

Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

*Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego
dotyczące zagadnień związanych
z procesem legislacyjnym*



Warszawa 2015

Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego

*Współpraca w wyborze i przygotowaniu:
Irena Chojnacka*

Wydanie czternaste

Niniejszy tekst jest dostępny na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego
w katalogu Publikacje/e-publikacje, adres: <http://www.trybunal.gov.pl/publikacje/e-publikacje>

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
CZEŚĆ I	
WPLYW ZASAD PAŃSTWA PRAWNEGO NA TWORZENIE PRAWA	7
1. Demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej	7
2. Zasada bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa	29
3. Zasada ochrony praw nabytych	36
4. Zasada niedziałania prawa wstecz (<i>lex retro non agit</i>)	47
5. Nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (<i>vacatio legis</i>)	54
6. Zasada określoności przepisów prawa	62
7. Wyłączność ustawy w sprawach wolności i praw oraz prawa daninowego	93
8. Względna swoboda władzy ustawodawczej w stanowieniu prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym ..	110
9. Ustalanie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego	127
10. Dopuszczalność ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa	148
11. Zasady techniki prawodawczej	174
CZEŚĆ II	
UPOWAŻNIENIA DO WYDAWANIA AKTÓW WYKONAWCZYCH	181
1. Konstrukcja upoważnienia	182
2. Zakaz przekazywania kompetencji normodawczej innemu organowi (zakaz subdelegacji)	196
3. Ustawowe wytyczne do treści aktu	197

4. Upoważnienie do wydania aktu prawa wewnętrznego	205
5. Akty prawa miejscowego	210
CZĘŚĆ III	
KONSTYTUCYJNE WARUNKI PROCESU USTAWODAWCZEGO	215
1. Inicjatywa ustawodawcza	218
2. Pilny tryb ustawodawczy	222
3. Opinie i konsultacje	231
4. Rozpatrywanie projektu ustawy – czytania	242
5. Wnoszenie poprawek w Sejmie	245
6. Wnoszenie poprawek w Senacie	259
7. Odrzucenie poprawek	276
8. Podpisanie ustawy	279
9. Warunki wejścia w życie aktu normatywnego	280
10. Współdział parlamentów państw członkowskich w pracach w zakresie działań prawodawczych Unii Europejskiej	283
11. Zagadnienia dotyczące umów międzynarodowych	287
12. Przekazanie organizacji międzynarodowej niektórych kompetencji organów władzy publicznej i zasady współpracy	287
SKOROWIDZ ORZECZEŃ	297

...naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań
(wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., K 14/03)

WPROWADZENIE

W ponad dwudziestopięcioletnim okresie działalności Trybunału Konstytucyjnego dorobek orzeczniczy związany z zagadnieniami procesu prawotwórczego jest bardzo bogaty i stanowi znaczącą pozycję.

Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące procesu prawotwórczego odnoszą się zarówno do zagadnień prawnomaterialnych, jak i proceduralnych, m.in. **zachowania trybu uchwalania ustaw określonego w przepisach prawa** (w Konstytucji, ustawach i regulaminach). Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do ustaw (art. 42 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym) rozciąga się nie tylko na badanie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, lecz także dochowanie trybu ich uchwalania (orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K 14/91 i wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98), niezależnie od faktu, czy wniosek, pytanie prawne lub skarga konstytucyjna zawiera taki zarzut. **Zarzuty proceduralne badane są przez Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności. Jeżeli doprowadzą one do wniosku, że przepis został uchwalony z naruszeniem trybu określonego w Konstytucji i ustawach, staje się to wystarczającą przesłanką dla uznania jego niekonstytucyjności i nie ma podstaw, by orzekać o merytorycznych treściach w nim zawartych** (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, odnoszący się do ustawy z 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw).

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja (zestawienie) wybranych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, związanych z procesem prawotwórczym, odnoszących się do konstytucyjnych zasad wynikających z klauzuli państwa prawnego, a także rozumienia konstytucyjnego wymogu określenia w upoważnieniu wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego oraz zachowania konstytucyjnych warunków procesu legislacyjnego. Wybrane wypowiedzi prezentują główne kierunki orzecznictwa w tych obszarach. Z uwagi na bogaty dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie brak jest możliwości zaprezentowania wszystkich jego wypowiedzi obejmujących w każdej z prezentowanych części kilkadziesiąt orzeczeń, w uzasadnieniach których Trybunał odnosił się do przedmiotowych zagadnień.

Zestawienia wypowiedzi Trybunału – **do marca 2015 r.** – dokonano w oparciu o cały dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego ze szczególnym uwzględnieniem okresu od wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Pozwala to na wskazanie kontynuacji linii orzeczniczej w wypowiedziach odnoszących się do reguł wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, a także pewnej ewolucji w obszarze tzw. zupełności ustawy czy też formułowaniu upoważnień do wydawania aktów wykonawczych. Nadto wyeksponowano wypowiedzi dotyczące nowych uregulowań Konstytucji, w szczególności dotyczących źródeł prawa.

Podstawowa działalność Trybunału Konstytucyjnego polega na kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych, a tym samym spójności systemu prawnego w państwie, zaś przez to kształtowaniu ładu i bezpieczeństwa prawnego adresatów normy prawnej. Trybunał został wyposażony w kompetencję eliminowania niekonstytucyjnych przepisów z porządku prawnego. Przestrzeganie zasad stanowienia prawa zarówno formalnych, jak i materialnoprawnych pozwala na tworzenie spójnego systemu prawnego w Rzeczypospolitej, która jest *demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej* (art. 2 Konstytucji).

Rekomendując to opracowanie – po raz czternasty – w szczególności prawodawcom i legislatorom, głęboko ufamy w jego przydatność dla procesu tworzenia prawa i zarazem w tym duchu deklarujemy kolejne edycje, w kolejnych latach.

CZEŚĆ I

WPLYW ZASAD PAŃSTWA PRAWNEGO NA TWORZENIE PRAWA

1. Demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej

Zasada państwa prawnego określona w art. 1 poprzedniej Konstytucji rozumiana była w praktyce orzeczniczej lat 1990-1997 jako zbiorcze wyrażenie szeregu norm i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikały z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Wywiedziona z niej została zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa oraz szereg innych zasad, jak np. prawo dostępu do sądu, ochrona prawa do prywatności, wyłączność ustawy w ustanawianiu przepisów prawa odnoszących się do praw i wolności, prawa własności, spraw podatkowych, a także przy wprowadzaniu ograniczeń wymienionych praw.

Polski ustrojodawca zmodyfikował klasyczną formułę państwa prawa, wpisując w tekst obowiązującej ustawy zasadniczej zasadę demokratycznego państwa prawnego. Podkreślony tym brzmieniem art. 2 Konstytucji demokratyzm, będący immanentnym elementem państwa prawa, sprawia, że polska ustawa zasadnicza wyraźnie wskazuje na konieczność połączenia formalnego oraz materialnego aspektu państwa prawa. Minimalne wymogi treściowe odnoszące się do prawa tworzonego przez polskiego ustawodawcę wskazują m.in. na obowiązek respektowania zasady demokracji. W doktrynie prawa wskazuje się, że z brzmienia art. 2 Konstytucji można odczytać trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego

oraz państwa sprawiedliwego¹. Te połączone trzy zasady tworzą ogólniejszą i bardziej abstrakcyjną zasadę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, w której każda z trzech zasad częściowych musi być wyjaśniana w powiązaniu i z uwzględnieniem pozostałych.

Zasada demokratyzmu, rozumiana jako jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, o którym stanowi art. 2 Konstytucji, oznacza nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa². Równocześnie demokratyzm wymaga takiego ukształtowania i funkcjonowania instytucji i procedur demokratycznych, które respektować będą wymogi państwa prawnego. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, demokracja jest na tyle ogólnym i wieloznacznym pojęciem, że wymaga skonkretyzowania przez odniesienie do konstytucyjnych „równoległych” zasad, takich jak: suwerenności narodu, podziału i równoważenia się władz, wolności politycznych jednostki, pluralizmu politycznego, społeczeństwa obywatelskiego, wolności wyborów³.

W tym kontekście, w niniejszej sprawie Trybunał podkreśla, że demokratyzm, rozumiany jako immanentny element zasady demokratycznego państwa prawnego, odnosi się przy tym nie tylko do obowiązku zapewnienia suwerenowi wyboru swych przedstawicieli w demokratycznych wyborach parlamentarnych, czy też zagwarantowania pluralizmu politycznego, lecz także dotyczy kwestii oddolnego, swobodnego organizowania się obywateli. Dlatego też Trybunał podtrzymuje w niniejszej sprawie tezę wyrażoną w sprawie K 27/95, zgodnie z którą materialny aspekt zasady demokratycznego państwa prawnego wymaga, aby prawo wyrażało wartości odpo-

¹ Por. W. Sokolewicz, uwagi do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 10; A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelných Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” z. 7/2003, s. 5; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 35 i 145.

² Por. W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 11; T. Górzyńska, *Zasada praworządności i legalności*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 94.

³ Por. W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 15.

wiadające demokratycznemu charakterowi państwa, w tym wolności zrzeszania się. Obywatele pragnący jednoczyć swą działalność mają swobodę dokonywania wyboru formy prawno-organizacyjnej w zależności od celów, jakie zamierzają realizować. W sprawie K 27/95 Trybunał uznał (cz. III, pkt 6 uzasadnienia) zagwarantowaną prawem wyłączność PZD w dostępie do gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe za naruszającą zasady demokratycznego państwa prawnego, przez to, że gwarantowała monopol tej organizacji w prowadzeniu ogrodów działkowych (wyrok z 11 lipca 2012 r., K 8/10).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 28/07 wywiódł z tych zasad (zasada państwa prawnego, a także z zasady, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli [art. 1 Konstytucji], a przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw jej obywateli [art. 30 Konstytucji]) przekonanie o zdolności widzenia stanowionego prawa w perspektywie systemowych standardów i warunków oraz konsekwencji przyjętych rozwiązań prawnych (wyrok z 15 listopada 2010 r., P 32/09).

Rozumienie klauzuli demokratycznego państwa prawnego uformowane w praktyce konstytucyjnej i orzecznictwie lat 1990-1997 pozostało aktualne po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że sformułowanie w art. 2 Konstytucji z 1997 r. przepisu, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej daje wyraz intencji przejścia dotychczasowego kształtu i rozumienia art. 1 poprzedniej Konstytucji.

Obecnie Konstytucja z 1997 r. zawiera wiele norm wywiedzionych poprzednio z zasady demokratycznego państwa prawnego, np. prawo dostępu do sądu, ochronę prawa do prywatności czy też wyłączność ustawy w ustanawianiu podstawowych praw oraz obowiązek przestrzegania zasady proporcjonalności przy wprowadzaniu ograniczeń tych praw (zakaz naruszania istoty prawa chronionego) i inne. Art. 2 Konstytucji, jako podstawa kontroli, ma znaczenie dla tych zasad, które nie zostały odrębnie wyrażone w Konstytucji, a mieszczą się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Chodzi głównie o zasadę **ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, w tym przestrzeganie zasady dostatecznej określoności przepisów pra-**

wa oraz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* (wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., K 36/98 i 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04).

Zasada państwa prawnego wymaga stanowienia norm nienagan-nych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Normy te powinny realizować założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce i strzec tego zespołu wartości, który wyraża Konstytucja. Należy przy tym uwzględnić wartości wskazane w preambule Konstytucji oraz sprecyzowaną w art. 1 Konstytucji zasadę, że Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Konstytucja przyjęła model państwa, w którym sprawiedliwość społeczna jest celem urzeczywistnionym przez demokratyczne państwo prawne. Zasada sprawiedliwości społecznej w zestawieniu z art. 1 i 2 Konstytucji powinna być pojmowana jako czynnik prowadzący do sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98). Zasadę demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadę zaufania, należy uwzględniać, rekonstruując wzorzec sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego. Konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada państwa prawnego pozostają ze sobą w związku (wyrok z 26 lutego 2008 r., SK 89/06).

Zasada legalizmu nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji. Poza tym każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu (wyroki z: 25 maja 1998 r., U 19/97 i 23 marca 2006 r., K 4/06).

Z konstytucyjnej zasady legalizmu i zasady podziału władzy wynika, że istniejący w ramach rozbudowanego systemu organów wykonujących władzę publiczną podział kompetencji pomiędzy poszczególne organy ma charakter bezwzględnie obowiązujący. W braku szczególnej podstawy prawnej niedopuszczalne jest przenoszenie kompetencji między organami. Zasada zachowania kompetencji stanowi też jedną z podstawowych zasad prawa administracyjnego. Dewolucja albo delegacja kompetencji, jako wyjątki od zasady, muszą być prawem przewidziane i nie podlegają interpretacji rozszerzającej. W wypadku gdy brak jest szczegółowej regulacji norma-

tywnej, nie jest możliwe przeniesienie kompetencji – zamykającego tok administracyjnej instancji – monokratycznego organu na inny organ w ramach systemu ustrojowego administracji rządowej. Zważywszy, że przepisy administracyjnego prawa ustrojowego i procesowego przyznają kompetencje organom, a nie ich pracownikom, oraz oddzielnie regulują status organów i ich aparatu pomocniczego, nie jest możliwe prowadzenie takiej interpretacji przepisów, która opierając się na uzasadnionym abstrakcyjnie rozróżnieniu organu i piastuna organu, prowadziłyby w konkretnym wypadku do nieprzewidzianego na mocy norm szczególnych pozbawienia kompetencji jednego organu i w konsekwencji przesunięcia kompetencji między organami. Przemawia za tym względ na zasadę legalizmu i pochodną względem niej zasadę zachowania kompetencji (wyrok z 6 grudnia 2011 r., SK 3/11).

Na gruncie art. 2 Konstytucji prawo do sprawiedliwego traktowania odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ujętymi ogólnie, podlega szczególnej ochronie. Państwo ma obowiązek stać na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie stanowienia przepisów prawa, które stałyby w sprzeczności, bądź godziłyby w tę zasadę (wyrok z 24 kwietnia 2002 r., P 5/01).

Obowiązek stanowienia przez prawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasady sprawiedliwości społecznej, statuuje art. 2 Konstytucji. Pojęcie sprawiedliwości społecznej wiąże się z innymi pojęciami, takimi jak równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli etc. Sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują. Nie można też zapominać, że redystrybucja dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu pociąga za sobą określone koszty ogólnospołeczne. Ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości⁴ (wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09).

⁴ Zob. orzeczenie z 25 lutego 1997 r., K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7.

Zastosowanie zasady sprawiedliwości społecznej nie dopuszcza nadmiernego (drastycznego) różnicowania sytuacji życiowej członków społeczeństwa należących do różnych grup społecznych; przewiduje proporcjonalne (adekwatne) wynagrodzenie zasług (pracy); zapewnia wszystkim obywatelom zbliżone szanse rozwoju; gwarantuje pomoc władz publicznych w zaspokajaniu elementarnych potrzeb tym, którzy sami nie są w stanie ich zaspokoić. Realizacja tych zasad zakłada dopuszczalność interwencji państwa w stosunki społeczno-gospodarcze w interesie słabszych podmiotów (wyrok z 13 czerwca 2013 r., K 17/11).

„(...) na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. (...) zasada sprawiedliwości społecznej zakazuje m.in. wprowadzania niesprawiedliwych różnicowań podmiotów prawa. Zakaz ten wyrażony został również w art. 32 ust. 2 Konstytucji. W wypadku stwierdzenia naruszenia zasady równości Trybunał orzekłby jednocześnie naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, a ściślej – wynikającego z tej zasady – zakazu wprowadzania niesprawiedliwych różnicowań podmiotów prawa (wyroki z: 6 maja 1998 r., K 37/97, 29 maja 2007 r., P 8/06 i 7 kwietnia 2009 r., P 7/08).

Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02), a także w odniesieniu do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, wśród których znajduje się gwarantowane przez art. 68 ust. 1 Konstytucji prawo do ochrony zdrowia (wyrok z 7 stycznia 2004 r., K 14/03 i 8 grudnia 2009 r., K 7/08).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa od dawna traktowana była przez Trybunał Konstytucyjny jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego, z której Trybunał wyprowadził dalsze szczegółowe reguły. Stanowi ona istotną część treści normatywnej wynikającej z tej klauzuli (wyroki z: 21 marca 2001 r., K 24/00 i 15 lutego 2005 r., K 48/04). W systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce. Zgodnie z tą zasadą uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na nieja-

sne określenie warunków korzystania z uprawnień. W tej zasadzie zawarte jest swoiste domniemanie, że brak jednoznacznego określenia podmiotu zobowiązanego do świadczeń finansowych, w przypadku gdy **ustawodawca tworzy prawo stanowiące podstawę takich roszczeń, zobowiązanym czyni system finansów publicznych**. Przerzucenie negatywnych konsekwencji, wynikających z wadliwych i niedostatecznie precyzyjnych regulacji w sprawie wynagrodzeń, na pracowników (beneficjentów tych regulacji) jest niedopuszczalne (wyroki z: 18 grudnia 2002 r., K 43/01 i 26 stycznia 2010 r., K 9/08).

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością (wyrok z 28 listopada 2013 r., K 17/12).

(...) zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganii pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą⁵ (...) zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa może znajdować się w kolizji z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, dla których realizacji w pewnych sytuacjach konieczne jest wprowadzenie zmian na niekorzyść jednostki. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, lecz także niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych⁶. Zasada ochrony zaufania wyznacza sytuację prawną nie tylko obywateli, lecz także chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych⁷ (...) Z tego względu adekwatny wydaje się termin: zasada ochrony zaufania jednostki (a nie tylko obywatela) do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyrok z 20 stycznia 2011 r., Kp 6/09).

⁵ Por. m.in. wyroki z: 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 oraz 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81.

⁶ Por. wyrok z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54.

⁷ Por. wyrok z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5.

Naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa byłoby uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub też umożliwiają dowolną ich interpretację (wyroki z: 22 maja 2002 r., K 6/02, 8 grudnia 2009 r., K 7/08).

Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa, obejmując zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne, wymaga usunięcia przeszkód prawnych uniemożliwiających realizację tego prawa, to znaczy sytuacji, gdy adresaci normy prawnej nigdy nie mogą z tej regulacji skorzystać. Regulacje prawne powinny zapewniać jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, lecz także w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (wyroki z: 19 grudnia 2002 r., K 33/02 i 9 czerwca 2003 r., SK 5/03).

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa umożliwia jednostce decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na podstawie obowiązującego prawa, a także zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny⁸. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że chodzi również o to, aby prawodawca nie tworzył przepisów kształtujących uprawnienia, których nie można zrealizować z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistnienia. Naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny. W orzeczeniu z 2 marca 1993 r., K 9/92 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki. Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, tak że w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym (wyrok z 8 stycznia 2013 r., K 18/10).

⁸ Zob. wyrok z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138.

Zasada ta obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego. Ustawodawca co do zasady nie może więc doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius* prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej (wyroki z: 10 stycznia 2012 r., P 19/10 i 7 marca 2012 r., K 3/10).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że wprowadzie prawo podatkowe może nakładać różne, nawet restrykcyjne wymogi proceduralne na podatników w celu wykonania ciężących na nich obowiązków podatkowych, ale jeżeli prawodawca postanowi o przyznaniu szczególnego rodzaju uprawnień podatkowych, zobowiązany jest w maksymalny w danym stanie prawnym i faktycznym sposób, stanowiąc odpowiednie wymogi proceduralne, materialne oraz ustrojowe, realnie umożliwić beneficjentom skorzystanie z przyznanego uprawnienia. Tworząc instytucje pozorne lub niewykonalne, prawodawca narusza bowiem konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyrok z 4 czerwca 2013 r., P 43/11).

(...) państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi (zob. wyrok z 15 lutego 2005 r., K 48/04). Z zasady lojalności państwa wobec obywatela tej Trybunał wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się m.in. do sytuacji następowania po sobie zmian obowiązującego prawa. Wśród nich znajduje się reguła, która nakłada na ustawodawcę obowiązek ochrony praw nabytych i ochrony interesów będących w toku (wyroki TK z: 25 listopada 2010 r., K 27/09 i 10 lutego 2015 r., P 10/11).

(...) w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywateli (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., K 25/95, wyroki z: 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, 5 listopada 2002 r., P 7/01, 7 czerwca 2004 r., P 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04, 29 listopada 2006 r., SK 51/06 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07) (...) w razie zmiany przepisów kształtujących sytuację prawną obywateli należy szczególnie dbać o respektowanie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyroki z: 15 lipca 1996 r., K 5/96, 25 listopada 1997 r., K 26/97,

3 czerwca 2008 r., K 42/07, 20 stycznia 2009 r., P 40/07 i 3 grudnia 2013 r., P 40/12).

(...) nie można uznać, że z zasady [zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa] nielojalne jest dokonywanie zmian w raz ustalonych („przrzeczonych”) zasadach przekształcania. Przyjęcie takiego poglądu prowadziłoby do petryfikacji systemu prawa i znacznego ograniczenia swobody legislacyjnej ustawodawcy⁹. Nie ma on oparcia w wartościach konstytucyjnych i jest sprzeczny z ideą państwa jako struktury dynamicznej, która stopniowo w coraz większym stopniu urzeczywistnia zasady konstytucyjne (wyrok z 26 stycznia 2010 r., K 9/08).

Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji. Pominięcie (...) dotyczy nieobecnych w istniejącej regulacji składników reżimu prawnego w danej kwestii; pominięcie może dotyczyć rozmaitych treści odnoszących się do przedmiotu regulacji: kwestii materialnoprawnych, procedury, zakresu itd. Jedną z postaci takiego pominięcia polega na tym, że wymieniając pewne kategorie adresatów norm, prawodawca nie uwzględni określonej grupy, która z różnych przyczyn (mających znaczenie konstytucyjne) powinna się w tym wyliczeniu znaleźć. Wówczas, stosując powszechnie uznaną (choć – co trzeba podkreślić – nie zawsze dającą prawidłowy wynik) argumentację *a contrario*, przyjmuje się, że podmioty należące do takiej grupy nie są adresatami danej normy. Pominięciem legislacyjnym podlegającym kontroli Trybunału jest zatem sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Podkreślić należy, że zarzut pominięcia podmiotowego (nieobjęcia regulacją pewnej grupy czy kategorii osób) wymaga wyraźnego wskazania w wypadku zaskarżenia konstytucyjnej nieodzowności szerszego zakresu kręgu adresatów normy, niż uczynił to ustawodawca (wyrok z 2 czerwca 2009 r., SK 31/08).

⁹ Por. podobnie wyrok z 1 kwietnia 2008 r., SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40.

Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Ustawodawca może z nich zrezygnować, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (orzeczenia z: 2 marca 1993 r., K 9/92 i 15 lipca 1996 r., K 5/96 oraz wyroki z: 24 października 2000 r., SK 7/00 i 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że wprowadzie prawo podatkowe może nakładać różne, nawet restrykcyjne wymogi proceduralne na podatników w celu wykonania ciężących na nich obowiązków podatkowych, ale jeżeli prawodawca postanowi o przyznaniu szczególnego rodzaju uprawnień podatkowych, zobowiązany jest w maksymalny w danym stanie prawnym i faktycznym sposób, stanowiąc odpowiednie wymogi proceduralne, materialne oraz ustrojowe, realnie umożliwić beneficjentom skorzystanie z przyznanego uprawnienia. Tworząc instytucje pozorne lub niewykonalne, prawodawca narusza bowiem konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyrok z 4 czerwca 2013 r., P 43/11).

Zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej swoje źródło ma przede wszystkim w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wiąże ją również z wartościami wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, oceniając zaskarżone przepisy przez pryzmat art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji¹⁰.

¹⁰ Zob. postanowienie z 12 września 2007 r., SK 99/06 oraz wyrok SK 40/07 i powołane tam orzecznictwo.

W świetle argumentacji wskazanej przez skarżącą – niestety bardzo lakonicznej – należy uznać, że na tak rozumiane prawo do rzetelnej procedury powołuje się ona w skardze konstytucyjnej (wyrok z 12 lipca 2011 r., SK 49/08).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, na prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się następujące elementy konstrukcyjne:

- prawo dostępu do sądu, tj. uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- prawo do wyroku sądowego, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd;
- prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (pierwsze trzy zostały sformułowane – w ślad za doktryną – w wyroku z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, ostatni dodano w wyroku z 24 października 2007 r., SK 7/06 – wyrok z 22 października 2013 r., SK 14/13).

O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym”, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyrok TK z 13 maja 2002 r., SK 32/01).

Ograniczenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie musi jednak prowadzić w konsekwencji do pogwałcenia art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, bo w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 2 Konstytucji występują inne jeszcze niż wskazane wcześniej różnice. Po pierwsze, w tym ostatnio wymienionym przepisie mowa jest wyłącznie o konstytucyjnych wolnościach i prawach, podczas gdy art. 45 ust. 1 odnosi się do wszelkich prawnie chronionych praw, wolności i interesów jednostki. Po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się jedynie do wolności i praw naruszonych, podczas gdy art. 45 ust. 1 obejmuje także sytuacje, w których nie doszło jeszcze do naruszenia praw, lecz zainteresowany poszukuje drogi sądowej w celu ustalenia swego statusu prawnego (wyroki

z: 16 marca 1999 r., SK 19/98, 9 czerwca 1998 r., K 28/97 i 14 stycznia 2014 r., SK 25/11).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. Wyjaśniając sens tego wymagania, Trybunał podkreślił, że sprawiedliwość proceduralna jest pojęciem, które nie ma swego sprecyzowanego znaczenia. Jednak mimo wielości doktrynalnych koncepcji ustalenia zakresu pojęciowego tej zasady, jej jądro znaczeniowe, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest wspólne. Na tę zasadę składają się co najmniej wymagania: możliwości bycia wysłuchanym, ujawnienia w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności, oraz zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności przebiegu postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany (wyrok z 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10).

Zasada sprawiedliwości proceduralnej została powiązana z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). (...) Sprawiedliwość proceduralna nakazuje obowiązek wprowadzania takich mechanizmów postępowania, które zapewniałyby przejrzystość postępowania. W kontekście rozpoznawanej sprawy instrumentem takim pozostaje obowiązek uzasadnienia wyroku, co najmniej w zakresie, w jakim nie jest to niezbędne do realizacji ustawy lustracyjnej. Wprowadzone (...) ograniczenie, w zakresie, w jakim nie służy realizacji ustawy lustracyjnej, nie jest niezbędne dla realizacji którejkolwiek z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 20 października 2010 r., P 37/09).

Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym (wyroki z: 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, 23 lipca 2009 r., K 7/09 i 12 lipca 2011 r., SK 49/08).

W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że istota sprawiedliwości proceduralnej zawiera się w zapewnieniu stronom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowania rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Tak rozumiana rzetelność proceduralna zawiera w sobie między innymi następujące elementy: prawo strony do wysłuchania, prawo do informowania, prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia, sprawne rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie, umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez

sąd (wyroki z: 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, 14 czerwca 2006 r., K 53/05, 12 lipca 2011 r., SK 49/08¹¹ i 30 października 2012 r., SK 8/12).

(...) różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają wspólne jądro, sprowadzające się do:

- możliwości bycia wysłuchanym,
- ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu,
- zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany (wyroki z: 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, 26 lutego 2008 r., SK 89/06, 23 lipca 2009 r., K 7/09).

(...) przy określaniu uprawnień przysługujących stronom niezbędne jest takie ukształtowanie środków proceduralnych, aby umożliwić właściwe zrównoważenie pozycji procesowej każdej ze stron (wyroki z: 28 lipca 2004 r., P 2/04, 9 stycznia 2006 r., SK 55/04, 12 grudnia 2006 r., P 15/05, 23 lipca 2009 r., K 7/09).

Konstytucyjna zasada sprawiedliwości postępowania przewiduje dostosowanie kryteriów oceny rzetelności badanej procedury do jej funkcji i charakteru prawnego (wyroki z: 14 marca 2006 r., SK 4/05, 3 lipca 2007 r., SK 1/06). Jak wskazał Trybunał w wyroku o SK 40/07: „Sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki itd. Ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczne pole swobody, które umożliwia kształtowanie procedur sądowych z uwzględnieniem tych zróżnicowanych czynników i zarazem w sposób stanowiący próbę wyważenia interesów pozostających w pewnym konflikcie” (wyrok z 28 lipca 2004 r., P 2/04). Biorąc pod uwagę powyższe dyrektywy, Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że zasada

¹¹ Zob. także K. Osajda, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 435 i powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

sprawiedliwości proceduralnej podstawową rolę odgrywa w powiązaniu z konstytucyjnym prawem do dwuinstancyjnego postępowania (art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji). Przy czym ustawodawca dysponuje szerszym marginesem swobody, regulując procedury dotyczące nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Pozwala to na stosowanie łagodniejszych kryteriów oceny konstytucyjności przepisów regulujących reżim prawny tych środków (wyroki z: 31 marca 2005 r., SK 26/02 oraz SK 40/07 i powołane tam orzecznictwo). Dlatego też ocena zaskarżonego w niniejszej sprawie elementu procedury badania wymagań skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wymaga poszanowania szerszego marginesu swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego (wyrok z 12 lipca 2011 r., SK 49/08).

(...) art. 78 Konstytucji (...) gwarantuje on stronie postępowania prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Zasada instancyjności (zaskarżalności) postępowania sądowego urzeczywistnia sprawiedliwość proceduralną (wyrok z 16 listopada 1999 r., SK 11/99). (...) zasada sprawiedliwości proceduralnej wyraża się między innymi w zapewnieniu merytorycznego orzekania w dwuinstancyjnym postępowaniu o prawach i obowiązkach jego uczestników. Regulacje prawne uniemożliwiające bądź nadmiernie utrudniające merytoryczne rozpoznanie muszą zostać uznane za sprzeczne z wymienioną zasadą, a przez to z konstytucyjnym prawem do sądu (wyrok z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11).

Kształtując uprawnienia stron postępowania, ustawodawca musi wziąć pod uwagę także ogólne cele postępowania oraz inne wartości, takie jak sprawność postępowania, wyważywszy kolidujące interesy (...) Swoboda ustawodawcy kształtowania odpowiednich procedur nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia „sprawy” – to w tego

rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu (wyroki z: 28 lipca 2004 r., P 2/04 i 23 lipca 2009 r., K 7/09).

Ustawodawca kształtujący zasady tego postępowania (wznowienia postępowania cywilnego) zachowuje margines swobody legislacyjnej. Powyższe nie oznacza, że działający w ramach swobody legislacyjnej ustawodawca zwolniony jest z przestrzegania standardu wyznaczonego przez *acquis constitutionnel*. W szczególności istotne jest przestrzeganie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości proceduralnej oraz zasad poprawnej legislacji w wypadku stworzenia postępowania sądowego, które wykracza poza minimum konstytucyjne (...) Trybunał Konstytucyjny przypomina, że (...) zasady sprawiedliwości proceduralnej są „wartością samą w sobie” (...) Wśród najistotniejszych wymogów rzetelnej i sprawiedliwie ukształtowanej procedury należy wskazać: a) nakaz wysłuchania stron, b) konieczność ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, a tym samym unikanie dowolności czy wręcz arbitralności sądu, c) zapewnienie jego przewidywalności uczestnikom postępowania przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddane (wyrok z 12 stycznia 2010 r., SK 2/09).

Zasada sprawiedliwości proceduralnej nie może być postrzegana tylko przez pryzmat konstytucyjnego prawa do sądu. W wyroku z 16 listopada 1999 r., SK 11/99¹², Trybunał stwierdził, że konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Art. 78 Konstytucji, który statuuje prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, ma zastosowanie nie tylko w ramach procedur sądowych, ale i procedur administracyjnych. W tym ostatnim wypadku podstawą do sformułowania zasady sprawiedliwości proceduralnej jest art. 78 w związku z art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zasada sprawiedliwości proceduralnej nie ma jednak charakteru absolutnego, a jej realizacja może być ograniczana przez inne wartości konstytucyjne (wyroki z: 28 lipca 2004 r., P 2/04 i 20 maja 2008 r., P 18/07). Zgodnie z poglądem przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyj-

¹² OTK ZU nr 7/1999, poz. 158.

nego, sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego, konfiguracji podmiotowych czy znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki. Ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczne pole swobody, które umożliwia kształtowanie procedur sądowych z uwzględnieniem tych zróżnicowanych czynników i zarazem w sposób stanowiący próbę wyważenia interesów pozostających w pewnym konflikcie (wyroki z: 10 maja 2000 r., K 21/99, 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, 28 lipca 2004 r., P 2/04, 1 lipca 2008 r., SK 40/07 i 21 stycznia 2014 r., SK 5/12).

Treścią art. 78 Konstytucji jest zatem ustanowienie prawa stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji¹³. Równocześnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że wyrażone w art. 78 Konstytucji publiczne prawo podmiotowe stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej (wyroki z: 25 lipca 2013 r., SK 61/12 i 14 stycznia 2014 r., SK 25/11).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „rozdzielenie między instancyjnością i zaskarżalnością, a także ocena, czy w danym wypadku procedura powinna być ukształtowana w sposób umożliwiający «aż» kontrolę instancyjną (rozpatrzenie – weryfikację przez sąd wyższej instancji), czy «tylko» jako procedura umożliwiająca weryfikację decyzji (orzeczenia) przez inny podmiot, niż ten, który decydował po raz pierwszy, zależy m.in. od tego, czy kontrola (weryfikacja) dotyczy rozstrzygnięcia w kwestii incydentalnej, czy rozstrzygnięcia «w sprawie». Wyższego poziomu gwarancji (a więc instancyjności połączonej z dewolutywnością) wymaga orzekanie «w sprawie» i w tym zakresie Konstytucja wymaga dwuinstancyjnego postępowania. Także postanowienia kończące postępowanie podlegają zażaleniu instancyjnemu. Natomiast kwestie wypadkowe, incydentalne, tworzą bardzo zróżnicowany zbiór z punktu widzenia ich prawnego reżimu. Czasem wystarczającą kontrolę decyzji w tych sprawach zapewnia kontrola instancyjna ostatecznego orzeczenia «w sprawie», czasem ustawodawca

¹³ Zob. L. Garlicki, uwagi do art. 78, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 1.

zwykły przyznaje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia kwestii wypadkowej w ramach zażalenia (rozpatrywanego przez sąd wyższej instancji), czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza. W sytuacji, gdy kwestia wypadkowa pojawia się po raz pierwszy przed sądem drugiej instancji, wówczas – tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – powstaje problem weryfikacji takiej decyzji, zwłaszcza, że ewentualną wyższą instancją byłby Sąd Najwyższy. Z przyczyn pragmatycznych obciążenie Sądu Najwyższego koniecznością weryfikacji decyzji wypadkowych, incydentalnych, zorientowanych sytuacyjnie i różnej wagi, nie jest pożądane”. Przechodząc zaś bezpośrednio do oceny konstytucyjności zaskarżonego rozwiązania, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że procedura sądowa powinna zapewniać stronie przynajmniej minimalny udział w postępowaniu służącym weryfikacji rzeczywistej bezstronności sądu (wyrok z 22 października 2013 r., SK 14/13).

Zasada zaufania wywodzona z art. 2 Konstytucji oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia, czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka. Zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji wymaga, by organ prowadzący postępowanie administracyjne działał na podstawie prawa i w jego granicach. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji wymienia warunki, przy spełnieniu których zasada sprawiedliwości proceduralnej może zostać ograniczona.

W praktyce nie istnieje jeden idealny model postępowania, który dałoby się skonstruować na podstawie regulacji konstytucyjnych i który obowiązywałby w odniesieniu do wszystkich rodzajów postępowań administracyjnych. Regulacje konstytucyjne zawierają jedynie ogólne wskazania co do pewnych podstawowych elementów i mechanizmów, bez których procedura nie jest rzetelna i sprawiedliwa. Oceniając przestrzeganie przez ustawodawcę konstytucyjnych standardów sprawiedliwości proceduralnej, należy uwzględnić zawsze przedmiot i specyfikę danego postępowania¹⁴ (wyrok z 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10).

Prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej (podobnie jak inne aspekty prawa do sądu) nie ma charakteru absolutnego i może być limitowane (wyrok z 22 października 2013 r., SK 14/13).

¹⁴ Por. wyrok z 28 lipca 2004 r., P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72, s. 915.

Ograniczenia te muszą jednak spełniać przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty prawa do sądu (zob. wyroki z: 28 lipca 2004 r., P 2/04 oraz powołane tam orzecznictwo; 12 lipca 2011 r., SK 49/08 i 22 października 2013 r., SK 14/13).

W kontekście dopuszczalnych ograniczeń zasady sprawiedliwości proceduralnej należy widzieć również jej relacje z zasadą formalizmu procesowego. Zagadnienia związane z formalizmem procesowym wielokrotnie stanowiły przedmiot analizy Trybunału Konstytucyjnego, który badał, czy zwiększenie formalizmu w imię sprawności i szybkości postępowania nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu i rzeczywiście służy osiągnięciu zamierzonego celu. Istotne w kontekście aktualnie rozpatrywanej sprawy są zwłaszcza poglądy Trybunału wyrażone przy okazji badania konstytucyjności środków zaskarżenia w ramach procedury cywilnej w wyrokach z 20 maja 2008 r., P 18/07 i 1 lipca 2008 r., SK 40/07¹⁵, w których Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisów przewidujących odrzucenie przez sąd, odpowiednio, apelacji oraz skargi kasacyjnej sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika, niespełniającej określonych wymagań prawnych, bez wzywania do usunięcia braków. Problematyka granic formalizmu procesowego przejawiającego się w odrzucaniu pism bez wzywania do uzupełnienia braków (albo ich opłacenia) pojawiała się jeszcze w innych wyrokach Trybunału¹⁶.

¹⁵ OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101.

¹⁶ Zob. np. wyrok z 20 grudnia 2007 r., P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161, dotyczący zwrotu nieopłaconego pisma przedsiębiorcy niereprezentowanego przez profesjonalnego pełnomocnika bez wezwania do uiszczenia opłaty; wyrok z 26 czerwca 2008 r., SK 20/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 86, dotyczący odrzucenia nieopłaconego pisma w sprawach gospodarczych, także wówczas gdy przedsiębiorca nie ma profesjonalnego pełnomocnika; wyrok z 17 listopada 2008 r., SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154, dotyczący odrzucenia nieopłaconej apelacji sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika bez wezwania do uiszczenia należnej opłaty; wyrok z 15 kwietnia 2009 r., SK 28/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 48, dotyczący braku możliwości usunięcia braków pisma wniesionego przez profesjonal-

Podsumowując poglądy wyrażone w powołanych orzeczeniach, należy wskazać, że, w ocenie Trybunału, ustawodawca dysponuje stosunkowo szerokim zakresem swobody kształtowania procedur sądowych, w tym ustanawiania wymogów formalnych, które zmierzają do uproszczenia czy przyspieszenia procedur. Formalizm, pomimo że może ograniczyć swobodę co do treści, formy czy terminów, jest bowiem nieodzownym elementem sprawnego i rzetelnego postępowania, koniecznym ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa¹⁷. Nie znaczy to, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest nieograniczona. Granice zaostżenia formalizmu wyznacza m.in. brak możliwości osiągnięcia założonego celu przez dane postępowanie. W szczególności naruszenie tych granic może mieć miejsce w sytuacji braku odpowiedniego równoważenia mechanizmów procesowych. Trybunał podkreślał, że ustawodawca, zachowując zasadę, że braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, powinien zrekompensować jej dotkliwość szansą usunięcia braku na wezwanie sądu, także wtedy gdy czynności dokonywane są przez fachowych pełnomocników. Przepisy przewidujące odrzucenie środka odwoławczego bez wzywania do uzupełnienia braków samoistnie nie naruszają zasady sprawiedliwości proceduralnej, jednak skorelowanie wymogów formalnych z jednoczesnym wyłączeniem obowiązku sądu wzywania do usunięcia braków należy uznać za rozwiązanie niekonstytucyjne z uwagi na nadmierne (nieproporcjonalne) nagromadzenie środków dyscyplinujących. W tym kontekście Trybunał zwracał uwagę, że ustanowienie takich wymogów formalnych wniesienia środka odwoławczego, które czynią korzystanie z niego nadmiernie utrudnionym, jest pośrednim naruszeniem prawa do sądu.

Trybunał odnosił się wielokrotnie do przesłanki zapewnienia szybkości i sprawności postępowania jako uzasadniającej sformalizowanie danej procedury i wyłączenie obowiązku sądu wzywania do uzupełnienia

nego pełnomocnika w postępowaniu nakazowym lub upominawczym w sprawach gospodarczych; wyrok z 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14, dotyczący odrzucenia bez wzywania do uzupełnienia braków pisma wniesionego na urzędowym formularzu.

¹⁷ Zob. wyrok z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.

braków. Zwrócił uwagę, że w sytuacji gdy szybkość postępowania jest jedyną wartością, jaką mają chronić przepisy zaostrzające rygory procesowe, to nie jest to wartość, w imię której można poświęcić ochronę praw podmiotowych¹⁸.

(...) Zgodnie z powoływanym już orzecznictwem Trybunału ustawodawca ma dość szeroką swobodę kształtowania procedur sądowych, w tym stanowienia wymogów formalnych, które zmierzają do uproszczenia i przyspieszenia procedur. W ocenie Trybunału, w sprawie skargi na informację, o której mowa w art. 30c ustawy o polityce rozwoju, niewątpliwie istnieje potrzeba sformalizowania postępowania sądownoadministracyjnego uzasadniona koniecznością zapewnienia sprawnego podziału środków unijnych przeznaczonych na dofinansowanie projektów. Ustawodawca może zatem narzucić nawet surowe reguły formalne dochodzenia praw przed sądem, o ile nie zamknie w ten sposób realnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

(...) Surowość sankcji w postaci pozostawienia skargi bez rozpatrzenia bez uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków jest dlatego tak rażąca, że w istocie przewidziana jest za niedopełnienie nieokreślonego przez ustawodawcę obowiązku. Surowość tej sankcji jest potęgowana innymi jeszcze okolicznościami związanymi z procedurą ustanowioną w ustawie o polityce rozwoju.

(...) W ocenie Trybunału, sankcja przewidziana w art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, polegająca na pozostawieniu bez rozpatrzenia niekompletnej skargi, bez wezwania do usunięcia braków w zakresie kompletności dokumentacji, w sposób nieproporcjonalny ogranicza konstytucyjne prawo jednostki do sądu, w rezultacie pozbawiając ją tego prawa. Surowość tej sankcji wynika zaś przede wszystkim z nieokreślenia przez ustawodawcę, co składa się na kompletność skargi i przerzucenia obowiązku określenia tego obowiązku na skarżących i sądy, których stanowisko nie jest w tej kwestii jednolite. Tym samym regulacja ta niweczy cel, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzaniu możliwości zaskarżania do sądu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej, którym było poddanie kontroli sądu legalności rozstrzygnięć organów w tym zakresie (wyrok z 30 października 2012 r., SK 8/12).

¹⁸ Zob. wyrok P 9/01.

(...) z art. 2 Konstytucji wynika „ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także m.in. obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania” (wyroki z: 14 czerwca 2006 r., K 53/05, s. 678 i 6 grudnia 2011 r., SK 3/11).

(...) stanowiąc jeden z podstawowych elementów aksjologii demokratycznego państwa prawnego, konstytucyjna ochrona prywatności to w szczególności możliwość samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym podmiotom informacji dotyczących własnej osoby, a także sprawowania kontroli nad tymi informacjami, nawet jeżeli znajdują się w posiadaniu innych osób (autonomia informacyjna jednostki) oraz możliwość samostanowienia o swym życiu osobistym w aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz czasowym (autonomia decyzyjna jednostki). W sferze autonomii informacyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed pozyskiwaniem, przetwarzaniem, przechowywaniem i ujawnieniem, w sposób naruszający reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*, informacji m.in. o: a) stanie zdrowia (wyroki z: 19 maja 1998 r., U 5/97 i 19 lutego 2002 r., U 3/01), b) sytuacji majątkowej (wyroki z: 24 czerwca 1997 r., K 21/96 i 20 listopada 2002 r., K 41/02), c) sytuacji rodzinnej (wyroki z: 12 listopada 2002 r., SK 40/01 i 13 lipca 2004 r., K 20/03), d) przeszłości politycznej lub społecznej (wyroki z: 21 października 1998 r., K 24/98, 5 marca 2003 r., K 7/01 i 26 października 2005 r., K 31/04), e) nazwisku lub wizerunku (cyt. wyroki z: 20 marca 2006 r., K 17/05 i 18 lipca 2011 r., K 25/09) lub f) innych informacji niezbędnych dla działań organów władzy publicznej (wyroki z: 20 czerwca 2005 r., K 4/04, 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, 23 czerwca 2005 r., K 17/04, 10 lipca 2008 r., K 33/06, 23 czerwca 2009 r., K 54/07 i 13 grudnia 2011 r., K 33/08). W sferze autonomii decyzyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed – dokonaną z naruszeniem reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* – inge-

rencją w decyzje jednostki m.in. o: a) własnym życiu lub zdrowiu (wyroki z: 9 lipca 2009 r., SK 48/05 i 11 października 2011 r., K 16/10), b) kształtowaniu życia rodzinnego (wyroki z: 27 stycznia 1999 r., K 1/98 i 28 kwietnia 2003 r., K 18/02), c) wychowaniu dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem (wyrok z 2 grudnia 2009 r., U 10/07), d) urodzeniu dziecka (wyrok z 28 maja 1997 r., K 26/96).

(...) konstytucyjna regulacja prywatności implikuje w szczególności zakaz domniemywania kompetencji władzy publicznej w zakresie ingerencji w prywatność, nakaz powstrzymania się od niedopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji zarówno przez organy władzy publicznej, jak i podmioty prawa prywatnego, oraz nakaz stworzenia przez państwo warunków, w których jednostka może swobodnie i bezpiecznie korzystać ze swych konstytucyjnych praw (wyrok z 30 lipca 2014 r., K 23/11). Wychodząc z założenia o konieczności ewolucyjnej interpretacji przepisów konstytucyjnych, TK podkreślił, że konstytucyjna ochrona obejmuje każdy akt komunikacji niezależnie od charakteru jego nośnika oraz każdy akt komunikacji na odległość (cyt. wyrok K 23/11). „[P]ozyskiwanie informacji o życiu prywatnym jednostek przez organy władzy publicznej, zwłaszcza niejawnie, musi być ograniczone do koniecznych sytuacji, dopuszczalnych w demokratycznym państwie wyłącznie dla ochrony konstytucyjnie uznanych wartości i zgodnie z zasadą proporcjonalności. Warunki gromadzenia i przetwarzania tych danych przez władze publiczne muszą być unormowane w ustawie w sposób jak najbardziej przejrzysty, wykluczający arbitralność i dowolność ich stosowania” (wyrok z 20 stycznia 2015 r., K 39/12).

2. Zasada bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (wyrok z 19 marca 2007 r., K 47/05).

Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w da-

nym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny (wyrok z 19 grudnia 2008 r., K 19/07).

Zasada ta określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wynika z niej konieczność zagwarantowania przez ustawodawcę adresatom unormowań prawno-podatkowych maksymalnej przewidywalności i obliczalności rozstrzygnięć podejmowanych wobec podatników przez organy skarbowe (wyroki z: 11 maja 2004 r., K 4/03 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07). Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą **pułapką** dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r. oraz wyroki z: 3 grudnia 1996 r., K 25/95, 25 listopada 1997 r., K 26/97, 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, 5 listopada 2002 r., P 7/01, 7 czerwca 2004 r., P 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04 i 29 listopada 2006 r., SK 51/06).

„Pułapka prawna” polega w niniejszej sprawie na tym, że obywatel, opierając się na dokonanej przez organ władzy publicznej ocenie przesłanek nabycia prawa i działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podejmuje istotne decyzje życiowe (np. rezygnacja z zatrudnienia), a następnie – gdy okaże się, że decyzje organu były błędne – ponosi wszelkie konsekwencje tych błędów. Dzieje się tak również wtedy, gdy obywatel swym zachowaniem w żadnej mierze nie przyczynił się do sformułowania błędnych ocen. W rezultacie ponoszenia tych konsekwencji obywatel znajduje się często w bardzo niekorzystnej dla siebie sytuacji – traci prawo do pobierania świadczenia i nie jest w stanie, ze względu na wcześniejszą rezygnację, uzyskać ponownie zatrudnienia. Taka sytuacja oznacza zawsze naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa, niezależnie od oceny dokonywanej przez pryzmat zasady ochrony praw słusznie nabytych (wyrok z 28 lutego 2012 r., K 5/11).

Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwiają (...) przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (wyroki z: 14 czerwca 2000 r., P 3/00 i 19 grudnia

2008 r., K 19/07). W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego, mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza. Poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa pozostaje w sprzeczności z Konstytucją wówczas, kiedy tego rodzaju konstrukcja prawna rażąco osłabia zaufanie obywatela do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości (wyroki z: 19 marca 2007 r., K 47/05 i 5 października 2010 r., K 16/08).

Zakaz stanowienia prawa w sposób, który zaskakiwałby jego adresatów, odbierając im możliwość pokierowania własnymi działaniami w sposób uwzględniający zakładane przez nową regulację skutki prawne, winien być łączony przede wszystkim z dyrektywami wiążącymi ustawodawcę w procesie dokonywania zmian w systemie prawa. Niezależnie od tego, trudności z zaplanowaniem czy przewidzeniem następstw prawnych własnej aktywności mogą wynikać np. z niedostatecznej precyzji przepisów, czyli z naruszenia zasady określoności prawa (...) (wyrok z 19 grudnia 2008 r., K 19/07).

Pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa, która w prawie daninowym w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, ile warunki dla możliwości przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Tak rozumia-

na przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Często nieuniknione zwiększenie obciążeń poprzez zmianę prawa powinno być dokonywane w ten sposób, by podmioty prawa, których ono dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami (wyroki z: 27 lutego 2002 r., K 47/01, 15 lutego 2005 r., K 48/04 i 16 stycznia 2007 r., U 5/06).

Respektowanie zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związane z pewnością i bezpieczeństwem prawnym oraz z ochroną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tym samym za niedopuszczalne trzeba uznać funkcjonowanie w systemie prawnym przepisu, który daje organom państwa zbyt dużą swobodę, prowadzącą w tym przypadku do zupełnej dowolności rozstrzygnięć (wyrok z 17 maja 2006 r., K 33/05).

Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa, nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, zmian przekreślających wcześniejszy kierunek procesu legislacyjnego narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98).

Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów (wyrok z 10 lipca 2000 r., SK 21/99). Wówczas na ustawodawcy ciąży obowiązek ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku, za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych (orzeczenie z 2 marca 1993 r., K 9/92 i wyrok z 25 listopada 1997 r., K 26/97).

Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje, w ramach względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu treści porządku prawnego zgodnego z Konstytucją, poszanowanie istniejących stosunków prawnych i umożliwienie jednostce racjonalnego planowania przyszłych działań. Zmiany zasadniczo ingerujące w istniejący porządek prawny muszą być usprawiedliwione potrzebą ochrony innych wartości (wyrok z 26 lutego 2003 r., K 1/01). Wymaga to od ustawodawcy ustanowienia przepisów przejściowych zawierających unormowania umożliwiające ich adresatom dokończenie przedsięwzięć podjętych w oparciu o wcześniejsze regulacje. **Intertemporalna**

regulacja zabezpieczająca „interes w toku” służy respektowaniu zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, dekodowanej z art. 2 Konstytucji (wyroki z: 28 stycznia 2003 r., SK 37/01, 11 marca 2003 r., SK 8/02).

Zasada ochrony „interesów w toku” zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. (...) zasada ochrony interesów w toku zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Chociaż zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego, na ustawodawcy ciąży szczególnie obowiązek ochrony interesów w toku w sytuacji wystąpienia następujących przesłanek: 1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć; 2) dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie; 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji. Interesy w toku podlegają bardziej intensywnej ochronie, jeżeli prawodawca ustanowił regulacje prawne dotyczące ściśle określonych rodzajów przedsięwzięć (wyroki z: 25 czerwca 2002 r., K 45/01, 16 stycznia 2007 r., U 5/06, 8 stycznia 2009 r., P 6/07 i 10 lutego 2015 r., P 10/11). Obowiązkiem ustawodawcy, ze względu na ochronę interesów w toku, jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej (wyroki z: 5 stycznia 1999 r., K 27/98 i 10 lutego 2015 r., P 10/11).

Pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego ma szczególne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. Przy zwiększaniu obciążeń daninowych należy zapewnić podmiotom, których to dotyczy, odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami (wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02).

Pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa, która w prawie daninowym w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, ile warunki dla możliwości przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Tak rozumiana przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Często nieuniknione zwiększenie obciążeń poprzez zmianę prawa powinno być dokonywane w ten sposób,

by podmioty prawa, których ono dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami (wyroki z: 27 lutego 2002 r., K 47/01, 15 lutego 2005 r., K 48/04).

Ustawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Nakaz ochrony interesów w toku (pewność prawa) nie ma charakteru bezwzględny. Powołana zasada ma jednak szczególnie kategorię charakter, jeżeli ustawodawca wyznaczył pewne ramy czasowe, w których jednostka może realizować określone przedsięwzięcie według z góry ustalonych reguł, w zaufaniu, że nie zostaną one zmienione, a jednocześnie dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie i jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia (wyroki z: 7 lutego 2001 r., K 27/00 i 16 stycznia 2007 r., U 5/06).

Wielokrotnie formułowano tezę o konieczności przestrzegania przez ustawodawcę horyzontu czasowego, który sam ustalił (wyroki z: 31 marca 1998 r., K 24/97 i 26 września 2000 r., P 11/99). Złamanie swego rodzaju przyrzeczenia, wyrażonego w ustawie, musi być uznane za wyraz szczególnej nieodpowiedzialności władzy publicznej i tym samym – za wyjątkowo rażące naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej jednym z fundamentów zasady państwa prawa (wyroki z: 19 kwietnia 2005 r., K 4/05 i 21 lipca 2011 r., P 36/10).

W świetle zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa adresaci norm prawnych mają bowiem prawo zakładać, że treść obowiązującego prawa jest dokładnie taka, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostało dokonane przez Sąd Najwyższy (wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, 9 października 2001 r., SK 8/00 i 6 marca 2007 r., SK 54/06). **Innymi słowy, ochronie konstytucyjnej podlegać musi nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale także do uzasadnionego sposobu jego interpretacji, przyjmowanego podczas stosowania prawa przez organy państwa** (wyroki z: 27 listopada 1997 r., U 11/97, 9 października 2001 r., SK 8/00, 6 marca 2007 r., SK 54/06 i 3 czerwca 2008 r., K 42/07).

Zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa oraz bezpieczeństwa prawnego wynikają z klauzuli demokratycznego państwa prawnego i mają charakter wiążący dla ustawodawcy. Odstąpienie od tych zasad mogłoby nastąpić w sytuacji szczególnej konieczności uzasadnionej inte-

resem publicznym (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P 11/98). Zasad tych nie można jednak rozumieć jako nakazu niezmienności prawa i zakazu ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne rozciągnięte w czasie, zwłaszcza w tych dziedzinach życia społecznego, które podlegają szybkim zmianom faktycznym, jak to ma miejsce w polskiej gospodarce. Zasady te wyznaczają natomiast warunki, od których zależy ocena dopuszczalności zmian stanu prawnego (wyrok z 7 maja 2001 r., K 19/00).

Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale nawet niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. Ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa (wyroki z: 28 kwietnia 1998 r., K 3/99 i 13 marca 2000 r., K 1/99).

(...) zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego rzeczywiście jest traktowany jako uszczegółowienie, w odniesieniu do prawa daninowego, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony bezpieczeństwa prawnego (wyrok z 15 lipca 2013 r., K 7/12). Zakaz ten jest „zabezpieczenie[m] możliwości rozporządzania przez jednostkę swoimi interesami życiowymi przy uwzględnieniu regulacji podatkowych opublikowanych i znanych podatnikowi jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego” (wyrok z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01). Jednocześnie należy podkreślić, że zakaz wprowadzania zmian prawnych w czasie trwania roku podatkowego dotyczy wszystkich podatków, w których wymiar podatku dokonywany jest za okresy roczne (wyrok z 15 lutego 2005 r., K 48/04).

Trybunał (...) w swoim orzecznictwie nie absolutyzuje zakazu wprowadzania zmian w trakcie roku podatkowego w odniesieniu do podatków wymierzanych w skali rocznej. Już bowiem w wyroku z 25 listopada 1997 r., K 26/97, Trybunał stwierdził, że nie mamy do czynienia z wymogiem o bezwzględnie wiążącym charakterze, a odstępienie od niego jest dopuszczalne, o ile przemawiają za tym uzasadnione argumenty prawne (tak też K 13/01). Również w doktrynie prawa wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym w cią-

gu roku kalendarzowego można dokonywać modyfikacji dotyczących danin publicznych, które nie są pobierane w skali rocznej (wyrok z 18 listopada 2014 r., K 23/12).

W szczególnych okolicznościach Konstytucja dopuszcza nie tylko odstąpienie od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego, z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ale również możliwość odstąpienia od nakazu ochrony praw nabytych. **W wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest nawet wprowadzenie pewnych odstępstw od zasady *lex retro non agit***, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. **Dopuszczalność odstępstw od wymienionych zasad konstytucyjnych zależy od wagi wartości konstytucyjnych, które dana regulacja prawna ma chronić** (orzeczenie z 25 lutego 1992 r., K 3/91 i wyroki z: 3 października 2001 r., K 27/01 i 25 listopada 2010 r., K 27/09).

Ustawodawca może wprowadzać zmiany do systemu prawnego i ustanawiać przepisy intertemporalne określające zakres czasowy stosowania nowych regulacji, jednakże określając ten zakres, nie może stosować kryteriów prowadzących do arbitralnych zróżnicowań podmiotów mających wspólną cechę istotną w chwili wejścia w życie nowej regulacji (wyrok z 18 października 2006 r., P 27/05).

3. Zasada ochrony praw nabytych

Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych *in abstracto* (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K 14/91 i wyroki z: 23 listopada 1998 r., SK 7/98, 22 czerwca 1999 r., K 5/99, 30 marca 2005 r., K 19/02, 25 lipca 2006 r., P 24/05, 18 września 2006 r., SK 15/05 i 8 grudnia 2011 r., P 31/10).

Ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanego aktu stosowania prawa (wyroku czy decyzji), jak i prawa na-

byte *in abstracto* na podstawie ustawy, przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Wynika z tego, że zasada ochrony praw słusznie nabytych nie jest uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnienia (wyrok z 25 listopada 2010 r., K 27/09).

Ochrona praw nabytych nie dotyczy tylko praw majątkowych, ale różnego rodzaju praw podmiotowych, także takich, które nie mają podstawy konstytucyjnej. Jest ona ściśle związana z zasadami bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa, a więc wynika z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji (wyrok z 4 kwietnia 2006 r., K 11/04).

Jeżeli chodzi o prawa emerytalne i rentowe, ochronie podlegają zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (wyrok z 18 czerwca 2013 r., SK 49/12).

(...) przedmiotem gwarancji wynikających z zasady ochrony praw nabytych jest przysługujące określonej osobie prawo podmiotowe lub jego ekspektatywa. O naruszeniu zasady ochrony praw nabytych w wypadku zwolnień podatkowych można mówić wyjątkowo, gdy zwolnienie to zostało przyznane w drodze ustawy na dany okres. Powstaje wtedy bowiem swoiste „prawo do zwolnienia”, które podlega ochronie z punktu widzenia tej zasady (wyrok z 8 stycznia 2009 r., P 6/09).

Zasada ochrony praw nabytych znajduje zastosowanie jedynie wobec takich ekspektatyw praw podmiotowych, które mają charakter maksymalnie ukształtowany. Wymaga to spełnienia przez podmiot domagający się ochrony ekspektatywy wszystkich ustawowych przesłanek nabycia danego prawa (wyroki z: 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04 i 30 października 2007 r., P 28/06).

O naruszeniu zasady ochrony praw słusznie nabytych można mówić tylko w wypadku zniesienia lub ograniczenia prawa podmiotowego lub maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy tego prawa. Tym samym w pierwszej kolejności należy ustalić, czy osobom wykonującym prace wskazane przez wnioskodawcę, które nie znalazły się w wykazach prac szczególnych, istotnie przysługiwało prawo podmiotowe do emerytury pomostowej lub też maksymalnie ukształtowana ekspektatywa tego prawa (wyrok z 3 marca 2011 r., K 23/09).

(...) uznaniu zwolnień od podatku za przedmiot „praw nabytych” (ich ekspektatyw) stoi na przeszkodzie – przede wszystkim – zasada powszechności opodatkowania dochodów. Bez jednoznacznie sformułowanej pod-

stawy prawnej, zawartej w ustawie, nie może powstać (być respektowane) prawo do osiągania dochodów w sposób niepodlegający opodatkowaniu, swoiste „prawo do zwolnienia podatkowego”, skoro zgodnie z art. 84 Konstytucji „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Podatnikom nie może być przypisane bezterminowe „prawo do zwolnień podatkowych” określonego typu wyprowadzane jedynie z faktu korzystania z ustawowych zwolnień w okresie przeszłym czy też w znacznej części konkretnego roku podatkowego. Nie jest więc – w tej sytuacji – możliwe objęcie określonych zwolnień podatkowych zasięgiem bezwarunkowo i niezmiennie chronionych konstytucyjnie „praw niewadliwie nabytych”, znajdujących „trwałą” ochronę w obliczu potencjalnych i motywowanych m.in. ochroną równowagi budżetowej zmian ustawodawstwa podatkowego (wyroki z: 27 lutego 2002 r., K 47/01, 8 stycznia 2009 r., P 6/07).

Ekspektatywy praw objęte są ochroną tylko wówczas, gdy spełniają wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich ustawy późniejszej. Zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw nabytych mają charakter zasad przedmiotowych, wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Naruszenie tych zasad może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym naruszenia tych praw lub wolności (wyrok z 10 lipca 2000 r., SK 21/99).

Z maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą mamy do czynienia jedynie wówczas, gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki nabycia praw pod rządami danej ustawy. Gdy zaś określone przepisy nie stały się obowiązującym prawem, nie mogą być także podstawą konstruowania praw podmiotowych, a co za tym idzie, nie mogą także być uznane za podstawę, z której wywieść można chronioną ekspektatywę takich praw (wyroki z: 24 października 2000 r., SK 7/00, 18 lutego 2004 r., K 12/03, 18 stycznia 2005 r., K 15/03 i 8 grudnia 2011 r., P 31/10).

Zasada ochrony praw nabytych:

1) zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym;

2) dotyczy przysługujących już określonym osobom praw podmiotowych, przy czym bez znaczenia jest, czy prawa te zostały nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy (z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek);

3) nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim sytuacja nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym, aczkolwiek w pewnych przypadkach ochroną wynikającą z omawianej zasady objęte są również tzw. prawa tymczasowe (ekspektatywy);

4) nie ma charakteru absolutnego, tj. nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe, jednak prawodawca cofając lub ograniczając prawa nabyte, musi spełnić szereg warunków, których dopuszczalność badana jest z punktu widzenia tego: a) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, b) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, c) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także d) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji;

5) chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, nie obejmuje zaś takich dziedzin życia i sytuacji, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe;

6) poza gwarancjami nienaruszalności pozostawia prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa niemające oparcia w założeniach obowiązującego w dniu orzekania porządku konstytucyjnego (wyroki z: 22 czerwca 1999 r., K 5/99, 20 grudnia 1999 r., K 4/99 i 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04).

(...) zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru samodzielnego, lecz jest w orzecznictwie konstytucyjnym traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja omówionej wyżej zasady zaufania.

Jej stosowanie podlega następującym ograniczeniom:

– może ona służyć wyłącznie do ochrony praw podmiotowych lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw (tzn. pod warunkiem, że spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na późniejsze zmiany prawne; (...));

– w sferze praw emerytalnych i rentowych ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (zasada ta nie jest więc uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnienia);

– ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte „słusznie” (co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *prater legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym);

– nie ma ona charakteru absolutnego – zakazane jest wyłącznie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych, mogą one natomiast być uszczuplane „w szczególnych okolicznościach” nie tylko z uwagi na wartości konstytucyjne, ale i pewne okoliczności gospodarczo-społeczne; w sferze praw emerytalnych Trybunał Konstytucyjny wymieniał wśród nich najczęściej: równowagę finansową państwa, kryzys gospodarczy i niekorzystne trendy demograficzne.

Powyższe stwierdzenia można uzupełnić postulatem doktryny, aby ograniczanie praw nabytych uznawać za zgodne z Konstytucją pod warunkiem wprowadzenia rozwiązań rekompensujących te ograniczenia, zwłaszcza wtedy, gdy jest to konieczne z powodu potrzeby wyeliminowania norm prawnych wadliwych systemowo lub aksjologicznie (...) (wyrok z 16 marca 2010 r., K 17/09).

(...) zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie. (...)

Nie mogą powoływać się na naruszenie zasady równości wobec prawa obywatele, którym odebrano niesprawiedliwie ustanowione przywileje tylko dlatego, że nie odebrano ich innym osobom (orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., K 7/90). Trybunał zwrócił uwagę, że ochrona praw nabytych dotyczy praw, które zostały nabyte „słusznie”, tzn. wyklucza to stosowanie analizowanej zasady w odniesieniu do praw nabytych *contra legem* i *pra-*

eter legem oraz uzyskanych w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym albo z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej (wyroki z: 24 lutego 2010 r., K 6/09 i 10 lutego 2015 r., P 10/11).

Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne (wyrok z 18 czerwca 2013 r., SK 49/12).

Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego¹⁹ (wyroki z: 24 lutego 2010 r., K 6/09 i 25 listopada 2010 r., K 27/09).

Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalnych lub rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia nie tylko umożliwiające im zaspokojenie podstawowych potrzeb (wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09).

Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw (wyrok z 22 czerwca 1999 r., K 5/99). Zakres stosowania zasady ochrony praw nabytych obejmuje zatem tylko takie wypadki, w których dana regulacja prawna stanowi źródło praw podmiotowych bądź ekspektatyw tych praw (wyrok z 8 stycznia 2009 r., P 6/07).

Na ustawodawcy ciąży obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem technik przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku (orzeczenie z 2 marca 1993 r., K 9/92, wyrok z 25 listopada 1997 r., K 26/97). Ustawodawca,

¹⁹ Zob. np. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I; wyroki z: 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114; 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 165 i 13 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8.

chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego i wynikających z niego zasad: bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, stanowiących istotne elementy zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie powoduje wejście w życie nowych uregulowań. Ponieważ w demokratycznym państwie prawnym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego (wyroki z: 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, 5 stycznia 1999 r., K 27/98, 30 marca 2005 r., K 19/02, 27 czerwca 2006 r., K 16/05, 18 lipca 2006 r., P 6/05 i 18 września 2006 r., SK 15/05).

Istota zasady ochrony praw nabytych sprowadza się do takiego nakazu stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (wyrok z 2 czerwca 1999 r., K 34/98). Z tej zasady wynika obowiązek stosowania procedury służącej ochronie określonych praw i interesów obywateli, nie wynika natomiast bezwzględny zakaz zmiany unormowań prawnych na niekorzyść obywatela. Zależy to od treści dokonywanych przez ustawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości (wyrok z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99).

Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Z konieczności zachowania praw nabytych nie można wywodzić obowiązku ustawodawcy kreowania identycznych uprawnień dla innych osób (wyrok z 12 września 2000 r., K 1/00). U podstaw praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. **Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza stanowienia regulacji ograniczających lub znoszących prawa podmiotowe.** Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki dotyczące ochrony praw nabytych jest usprawiedliwione, ponieważ zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne (wyrok z 4 stycznia 2000 r., K 18/99).

Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne (wyrok z 29 maja 2012 r., SK 17/09).

Takie odstępstwa są dopuszczalne jedynie w sytuacjach szczególnych, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami²⁰ (wyroki z: 25 listopada 2010 r., K 27/09 i 3 marca 2011 r., K 23/09).

Bezwzględna ochrona praw nabytych prowadziłaby bowiem do petryfikacji systemu prawnego, uniemożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Konstytucja dopuszcza ustanawianie regulacji, które ograniczają lub znoszą prawa nabyte, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien jednak wprowadzić rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają im dostosowanie się do nowej sytuacji; w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji (wyrok z 27 czerwca 2006 r., K 16/05).

Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Ich **ograniczanie lub znoszenie jest dopuszczalne w razie kolizji wartości zawartych w podstawach tej zasady z innymi wartościami konstytucyjnymi, pod warunkiem, że jest konieczne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych, które w danej sytuacji mają pierwszeństwo.** Prawodawca powinien jednak ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki dla jednostki i wprowadzić rozwiązania, które ułatwiają dostosowanie się do nowej sytuacji (wyrok z 25 czerwca 2002 r., K 45/01).

²⁰ Por. wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40 oraz 15 września 1998 r., K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64.

Zmieniając prawo, ustawodawca jest zobowiązany do szczególnej staranności. Musi realizować wymogi wynikające z zasad demokratycznego państwa prawnego dotyczące zmiany przepisów. W związku z tym ma obowiązek ustanowienia regulacji przejściowych i dostosowujących, żeby adresaci norm mogli zapoznać się z nową regulacją i zaadaptować do niej. W wypadku ingerencji w prawa nabyte (tu prawo do mieszkania) jednostka powinna uzyskać rekompensatę za utracone prawo (wyrok z 17 marca 2008 r., K 32/05).

Ustawodawca, ingerując w prawa nabyte, powinien wprowadzać rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają im dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji (wyroki z: 19 marca 2001 r., K 32/00 i 23 marca 2006 r., K 4/06). Posłużenie się odpowiednią *vacatio legis* ma znaczenie ochronne dla adresatów norm prawnych. Gwarantować ma przewidywalność działalności prawodawczej, a tym samym zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki, stanowiące jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Podstawową funkcją *vacatio legis* jest umożliwienie adresatom norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie się do zmieniającego stanu prawnego (wyrok z 2 grudnia 2014 r., P 29/13).

Zasada ochrony praw nabytych nie obejmuje osób fizycznych i prawnych, które nie mają praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw. Ochrona praw nabytych nie może uniemożliwiać zasadniczej reformy polskiego systemu prawnego, w tym systemu norm regulujących funkcjonowanie organów administracji publicznej (wyroki z: 22 czerwca 1999 r., K 3/99 i 13 marca 2000 r., K 1/99).

Zasady ochrony praw nabytych oraz bezpieczeństwa i pewności prawa chroniące jednostki i inne podmioty stosunków prawnych przed ingerencją władzy państwowej nie dotyczą w takim samym zakresie Skarbu Państwa (państwa jako podmiotu stosunków prywatnoprawnych). Państwo jest bowiem w tym przypadku podmiotem zobowiązanym do zapewnienia ochrony, a nie uprawnionym do korzystania z niej. Ze względów pojęciowych niemożliwe są roszczenia Skarbu Państwa wobec samego państwa z tytułu ochrony praw nabytych czy innych praw konstytucyjnych. Skarb

Państwa to samo państwo, określane tylko w stosunkach prywatnoprawnych w szczególności i wynikający z tradycji sposób (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P 4/99).

W stosunkach pracy zasada ochrony praw nabytych musi uwzględniać fakt, że treść stosunku pracy nie jest, z uwagi na jego konstrukcję prawną, niezmienna w czasie. Kodeks pracy przewiduje możliwość modyfikacji treści tego stosunku także w drodze jednostronnego oświadczenia woli jednej ze stron. Oznacza to, że zarówno pracodawca, jak i pracownik winien liczyć się z możliwością zmian treści łączącego ich stosunku prawnego, także w zakresie wysokości wynagrodzenia za pracę. Ocena ingerencji ustawodawcy w istniejące stosunki prawne z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych wymaga odwołania się do trwałości pewnych uprawnień na gruncie obowiązujących wcześniej przepisów ustawowych. Nie wszystkie uprawnienia nabyte na podstawie ustaw, których realizacja rozłożona jest w czasie, korzystają z tego samego stopnia trwałości i niezmienności. Ustawowa konstrukcja stosunku pracy zakłada pewną swobodę pracodawcy w zmianie warunków pracy i płacy. Jeżeli ustawodawca wprowadzi, z zachowaniem okresu dostosowawczego, regulację przewidującą inny sposób obliczania wynagrodzenia, a nawet jego obniżenie, to nie narusza zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i wynikającej z niej zasady ochrony praw nabytych. Uprawnienie do wynagrodzenia w określonej wysokości za okresy przyszłe nie jest objęte konstytucyjną gwarancją ochrony praw nabytych, bowiem przepisy prawa pracy przewidują możliwość jednostronnego rozwiązania stosunku pracy, a także możliwość modyfikacji treści stosunku. Nie można więc mówić o nabytym prawie do niezmienniania w przyszłości wysokości umówionego wynagrodzenia (wyrok z 7 maja 2001 r., K 19/00).

Dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń praw nabytych w przedmiocie zwolnień podatkowych musi uwzględniać charakter tych praw. Istotne jest, czy ograniczenia uprzednio przewidywanych zwolnień podatkowych znajdują podstawę w dobrach (wartościach) podlegających ochronie konstytucyjnej i czy można w danej, konkretnej sytuacji przyznać im pierwszeństwo, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie podatnikom warunków do przystosowania się do nowej regulacji podatkowej (wyrok z 25 czerwca 2002 r., K 45/01).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że mimo braku konstytucyjnego prawa podmiotowego do przedawnienia, jak również ekspektatywy takiego prawa, ustawodawca powinien ukształtować mechanizmy prawa podatkowego w taki sposób, by w rozsądnym terminie doprowadziły one do wygaśnięcia zobowiązania podatkowego, gdy doszło już do zindywidualizowania i skonkretyzowania obowiązku podatkowego bądź też wygaśnięcia prawa do wydania decyzji ustalającej to zobowiązanie (wyrok z 18 lipca 2013 r., SK 18/09). W szczególności dotyczy to sytuacji, gdyby w ustawowym okresie wymagalności podatku organy państwa, mając taką możliwość, nie podjęły żadnych czynności zmierzających do skutecznego wyegzekwowania daniny w należnej wysokości. W ocenie Trybunału, naruszenie konstytucyjnego obowiązku płacenia podatków – jakkolwiek naganne społecznie i sprzeczne z interesem publicznym – nie stanowi jednak wystarczającej przesłanki egzekwowania długu podatkowego przez dziesięciolecie. Stabilizacja stosunków społecznych, którą zapewnia przedawnienie, stanowi wartość konstytucyjną, wymagającą uwzględnienia. Jest ona zakotwiczona w zasadzie bezpieczeństwa prawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Zawarte w niniejszym orzeczeniu stanowisko Trybunału stanowić powinno dla ustawodawcy wyraźne przypomnienie o konieczności przestrzegania gwarancyjnych wymogów wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa w procesie stanowienia prawa podatkowego i kształtowania mechanizmów powstawania i egzekwowania danin publicznych.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, ochrona praw nabytych wchodzi w grę tylko w odniesieniu do tych uprawnień, które zostały nabyte w sposób słuszny, z uwzględnieniem zasad sprawiedliwości społecznej, a także zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa²¹.

Trybunał wypowiedział się wiele razy na temat dopuszczalności modyfikacji przepisów jednej ustawy, nawet o charakterze podstawowym dla danej dziedziny, inną ustawą. Sprawy te dotyczyły przede wszystkim możliwości modyfikacji przepisów kodeksów przez inne ustawy²². Pojęcie ustawy w ro-

²¹ Zob. m.in. wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15, cz. III, pkt 10.3 uzasadnienia i przywołane orzecznictwo.

²² Zob. orzeczenie z 18 października 1994 r., K 2/94, OTK w 1994 r., poz. 36; wyrok z 19 września 2008 r., K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124.

rozumieniu Konstytucji ma w zasadzie charakter jednolity, poza jednym wyjątkiem, jakim jest ustawa o zmianie Konstytucji, mająca moc derogacyjną równą Konstytucji (art. 235 Konstytucji). Skoro Konstytucja nie przewiduje w tym zakresie żadnych odstępstw, nie należy ich domniemywać jedynie na podstawie treści normowanej w danym akcie bądź jego społecznej doniosłości. Przypadki sprzeczności między regulacjami zawartymi w różnych ustawach podatkowych, jak również między tymi ustawami a pozostałymi ustawami, należy rozpatrywać z uwzględnieniem ogólnych zasad określających wzajemne stosunki norm o tej samej mocy prawnej, a nie jako ich hierarchiczną niezgodność w rozumieniu konstytucyjnym.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie istnieją konstytucyjne ograniczenia rozszerzania, modyfikowania lub nawet znoszenia zasad przedawnienia odnoszących się zarówno do obowiązków, jak i zobowiązań podatkowych określonych w ordynacji podatkowej przez inną ustawę podatkową – ustawę o podatku od czynności cywilnoprawnych. Pytający sąd nie podniósł przy tym żadnych argumentów za naruszeniem przedawnienia jako zasady ustrojowej, czyli gwarancji stabilizacji stosunków prawnych wskutek upływu czasu (wyroki z: 19 czerwca 2012 r., P 41/10 i 17 lipca 2012 r., P 30/11).

Ustawodawca może (...) – przestrzegając konstytucyjnej zasady stanowienia prawa – zarówno rozszerzać uprawnienia ustawy podatkowej oraz promować inne kierunki działania podatników, jak też te uprawnienia znosić bądź je likwidować (wyrok z 5 stycznia 1999 r., K 27/98), w szczególności, gdy przyjęte przez niego rozwiązanie nie spełnia założonego celu, a wręcz przeciwnie sprzyja różnego rodzaju nadużyciom podatkowym (wyrok z 8 stycznia 2009 r., P 6/09).

4. Zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit)

Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. U podstaw tej zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 17 grudnia 1997 r., K 22/96).

Zasada niedziałania prawa wstecz będąca istotnym elementem systemów prawnych współczesnych państw demokratycznych, ma swoje korzenie w starożytności. W prawie rzymskim funkcjonowała już na gruncie Kodeksu Justyniana. W polskim porządku prawnym zasada *lex retro non*

agit była przywołana już w XIV w. Była uznaną zasadą systemu prawnego II Rzeczypospolitej (wyroki z: 3 października 2001 r., K 27/01, 8 marca 2005 r., K 27/03).

Adresatem zasady *lex retro non agit* są również jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ art. 2 Konstytucji wyznacza konstytucyjną sytuację prawną nie tylko jednostki, a więc obywateli i osób prawnych, ale również jednostek samorządu terytorialnego (wyroki z: 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09 i 13 marca 2014 r., P 38/11).

Istotę zasady niedziałania prawa wstecz można sprowadzić do twierdzenia, że prawo powinno co do zasady działać „na przyszłość”, wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie. Innymi słowy, następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych norm, należy oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy (wyrok z 12 maja 2009 r., P 66/07).

Z wstecznym (retroaktywnym) działaniem przepisów mamy do czynienia wówczas, gdy prawodawca nakazuje określone fakty prawnie relewantne, zaistniałe przed dniem wejścia w życie nowych przepisów, oceniać w świetle tych nowych przepisów, wprowadzając fikcję, jakoby przepisy te obowiązywały już w dacie nastąpienia ocenianych faktów. W przypadku gdy regulacja zawarta w przepisie w oczywisty sposób działa *pro futuro*, a przy tym wywołuje skutki prawne dopiero w trzy miesiące po wejściu ustawy w życie, nie narusza zasady niedziałania prawa wstecz. Nie oznacza to, że nie naruszając zasady niedziałania prawa wstecz prawodawca może dowolnie ingerować w istniejące stosunki prawne i swobodnie je modyfikować. Granicą jest tu przede wszystkim przestrzeganie zasady ochrony praw nabytych i zasady ochrony zaufania do państwa i prawa (wyrok z 7 maja 2001 r., K 19/00).

(...) formuła „do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się (...) przepisy tej ustawy” nie ma charakteru wyjątkowego. Jest ona typowym sposobem wyrażenia jednej z trzech zasad intertemporalnych – zasady bezpośredniego działania nowego prawa, polegającej na tym, że nowe przepisy od momentu wejścia w życie regulują wszystkie zdarzenia – zarówno przyszłe, jak i przeszłe, w tym nawet takie, które w całości zostały zakończone przed wejściem w życie tej ustawy (dwie pozostałe zasady to: zasada dalszego obowiązywania dawnego pra-

wa oraz zasada wyboru prawa, por. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, s. 62; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 81-85). Zaletą bezpośredniego obowiązywania nowego prawa jest to, że nie różnicuje ono sytuacji podmiotów ocenianych w tym samym czasie i lepiej niż dotychczasowe prawo odzwierciedla aktualne stosunki prawne i wolę prawodawcy. Wśród wad tego rozwiązania można wskazać groźbę naruszenia ważnych zasad konstytucyjnych: zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, zasady ochrony praw nabytych oraz – co szczególnie istotne w warunkach niniejszej sprawy – zasady niedziałania prawa wstecz (wyrok z 12 maja 2009 r., P 66/07).

Zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowoustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. **Niedopuszczalne jest stanowienie norm z mocą wsteczną, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra, podlegające ochronie konstytucyjnej, decyzji takiej nie usprawiedliwiają.** Można od niej odstąpić, jednak tylko wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów, nadając normom możliwości oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty **miały podstawy, by oczekiwać uchwalenia takich norm** (wyroki z: 27 lutego 2002 r., K 47/01 i 5 listopada 2002 r., P 7/01).

Bezpośrednie działanie nowego prawa, chociaż wygodne dla ustawodawcy z punktu widzenia porządku prawnego, może stanowić zagrożenie w postaci naruszenia zasady zaufania obywatela czy innych podmiotów do państwa, zasady ochrony praw nabytych czy też zasady nieretroakcji prawa (wyroki z: 10 grudnia 2007 r., P 43/07, 20 stycznia 2009 r., P 40/07).

Zasadę tę należy rozumieć nie tylko jako zakaz stanowienia norm prawnych nakazujących stosowanie nowoustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych, lecz także jako zakaz stanowienia międzyczasowych (intertemporalnych) reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwają-

cych w okresie wejścia w życie norm nowoustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych. **W dziedzinie prawodawczej działalności państwa stwarza ona obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli tego nie wymaga ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją, obowiązek przyznawania praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji realizacji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli i wreszcie obowiązek nie nadawania przepisom prawnym mocy wstecznej.** Gdy idzie o ten ostatni obowiązek, zasada zaufania do państwa wymaga, by mocy wstecznej nie nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną (orzeczenie z 30 listopada 1988 r., K 1/88 i wyroki z: 8 marca 2005 r., K 27/03 i 19 marca 2007 r., K 47/05).

Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych. Z tych też względów od **zasady niedziałania prawa wstecz można odstępować wyjątkowo z bardzo ważnych powodów, bądź gdy wynika to z natury normowanych stosunków.** Zasada ta jako dyrektywa legislacyjna skierowana pod adresem organów stanowiących prawo, zawiera w swojej treści **zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń** (rozumianych *sensu largo*), **które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych przewidzianych tymi normami.** Norma nie działa wstecz, jeżeli na jej podstawie należy dokonywać kwalifikacji zdarzeń, które wystąpiły po jej wejściu w życie (orzeczenie z 28 maja 1986 r., U 1/86).

Zasada niedziałania prawa wstecz jest najbardziej rygorystycznie stosowana w prawie karnym – art. 42 ust. 1 Konstytucji (orzeczenia z: 25 lutego 1992 r., K 3/91, 19 października 1993 r., K 14/92, 30 listopada 1993 r., K 18/92, 7 grudnia 1993 r., K 7/93). Nie ma jednak charakteru absolutnego (wyroki z: 6 lipca 1999 r., P 4/99, 7 lutego 2001 r., K 27/00 i 3 października 2001 r., K 27/01).

Bezwzględny charakter ma jednak zasada zakazu retroaktywności prawa w dziedzinie prawa karnego – *nullum crimen sine lege* – wyrażona w art. 42

ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, która łączy się ściśle z zasadą *lex retro non agit* wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji, mając oparcie w wiążących Polskę umowach międzynarodowych (art. 7 Konwencji i art. 15 MPPOiP) (wyrok z 2 września 2008 r., K 35/06).

(...) zawarta w art. 42 ust. 1 Konstytucji zasada *nullum crimen sine lege* jest podstawowym, konstytucyjnie zapewnionym prawem człowieka, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał zwrócił uwagę na relację między zasadą *nullum crimen sine lege* a zasadą *lex retro non agit* – na gruncie treści normatywnych art. 42 ust. 1 Konstytucji. Trybunał w omawianym wyroku ustalił, że zasada *nullum crimen sine lege* jest szczególnym ujęciem zasady *lex retro non agit*. Dlatego, na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji, zasada *lex retro non agit* jest określana w takim zakresie, w jakim wynika to z zasady *nullum crimen sine lege*. „Z art. 42 ust. 1 Konstytucji (a nie tylko art. 2 Konstytucji) wyprowadzić można zasadę *lex retro non agit*, ale tylko w takim zakresie, w którym pokrywa się ona z zasadą *nullum crimen sine lege*. Ujmując to inaczej, zasada *nullum crimen sine lege* stanowi pewien aspekt zasady *lex retro non agit*, która w tym zakresie podlega konstytucyjnej ochronie na mocy art. 42 ust. 1. Zasada *nullum crimen sine lege* jest szczególnym ujęciem zasady *lex retro non agit* dlatego, że u jej podstaw znajduje się także wprowadzenie dla obywatela gwarancji, iż przepisy określające skutki prawne jego działania obowiązujące w momencie podejmowania tegoż nie ulegną później zmianie. Chodzi tu o zagwarantowanie obywatelowi, iż podjęte przez niego działanie nie jest karalne, a jeżeli tak, to zagrożone jest dokładnie określoną karą. Art. 42 ust. 1 Konstytucji mówi o czasie popełnienia czynu jako o punkcie, w którym dany czyn ma być zabroniony przez obowiązującą ustawę, aby rodził odpowiedzialność karną” (wyrok z 13 października 2009 r., P 4/08).

Pomimo, że zakaz retroaktywności prawa stanowi istotny element demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i powiązany jest bezpośrednio z takimi wartościami jak chociażby pewność i przewidywalność prawa, nie ma on jednak waloru absolutnego.

Acquis constitutionnel dopuszcza możliwości wprowadzenia przez ustawodawcę zarówno retroakcji, jak i retrospekcji (...). Nie sposób bowiem abstrakcyjnie wykluczyć istnienia wymagających ochrony konstytucyjnych wartości, które uzasadniać będą odstępstwo od zasady nieretroaktywnego

działania prawa. Tego rodzaju odstępstwo musi być jednak wolne od arbitralności i podlegać ocenie z perspektywy celowości i proporcjonalności (por. na przykładzie orzeczeń o wzajemnym stosunku zasady *lex retro non agit* i zasady ochrony praw nabytych: np. wyroki z: 15 września 1998 r., K 10/98 i 8 grudnia 2009 r., SK 34/08).

Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (wyroki z: 10 grudnia 2007 r., P 43/07, 19 marca 2007 r., K 47/05, 18 października 2006 r., P 27/05 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07).

Na gruncie obowiązującej Konstytucji nie można całkowicie wykluczyć stanowienia regulacji retroaktywnych w sferze prawa daninowego, regulacje takie muszą jednak mieć szczególnie mocne uzasadnienie aksjologiczne (wyrok z 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06). **Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, szczególnie w przypadku, gdy wpływa ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami** (orzeczenie z 25 czerwca 1996 r., K 15/95 oraz wyroki z: 17 grudnia 1997 r., K 22/96, 15 września 1998 r., K 10/98 i 8 marca 2005 r., K 27/03).

Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (wyroki z: 10 grudnia 2007 r., P 43/07, 19 marca 2007 r. K 47/05, 18 października 2006 r., P 27/05 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07).

Ocena dopuszczalności odstąpienia od wyżej wymienionych zasad w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna, np. sprawiedliwości społecznej, powinna zostać dokonana dla każdej sytuacji z osobna, jako że trudno jest o wypracowanie ogólnej, uniwersalnej reguły. Nie można stosować tego wyjątku do wynagrodzeń za pracę, szczególnie jeżeli dotyczy to osób, dla których stanowi ono jedyne źródło utrzymania siebie i rodziny. W takim przypadku nawet sytuacja budżetowa państwa nie może stanowić usprawiedliwienia dla wprowadzenia

przepisów bez odpowiedniego *vacatio legis*, a tym bardziej z mocą wsteczną (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., K 15/91).

Przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

- nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe);
- mają one rangę ustawową;
- ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;
- spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;
- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy);
- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz (wyroki z: 12 maja 2009 r., P 66/07 i 23 lipca 2013 r., P 36/12).

Retroaktywnie działające przedłużenie okresów przedawnienia podlega ocenie w perspektywie zasady państwa prawnego, nie jest jednak związane z naruszeniem praw nabytych, ani ochroną zaufania w zakresie regulacji określających karalność czynu zabronionego. Z tych też względów nie są one objęte zakresem zastosowania gwarancyjnej zasady *lex severior poenali retro non agit*. Natomiast „ustawa wprowadzająca ponowną karalność czynu zabronionego, pomimo upływu terminu przedawnienia, jest więc z tego powodu niedopuszczalna i narusza zasadę ochrony zaufania oraz wynikający z niej zakaz retroaktywności”. Jest to bowiem sytuacja retroaktywności dotycząca „zamkniętych stanów faktycznych”, wykazująca podobieństwo do wprowadzenia z mocą wsteczną karalności określonych zachowań (wyrok z 15 października 2008 r., P 32/06).

Działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (wyroki z: 25 września 2000 r., K 26/99, 8 marca 2005 r., K 27/03, 19 marca 2007 r., K 47/05).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie odróżnia retroakcję właściwą od retroakcji pozornej (retrospektywności). Retrospektywność dotyczy stosunków zaistniałych wcześniej i nadal trwających (wyroki z: 31 stycznia 1996 r., K 9/95, 31 marca 1998 r., K 24/97 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07). Wówczas nowe prawo stosuje się bezpośrednio do trwających stosunków prawnych. (...) O tym, że przepisy mają charakter retrospektywny, a nie retroaktywny, możemy mówić wówczas, gdy nowe przepisy stosuje się do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie nowelizacji i nie wywołują one skutków dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie (wyroki z: 10 lipca 2008 r., K 33/06, 18 października 2006 r., P 27/05 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07).

Regulacja intertemporalna (zwana retrospektywnością), polegająca na nakazie zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków, nie jest objęta wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa (por. wyrok z 31 marca 1998 r., K 24/97). Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych (wyrok z 4 kwietnia 2006 r., K 11/04). Bezpośrednie działanie nowego prawa, chociaż wygodne dla ustawodawcy z punktu widzenia porządku prawnego, w praktyce niesie liczne zagrożenia w postaci naruszenia zasady zaufania obywatela czy też podmiotów gospodarczych do państwa, zasady ochrony praw nabytych czy też zasady nieretroakcji prawa (z czym mamy do czynienia na tle niniejszego postępowania), które to zasady wynikają z art. 2 Konstytucji (wyrok z 10 grudnia 2007 r., P 43/07).

5. Nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (vacatio legis)

***Vacatio legis* jest okresem między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie.** Wymóg ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* oraz należytego formułowania przepisów przejściowych wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (wyrok z 12 czerwca 2002 r., P 13/01).

(...) instytucja *vacatio legis* jest elementem koncepcji państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji i znajduje swe oparcie w zasadzie zaufania obywateli do państwa (wyrok z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09).

Nakaz stosowania odpowiedniej *vacatio legis* ma szerszy zasięg stosowania niż zasada ochrony praw nabytych, ponieważ odnosi się również do regulacji, które nie ograniczają ani nie znoszą praw podmiotowych. Zakreślenie stosowania obu zasad nakładają się na siebie, ponieważ wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi jeden z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte (wyrok z 4 stycznia 2000 r., K 18/99).

(...) nakaz stosowania odpowiedniej *vacatio legis* jest samodzielną konstytucyjną zasadą prawa. Jest ona elementem demokratycznego państwa prawnego. Ma ona oparcie także na zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stosowanie tej zasady ma służyć budowaniu tego zaufania (wyrok z 9 kwietnia 2002 r., K 21/01). Zarazem zasada odpowiedniej *vacatio legis* jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji, której stosowanie jest obowiązkiem prawodawcy (wyroki z: 15 lutego 2005 r., K 48/04 i 28 października 2009 r., K 32/08).

(...) „odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych (...). (wyrok z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09).

Na aprobatę zasługiwałaby praktyka wprowadzania w życie aktów normatywnych, która poprzez określenie dostatecznie odległych terminów wchodzenia w życie stwarzałaby realną gwarancję wszystkim ich adresatom do przygotowania się do realizacji postanowień takich aktów. Jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne to okres „spoczywania” aktu normatywnego powinien być dostatecznie długi w wypadku regulowania nowych materii prawnych, a w szczególności w wypadku wprowadzania różnorodnych nakazów i zakazów połączonych z odpowiedzialnością karną. Jeżeli jednak 14 dniowy termin wejścia w życie ustawy (...) nie jest terminem optymalnym, ale dopuszczalnym w danej sytuacji, to dopuszczalne jest podpisanie i skierowanie do publikacji ustawy regulują-

cej bardzo ważną problematykę społeczną, mającą znaczenie dla ochrony porządku prawnego oraz podstawowych praw (wyrok z 3 października 2001 r., K 27/01).

Z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika konieczność stosowania odpowiedniego terminu wejścia w życie ustawy, tak by jej adresaci mogli w należyty sposób przygotować się do jej wymogów i nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne. *Vacatio legis* służy też i samemu ustawodawcy, który ma możliwość eliminacji ewentualnych błędów w ustawie czy sprzeczności w systemie prawa (wyrok z 18 lutego 2004 r., K 12/03). Trybunał Konstytucyjny dekodował konkretne wymagania czasowe w odniesieniu do *vacatio legis*, łącząc je z funkcją danej ustawy w systemie prawa, z jej charakterem i rodzajem relacji społecznych, które ona regulowała, przy czym niejednokrotnie chodziło o znalezienie właściwych ram czasowych, które czyniłyby zażość kryterium „odpowiedniości” *vacatio legis* na gruncie art. 2 Konstytucji. Tak stało się w przypadku określenia minimalnej *vacatio legis*, dotyczącej zmiany w systemie podatkowym (publikacja ustawy nie krócej niż na miesiąc przed końcem danego roku podatkowego). W odniesieniu do tej kwestii linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego jest na tyle utrwalona, że można tu mówić o precyzyjnie zdekodowanym standardzie. (...) Konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. To znaczy, że wszystkie nowelizacje prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez Trybunał Konstytucyjny z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 3 listopada 2006 r., K 31/06).

Negatywnie oceniana jest praktyka legislacyjnej polegającej na zmianie przepisów po podaniu do publicznej wiadomości w sposób formalny ich treści, a przed ich wejściem w życie. Należy jednak zaznaczyć, że ustawodawca, mając generalne prawo zmiany przepisów w dowolnym czasie po wejściu w życie ustawy, o ile nie narusza to wynikających z Konstytucji norm, ma także prawo zmiany tych przepisów, zanim zaczną one obowiązywać, pod tymi samymi wszakże warunkami (wyrok z 18 stycznia 2005 r., K 15/03).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa nakłada na ustawodawcę obowiązek ustanowienia właściwej *vacatio legis* i przepisów przejściowych dla sytuacji, w której, w nowelizowanych przepisach ustawy, wprowadza się nowe uregulowania, zwłaszcza bardziej restrykcyjne dla zainteresowanych (wyrok z 19 maja 2003 r., K 39/01). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TK odpowiedniość *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania swoimi sprawami, po ogłoszeniu nowych przepisów, w sposób uwzględniający ich treść. Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do możliwości zapoznania się przezeń z nowym przepisem oraz możliwości adaptacji do nowej regulacji prawnej (wyrok z 25 marca 2003 r., U 10/01).

Zachowanie odpowiedniej *vacatio legis* i ustanawiania przepisów przejściowych służy ochronie interesów w toku, przeciwdziała bowiem zaskakiwaniu obywateli nowymi regulacjami prawnymi. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie sformułował trzy przesłanki, przy spełnieniu których powstaje po stronie ustawodawcy obowiązek poszanowania „interesów w toku”: „1) przepisy prawa muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć (w prawie podatkowym horyzont ten musi przekraczać okres roku podatkowego); 2) przedsięwzięcie to – ze swej natury – musi mieć charakter rozłożony w czasie; 3) obywatel musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów” (wyroki z: 25 listopada 1997 r., K 26/97 i 8 stycznia 2009 r., P 6/09)

Trybunał orzekając o niekonstytucyjności ustawy z powodu braku właściwej *vacatio legis* nie może, jako ustawodawca negatywny, zadekretować właściwego okresu. Ustawa musiałaby więc wrócić do Parlamentu, który określiłby nowy termin jej wejścia w życie, ponieważ ustalenie właściwej *vacatio legis*, z uwagi na charakter ustawy oraz warunki społeczne i gospodarcze, w jakich ma ona funkcjonować, należy do kompetencji Sejmu. Orzeczenie takie spowodowałoby bowiem konieczność stosowania fikcji, iż ustawa nie zaczęła obowiązywać a jej wejście w życie, w kształcie merytorycznie niezmienionym, uzależnione byłoby od ponownej decyzji Parlamentu w sprawie *vacatio legis* (wyrok z 16 września 2003 r., K 55/02).

Rozumienie konstytucyjnego nakazu ustanawiania *vacatio legis* i nadawania temu nakazowi odpowiedniego wymiaru czasowego należy rozważyć odrębnie w odniesieniu do przepisów prawa daninowego, gospodarczego oraz przepisów regulujących sytuację osób, których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest, z powodów naturalnych, szczególnie utrudniona, tj. np. osób bezrobotnych, emerytów i rencistów.

(...) stosownie do zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa prawodawca ma nie tylko umożliwić adresatowi zapoznanie się z nowymi regulacjami, lecz także pozwolić mu dostosować się do zmieniającego się stanu prawnego. (...) na odpowiedniość *vacatio legis* składa się stopień ingerencji prawodawcy w dotychczasową sytuację prawną adresata oraz wzgląd na umożliwienie adresatom zapoznania się z treścią regulacji (orzeczenia z: 1 czerwca 1993 r., P 2/92, 30 listopada 1993 r., K 18/92 i wyrok z 28 października 2009 r., K 32/08).

(...) adekwatność co najmniej 14-dniowej *vacatio legis* podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji. Ocena, czy w danym wypadku *vacatio legis* jest odpowiednia, zależy od całokształtu okoliczności, w szczególności od przedmiotu i treści nowo uchwalonych norm oraz od wyniku analizy, jak bardzo różnią się one od dotychczasowych regulacji. Ograniczenie tego okresu jest dopuszczalne jedynie jako środek nadzwyczajny, który ma postać wyjątku uzasadnionego ważnym interesem publicznym (wyroki z: 20 grudnia 1999 r., K 4/99 i 28 października 2009 r., K 32/08).

(...) co do zasady nie ma uniwersalnej reguły dotyczącej ustalania odpowiedniości *vacatio legis*. Trybunał wskazywał konkretne wymagania czasowe w odniesieniu do okresu spoczywania prawa, łącząc je z funkcją danej ustawy w systemie prawa, a także z jej charakterem oraz rodzajem relacji społecznych, które reguluje. Wyznaczone ramy czasowe miały być „odpowiednie” na gruncie art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wskazał natomiast minimalną *vacatio legis* dotyczącą zmiany w systemie podatkowym (publikacja ustawy nie krócej niż na miesiąc przed końcem danego roku podatkowego). W odniesieniu do kwestii wprowadzania zmian w materii prawa podatkowego linia orzecznicza Trybunału jest na tyle utrwalona, że można tu mówić o funkcjonowaniu określonego standardu konstytucyjnego (wyrok z 28 października 2009 r., K 32/08).

Badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma

charakter odpowiedni do ich treści i charakteru. Założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu 14 dni, jako przewidzianego ogólnie przez ustawodawcę. Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* zależy też jednak od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej. Argument ważnego interesu publicznego może – wyjątkowo – uzasadniać ograniczenie lub nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis* (orzeczenie z 11 września 1995 r., P 1/95).

Problem *vacatio legis* w odniesieniu do przepisów pogarszających sytuację płacową pracowników państwowej sfery budżetowej musi być rozpatrywany przy uwzględnieniu wszystkich uwarunkowań, które ma obowiązek uwzględnić ustawodawca. Funkcja gwarancyjna przepisów tego prawa nie może wyrażać się w tym, że obywatel nie powinien ponosić skutków ekonomicznych niepowodzeń swego państwa. Przed ustawodawcą staje za to wówczas problem sprawiedliwego rozłożenia skutków tych niepowodzeń na poszczególne grupy obywateli. „Odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z możliwością pokierowania – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. **Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, a te bywają wszak zróżnicowane.** W sytuacji gdy istnieje możliwość zapoznania się z nowymi przepisami i istnieją możliwości adaptacyjne, ważny interes publiczny przemawia za uznaniem, iż siedmiodniowa *vacatio legis* jest „odpowiednia” (wyroki z: 16 czerwca 1999 r., P 4/98 i 8 maja 2012 r., K 7/10).

Minimalny standard *vacatio legis* wyznacza ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych, przewidująca jako zasadniczy okres *vacatio legis* termin czternastodniowy. Ustawa przewiduje wyjątki od tej zasady podstawowej – w myśl art. 4 ust. 2, który stanowi, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W takiej sytuacji muszą jednak zaistnieć dostatecznie przekonujące argumenty uzasadniające odstępianie od zasady. Takim argumentem nie może być fakt, że

organ sprawujący władzę ustawodawczą działał początkowo niedostatecznie szybko, następnie zaś – z pełną świadomością – uchwalił ustawę, która już w momencie przekazania jej Prezydentowi RP była retroaktywna. Tego rodzaju działanie ustawodawcy nie zasługuje na obronę, ponieważ brak jest należytej przesłanki nadzwyczajnego odstąpienia od stwierdzenia naruszenia zasady nieretroaktywności (wyrok z 3 października 2001 r., K 27/01).

(...) nakaz odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględnego. Ustawodawca może wręcz zrezygnować z *vacatio legis*, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny. Standard wyznacza ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych, przewidująca 14 dni jako minimalny okres *vacatio legis* – art. 4 ust. 1 (wyrok z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09)

Gwarancje prawne ochrony interesu jednostki mają wyjątkowo duże znaczenie w prawie podatkowym i to zarówno w płaszczyźnie materialno-prawnej, jak i proceduralnej. Zasada przyzwoitej legislacji nakazuje zachowanie szczególnej staranności przy regulacjach podatków, jako materii konstytucyjnej dotyczącej bezpośrednio praw obywatelskich. Zwolnienia, jak również ulgi podatkowe, będące wyłomem w zasadzie powszechności i równości opodatkowania (art. 84 Konstytucji), służą założonym przez ustawodawcę celom o charakterze stymulującym rozwój gospodarczy, najczęściej związanym z oczekiwaniem określonych zachowań ze strony podatników. Trybunał wielokrotnie wyrażał pogląd, że ustawodawca ma względną swobodę w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Daleko idąca swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest jednak w swoisty sposób równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania (proceduralnych aspektów) zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji. Zasady te – stanowiące przejaw ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa – **wyrażają się m.in. w obowiązku ustawodawcy do ustanawiania „odpowiedniej” *vacatio legis* oraz w obowiązku należytego formułowania przepisów przejściowych.** W zasadzie nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku. **Zmiany takie, gdy chodzi o obecne ukształtowanie podatku dochodowego od osób fizycznych, powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego.** Nie są to wprawdzie wymagania o bezwzględnie wiążącym charakterze, ale odstąpienie od nich dopuszczalne jest

tylko, gdy przemawiają za tym uzasadnione argumenty prawne (orzeczenia z: 29 marca 1994 r., K 13/93, 24 maja 1994 r., K 1/94, 18 października 1994 r., K 2/94, 12 stycznia 1995 r., K 12/94 i 11 września 1995 r., P 1/95 oraz wyrok z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01).

Oceniając odpowiedniość *vacatio legis*, TK zwrócił uwagę na różnicę między sytuacją, w której nowe przepisy mogą mieć zastosowanie już w dniu wejścia w życie, a sytuacją, w której choć przepisy weszły w życie, w praktyce znajdują zastosowanie po upływie określonego czasu. TK stwierdził wówczas, że w tym wypadku „mamy do czynienia z rozbieżnością oceny formalnej i faktycznej. Formalnie ustawa zmieniająca weszła w życie w dniu jej ogłoszenia, natomiast praktycznie – ze względu na datę ogłoszenia kampanii wyborczej – mogła być stosowana dopiero po 17 dniach od ogłoszenia (wyroki z: 13 lipca 2004 r., sygn. P 20/03 i 30 czerwca 2009 r., K 14/07).

W nie mniejszym stopniu powinno to dotyczyć tak istotnych dla obywateli kwestii, jak prawa i obowiązki osób pełniących funkcje z wyboru, i to także ze względu na oczekiwania wyborców. Właściwym w takich wypadkach okresem dostosowawczym z natury rzeczy będzie trwająca właśnie kadencja osób wybieranych powszechnie i bezpośrednio (wyrok z 11 maja 2007 r., K 2/07).

Vacatio legis jest z istoty swojej instytucją, której celem jest wykluczenie sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów norm prawnych oraz umożliwienie im dostosowania zachowań do nowej regulacji. Twórca aktu normatywnego powinien także wybrać taki moment jego wejścia w życie, by nie naruszyć jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest zaufanie obywateli do prawa, a więc by nie zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciem i stworzyć im możliwość zapoznania się z treścią stanowionych norm oraz – na podstawie tej wiedzy – dostosowania swoich zachowań do ich treści. Trybunał uznał za niewłaściwą praktykę ustawodawczą, która prowadzi do zmiany przepisów w okresie ich *vacatio legis*. Praktyka ta jeśli jest nadużywana, nie sprzyja poczuciu pewności prawa i obniża autorytet władzy ustawodawczej. Z drugiej strony trzeba jednak mieć na uwadze, że odpowiednia *vacatio legis* to również okres, w którym prawodawca ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych, czy też rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa, bądź zapobieżenia negatywnym skutkom wejścia

w życie uchwalonych, a jeszcze nie obowiązujących regulacji. Nie można więc wykluczyć, że w pewnych sytuacjach nowelizacja przepisów dopiero co przyjętych będzie uzasadniona szczególnymi okolicznościami (wyrok z 18 lutego 2004 r., K 12/03).

6. Zasada określoności przepisów prawa

Ustawowa regulacja winna czynić zadość dyrektywie dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych, która stanowi pochodną zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (wyrok z 18 lutego 2004 r., P 21/02).

Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji (wyroki z: 15 września 1999 r., K 11/99, 11 stycznia 2000 r., K 7/99, 21 marca 2001 r., K 24/00, 30 października 2001 r., K 33/00, 22 maja 2002 r., K 6/02, 20 listopada 2002 r., K 41/02, 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 29 października 2003 r., K 53/02, z 9 października 2007 r., SK 70/06, 28 października 2009 r., K 32/08, 29 maja 2012 r., SK 17/09 i 29 lipca 2014 r., P 49/13).

W wyroku z 28 października 2009 r., Kp 3/09²³, podsumowującym dorobek orzecniczy, wydanym w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że: „Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii

²³ Cz. III, pkt 6.2.

podlegającej normowaniu” (wyrok z 19 grudnia 2012 r., K 9/12 i postanowienie z 11 lutego 2014 r., P 50/11).

Znaczenie tej zasady, (...) przejawia się przede wszystkim w tym, że odnosi się ona – jako jedna z dyrektyw prawidłowej legislacji – do wszelkich regulacji kształtujących pozycję prawną jednostki.

Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawność przepisu oznacza jego prawidłową konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego i jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów – jasności i precyzyjności. Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (wyrok z 11 grudnia 2009 r., Kp 8/09).

Trybunał posługuje się pojęciem „reguły przyzwoitej legislacji” w znaczeniu szerokim, określając nim wszelkie wskazania, jak poprawnie dokonywać rozstrzygnięć legislacyjnych, które są adresowane do podmiotu tworzącego prawo, oraz w wąskim zakresie, kiedy określa nim tylko takie spośród tych wskazań, których naruszenie powoduje, że akt normatywny jest obciążony wadą istotną i w konsekwencji jest niekonstytucyjny. Dodaje się przy tym, że reguły przyzwoitej legislacji w wąskim znaczeniu są kierowane zarówno do tworzącego prawo, jak i dokonującego kontroli jego konstytucyjności²⁴.

(...) zmiana przepisu, który nie obowiązywałby w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, musi oczywiście nasuwać wątpliwości co do poprawności zastosowanej techniki prawodawczej i skutków prawnych zaskarżonej regulacji. Stwarza ona stan wywołujący niejasność wykładni i jej wyników, które powinny być zgodne z ogólnymi regułami określoności prawa.

(...) zasady prawidłowej legislacji wymagają niezwykle starannego redagowania przepisów uchylających lub zmieniających inne przepisy, a także przepisów określających termin wejścia w życie aktu normatywnego, tak

²⁴ Por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.

aby unikać sytuacji, w których mogłyby powstać wątpliwości co do treści obowiązujących norm prawnych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy ustawodawca równolegle nowelizuje te same przepisy określonej ustawy, uchwalając kolejne jej nowelizacje przed definitywnym zakończeniem postępowania ustawodawczego w sprawie nowelizacji wcześniejszych.

(...) celowość i ewentualna zasadność wprowadzenia w życie danej regulacji prawnej nie może być wytłumaczeniem tworzenia przepisów prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawa jest złamaniem zasady poprawnej legislacji i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji (wyroki z: 21 lutego 2006 r., K 1/05 i 10 stycznia 2012 r., P 19/10).

Niebezpieczeństwo niespójności lub innych uchybień związanych z równoległym uchwalaniem ustaw nowelizujących daną ustawą może powstać m.in. w sytuacji, w której pierwsza nowelizacja określonej ustawy została zaskarżona przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego w ramach kontroli prewencyjnej. Jak wspomniano wyżej, staranne i wnikliwe rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny wymaga zawsze pewnego czasu (wyrok z 14 lipca 2010 r., Kp 9/09)

Wymóg określoności, z uwzględnieniem należycie zredagowanych przepisów przejściowych, odnosi się do relacji między państwem i obywatelami – adresatami badanej regulacji, którzy mają prawo oczekiwać jej czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych, a także nierozmijania się jej skutków z rzeczywistymi intencjami prawodawcy²⁵ (...) „niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera [im] (...) poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa”²⁶ (wyrok z 9 lutego 2010 r., P 58/08).

(...) zasada prawidłowej legislacji mieści nie tylko wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa. Obejmuje także „podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy (...) przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji

²⁵ Zob. wyrok z 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29.

²⁶ Wyrok z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31.

zakładanego celu” (wyroki z: 24 lutego 2003 r., K 28/02 i 22 września 2009 r., P 46/07).

Określoność prawa stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje zatem swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela (wyroki z: 15 września 1999 r., K 11/99, 11 stycznia 2000 r., K 7/99, 21 marca 2001 r., K 24/00, 30 października 2001 r., K 33/00, 22 maja 2002 r., K 6/02, 20 listopada 2002 r., K 41/02, 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 29 października 2003 r., K 53/02, 9 października 2007 r., SK 70/06 i 29 marca 2010 r., K 8/08).

Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. (...) na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. (...) Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej nakładającej na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu (wyrok z 29 marca 2010 r., K 8/08).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto ponadto, że zasady poprawnej legislacji obejmują podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi to podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne we właściwy sposób

wyrażają wysłowioną normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (wyroki z: 24 lutego 2003 r., K 28/02, 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08 i 13 czerwca 2013 r., K 17/11). Innymi słowy, zasady poprawnej legislacji zostają naruszone także w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej. Rozdźwięk ten skutkuje bowiem wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, naruszającą wymóg dostatecznej określoności przepisów (wyrok z 30 listopada 2011 r., K 1/10).

Z orzecznictwa Trybunału wywieść można trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami wynikającymi z zasady prawidłowej legislacji. Po pierwsze – każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być sformułowany tak, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyroki z: 30 października 2001 r., K 33/00, 27 listopada 2006 r., K 47/04, 22 stycznia 2013 r., P 46/09 i 29 lipca 2014 r., P 49/13).

W orzecznictwie konstytucyjnym utrwalił się pogląd, że dla oceny zgodności sformułowania danego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy kryteria, które składają się na tzw. test określoności prawa, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Rola poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a przede wszystkim stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa (wyrok z 4 listopada 2010 r., K 19/06).

(...) Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka

powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. (...) *Zasady techniki prawodawczej* stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 28 października 2009 r., K 32/08).

Każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, **którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie** (wyroki z: 21 marca 2001 r., K 24/00 i 7 listopada 2006 r., SK 42/05).

Naruszenie zasady poprawnej legislacji w niektórych sprawach może pociągać za sobą nie tylko niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, ale również z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Związek taki może mieć miejsce w wypadku, gdy chodzi o przepisy odnoszące się wprost do praw i wolności obywateli. Istotą unormowania zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest bowiem określenie przesłanek, których spełnienie jest koniecznym warunkiem dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki (wyrok z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07).

(...) nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji (...) jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. (...) Poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się

wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji (wyroki z: 23 października 2007 r., P 28/07, 29 marca 2010 r., K8/08 i 15 listopada 2010 r., P 32/09).

(...) nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymaganie sformułowania przepisów tak, żeby zapewniały dostateczny stopień precyzji ustalenia ich znaczenia i skutków prawnych, aby nie stanowiły one pułapki dla obywateli (orzeczenia z: 19 czerwca 1992 r., U 6/92, 1 marca 1994 r., U 7/93, 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, oraz wyroki z: 24 lutego 2003 r., K 28/02, 17 października 2000 r., SK 5/99, 28 czerwca 2005 r., SK 56/04 i 15 stycznia 2009 r., K 45/07).

Z zasady państwa prawnego wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa, realizujących prawem określone funkcje, a przez to ustrojowa poprawność w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności. (...) Starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji należy wymagać od ustawodawcy zwykłego zwłaszcza przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę (wyroki z: 7 stycznia 2004 r., K 14/03 i 21 kwietnia 2009 r., K 50/07).

Konsekwentnie wobec dotychczas przyjmowanego rozumienia omawianej zasady wskazać trzeba, że wynika z niej nakaz konstruowania przepisów prawnych w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. W pierwszej kolejności przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była

oczywista i pozwalala na wyegzekwowanie (wyroki z: 21 marca 2001 r., K 24/00 i 19 grudnia 2008 r., K 19/07).

Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które – w zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny – mogą prowadzić do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania. Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (wyroki z: 24 lutego 2003 r., K 28/02, 23 marca 2006 r., K 4/06 i 30 września 2008 r., K 44/07).

Trybunał Konstytucyjny zauważa zarazem, że z naruszeniem zasady poprawnej legislacji możemy mieć wyjątkowo do czynienia w sytuacji odwrotnej, a mianowicie w razie, gdy danym przepisom prawnym zostało przypisane, wskutek ich trwałej, powszechnej i jednolitej wykładni, określone znaczenie normatywne. Zgodnie z przyjętym przez Trybunał zapatrywaniem przedmiotem kontroli staje się wówczas norma prawna, którą odtworzono w praktyce orzeczniczej. Może się przy tym zdarzyć, że znaczenie nadane przez organy władzy publicznej pewnej regulacji, niebudzącej zastrzeżeń z punktu widzenia ustawy zasadniczej, okazuje się sprzeczne z Konstytucją, co jest wynikiem zignorowania przez te organy obowiązku dokonywania wykładni wszystkich przepisów prawnych w zgodzie z aktami normatywnymi o wyższej mocy prawnej. Omawiany wypadek niekonstytucyjności wystąpi nie tylko w sytuacji, gdy spośród kilku możliwych, akceptowalnych i nieakceptowalnych konstytucyjnie znaczeń przepisu prawnego został wybrany wariant interpretacyjny niedający się uzgodnić z Konstytucją, lecz także w sytuacji, gdy w ramach gałęzi prawa, w których obowiązuje szczególny standard wymaganej określoności regulacji ustawowej (prawo daninowe, prawo karne), pewna regulacja jest stosowana *per analogiam* bądź w sposób rozszerzający na niekorzyść podmiotów obowią-

zanych. Dochodzi przez to do naruszenia zakazu wykładni przez analogię względnie zakazu wykładni rozszerzającej, które to zakazy mają w tych dziedzinach prawa bezpośrednie uzasadnienie konstytucyjne. W ostatnio wymienionych wypadkach nie byłaby trafna teza o naruszeniu przez prawodawcę przewidzianych w ustawie zasadniczej wymogów treściowych dla stanowionego prawa (odtworzone przez organy władzy publicznej normy prawne nie musiałyby przecież być materialnie niezgodne z normami Konstytucji). Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że mielibyśmy wówczas do czynienia z naruszeniem zasady poprawnej legislacji, skoro prawodawca przez odpowiednie sformułowanie aktu normatywnego nie wykluczył niedopuszczalnego z punktu widzenia ustawy zasadniczej analogicznego bądź rozszerzającego stosowania przepisów prawnych albo – jeśli pomimo zachowania wymaganego standardu legislacyjnego – nie zareagował następczo na niewłaściwą ich interpretację w praktyce orzeczniczej i nie wprowadził do aktu normatywnego koniecznych zmian mających na celu jej wyeliminowanie. Odmienne stanowisko prowadziłoby w wypadku podniesionych do rangi konstytucyjnej zasad *nullum crimen sine lege* czy *nullum tributum sine lege* (których komponentem jest zakaz wykładni przez analogię oraz zakaz wykładni rozszerzającej na niekorzyść podmiotów obowiązanych) do pozbawienia ich – w istotnym stopniu – praktycznego znaczenia w zakresie związanym z kontrolą konstytucyjności prawa. Nie trzeba przy tym przekonywać, że ustalenie, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z omawianym wypadkiem niekonstytucyjności, wymaga przeprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny samodzielnej wykładni zakwestionowanych przepisów i porównania jej wyników ze stanowiskiem wypracowanym przez organy władzy publicznej (wyrok z 13 września 2011 r., P 33/09).

(...) istotny brak precyzji przepisów prawnych, powodujący ich niejasność, prowadzi często do braku określoności tych przepisów, ponieważ nie można na ich gruncie skonstruować precyzyjnych norm prawnych. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy. Jej ukształtowanie jest pozostawione organom stosującym prawo (wyroki z: 20 listopada 2002 r., K 41/02, 27 listopada 2007 r., SK 39/06 i 15 stycznia 2009 r., K 45/07).

Ujęcie rozwiązań prawnych w sposób nieprecyzyjny, niejednoznaczny i powodujący istotne wątpliwości prawne oraz posługiwanie się pojęciami niezdefiniowanymi, prowadzi do stwierdzenia, że tego typu regulacja

zawiera szereg błędów natury legislacyjnej i nie może być uznana za poprawną z punktu widzenia zasad stanowienia prawa”. Przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji (wyroki z: 17 grudnia 2002 r., U 3/02 i 13 września 2005 r., K 38/04).

(...) nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Poza aspektami proceduralnymi, zasady przyzwoitej legislacji obejmują również wymaganie należytej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07).

Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (wyrok z 30 października 2001 r., K 33/00). Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (wyrok z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07).

Nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia TK. Do wyjątków należą sytuacje, gdy dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, posługując się różnymi metodami wykładni, nie można go interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją (...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności sto-

sowania prawa (postanowienie z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03 oraz wyroki z: 16 grudnia 2003 r., SK 34/03, 28 czerwca 2005 r., SK 56/04). W sposób szczególny zasada określoności odnosi się do tych przepisów prawnych, które naruszają lub ograniczają prawa i wolności obywatelskie (wyrok z 15 stycznia 2009 r., K 45/07).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa²⁷ (wyrok z 29 marca 2010 r., K 8/08).

Należy przy tym zastrzec, że z podobną sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy zarzut niekonstytucyjności kierowany jest w odniesieniu do niejasnej regulacji prawnej nie ze względu na niezachowanie określonych przez Konstytucję standardów legislacyjnych, lecz z powodu naruszenia wyznaczonych przez nią wymogów co do treści prawa. Skoro we wskazanej sytuacji zastrzeżenia odnoszą się do merytorycznej zawartości budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów prawnych, o ich zgodności bądź niezgodności z ustawą zasadniczą nie decyduje jednak okoliczność, czy w ogóle daje się z nich wyinterpretować normy prawne; istotne jest bowiem to, czy na podstawie omawianych przepisów można odtworzyć normy niepozostające w kolizji z Konstytucją (wyrok z 13 września 2011 r., P 33/09).

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu z wymogami poprawnej legislacji istotne jest, aby przepis ten był na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i stosowanie (wyroki z: 11 stycznia 2000 r., K 7/99, 21 marca 2001 r., K 24/00, 30 października 2001 r., K 33/00 i 22 maja 2002 r., K 6/02). Zatem niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków służących eliminowaniu niejednorodności w stosowa-

²⁷ Zob. postanowienie z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36, oraz wyroki z: 16 grudnia 2003 r., SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 28 czerwca 2005 r., SK 56/04; 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3.

niu prawa (wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 3 listopada 2004 r., K 18/03 i 28 lutego 2008 r., K 43/07).

Obowiązek przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji nakazuje umieszczenie w tekście aktu normatywnego jasnych przepisów intertemporalnych (wyroki z: 28 stycznia 2003 r., K 2/02 i 25 marca 2003 r., K 7/01).

Zasady poprawnej legislacji nakazują, aby w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa, bez upoważnienia ustawowego nie formułować definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. Nr 100, poz. 908) (wyrok z 29 kwietnia 2008 r., SK 11/07).

Wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. Nie ulega wątpliwości, że ocena „logicznej poprawności”, uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach zdroworoządkowych. Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane (wyrok z 17 maja 2005 r., P 6/04).

Zasadą w państwie prawa jest nadto, że pojęcia ustawowe determinują treść pojęć używanych w aktach rangi niższej. Odkodowanie treści ustawowych norm prawnych nie może dokonywać się na gruncie Konstytucji z 1997 r. poprzez odesłanie (...) do niejawnych instrukcji państwa totalitarnego, niestanowiących źródeł prawa. Nie dawały one legalnej podstawy do kształtowania sytuacji osób, których dotyczy, nawet w czasie ich obowiązywania (wyrok z 11 maja 2007 r., K 2/07).

Sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji jest umieszczanie w ustawie regulującej prawa i obowiązki określonej grupy korporacyjnej (adwokatów) przepisów odnoszących się do osób nieposiadających statusu adwokata (aplikanta adwokackiego) i wykonujących swoje obowiązki na podstawie zarejestrowanej działalności gospodarczej (wyrok z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06).

Zasady prawidłowej legislacji wymagają więc, by ustawodawca nader rozważnie podejmował nowelizację kodeksów, (...) by powstrzymywał się

od nowelizowania ich drogą pośrednią, gdy pozornie niezmieniony tekst kodeksu zostaje wydrążony z treści postanowieniami ustaw szczegółowych. Jest to szczególnie ważne, gdy nowelizacja ma dotyczyć kodeksowych unormowań o charakterze zasadniczym, przesądzających samą istotę poszczególnych instytucji danej gałęzi prawa (wyrok z 19 września 2008 r., K 5/07).

Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej (wyrok z 23 maja 2006 r., SK 51/05).

Przepis powinien być precyzyjny w takim stopniu, by gwarantował jednolitą wykładnię i stosowanie. (...) wymaga on takiego ujęcia, aby zakres jego zastosowania obejmował wyłącznie te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca rzeczywiście dopuszczał ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (wyroki z: 9 października 2007 r., SK 70/06, 5 grudnia 2007 r., K 36/06). Warunek jasności przepisu oznacza obowiązek tworzenia unormowań klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Niejasność przepisów należy uznać za wyraz niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa (wyrok z 26 maja 2008 r., SK 25/07).

Wymóg dostatecznej określoności należy rozumieć jako **nakaz precyzyjnego wyznaczenia dopuszczalnego zakresu ingerencji**. Zasadę określoności należy wiązać z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Zasady te powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o przepisy ograniczające wolności i prawa człowieka i obywatela (wyroki z: 30 października 2001 r., K 33/00, 22 maja 2002 r., K 6/02 i 20 kwietnia 2004 r., K 45/02). Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie,

gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela zwłaszcza w sytuacji, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne. Dziedziną, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania jest – **obok prawa karnego – także dziedzina prawa daninowego** (orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94 oraz wyroki z: 13 lutego 2001 r., K 19/99, 12 czerwca 2002 r., P 13/01 i 20 listopada 2002 r., K 41/02).

Ustawa dotycząca praw i wolności konstytucyjnych musi jasno i precyzyjnie ustanawiać ograniczenia tych praw, tak aby adresat na podstawie samej tylko ustawy mógł zorientować się co do treści wszystkich istotnych ograniczeń swojego konstytucyjnego prawa lub wolności. W zakresie regulacji dotyczących konstytucyjności praw i wolności ogólna zasada określoności regulacji prawnych zbiega się z wymogiem określoności ustaw ustanawiających ograniczenia w zakresie korzystania z tych praw i wolności (wyrok z 10 czerwca 2009 r., SK 54/08).

(...) dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia:

- każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom,
- przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jednolita wykładnia i jego jednolite stosowanie,
- przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności.

(...) Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów, przy czym chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (wyrok z 18 marca 2010 r., K 8/08).

Zasada poprawnej legislacji wymaga pewnego stopnia precyzji i „dopasowania” regulacji prawnej do sytuacji faktycznych, których ma ona dotyczyć, aby z góry nie prowadzić do tworzenia „fikcji prawnej” (wyrok z 27 kwietnia 2004 r., K 24/03).

Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (wyrok z 24 lutego 2003 r., K 28/02). Naruszenie zasad prawidłowej legislacji może polegać również na nałożeniu na adresata normy obowiązku, który jest niewykonalny. Bowiem zasada *impossibile nulla obligatio est* także powinna być dla ustawodawcy ważną dyrektywą w procesie stanowienia prawa (wyroki z: 13 marca 2007 r., K 8/07 i 6 marca 2012 r., K 15/08).

Podstawowa zasada techniki legislacyjnej wymaga, by dla nazwania tych samych zjawisk używać tych samych pojęć. Nadawanie szczególnego znaczenia terminom prawnym określonym odmiennie w innym akcie prawnym może mieć miejsce pod warunkiem jednoznacznego zdefiniowania i konsekwencji w posługiwaniu się terminem w raz zdefiniowanym znaczeniu. **Niedopuszczalne jest konstruowanie definicji zawierającej kolejne odesłania, zwłaszcza przy określeniu czynu zabronionego.** Błąd logiczny tłumaczenia nieznanego przez nieznanego (*ignotum per ignotum*) narusza zasadę państwa prawnego (wyroki z: 20 listopada 2002 r., K 41/02 i 7 stycznia 2004 r., K 14/03).

Niedopuszczalne jest stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiają dowolną interpretację. W przypadku gdy w różnych aktach prawnych użyte jest tak samo brzmiące pojęcie, wymagane jest, by każdy akt prawny zawierał precyzyjną definicję pojęcia. Nie można ustawodawcy odbierać prawa do nadawania szczególnego znaczenia występującym w tekście aktu prawnego pojęciom. Muszą one mieć oczywiście swoje naturalne znaczenie nadane przez zasady języka polskiego oraz precyzyjne wyjaśnienie przez ustawodawcę jakie znaczenie nadaje on pojęciu, którym się posługuje. Takie rozwiązanie nie jest sprzeczne z zasadami przyzwoitej legislacji. Ustawodawca ma prawo do nadawania szczególnego znaczenia wykorzystywanym w tekście aktu prawnego pojęciom pod warunkiem, że mają one swoje naturalne znaczenie nadane przez zasady języka polskiego, a ponadto ustawodawca precyzyjnie wyjaśnił, jakie znaczenie nadał pojęciu, którym się posługuje (wyrok z 14 września 2001 r., SK 11/00).

Niedopuszczalne jest używanie pojęć, które nie znajdują odpowiednika w obowiązującym systemie prawnym. Pozostają one zasadniczo niejasne i mylące znaczeniowo, a przez to otwarte na dowolność interpretacji. Niedo-

określenie znaczeniowe uniemożliwia sprecyzowanie zasięgu podmiotowego (kręgu osób), które poprzez składanie egzaminu adwokackiego aspirują do wykonywania zawodu adwokata, pozostającego pod pieczęią samorządu adwokackiego. Chodzi tu o pojęcia: „tworzenie prawa” – pozostaje w gestii państwowych organów prawotwórczych lub też, w odniesieniu do prawa miejscowego, w gestii organów stanowiących samorządu terytorialnego – i „stosowanie prawa”, które w znaczeniu ścisłym jest funkcją organów władzy publicznej (wyrok z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06).

Każdy przepis przyznający prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający na jednoznaczne ustalenie, kto, kiedy i w jakiej sytuacji mu podlega. Po wtóre, powinien być na tyle precyzyjny, by możliwe były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Po trzecie, winien być tak skonstruowany, by zakres jego stosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki” (wyroki z: 27 listopada 2006 r., K 47/04 i 5 grudnia 2007 r., K 36/06).

Każda regulacja prawna nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji (orzeczenie z 19 czerwca 1992 r., U 6/92 i 7 czerwca 2005 r., K 23/04).

Przestrzeganie zasad przyzwoitej legislacji ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności. Zwłaszcza w przepisach podatkowych ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a podatnikom stwarzać niepewność, co do ciążących na nich obowiązków. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowiących przepisów, a brak dostatecznej określoności przepisu w odniesieniu do materii podatkowej stanowi również naruszenie art. 217 Konstytucji. Stwarza to bowiem nazbyt szerokie ramy dla organów stosujących taki przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Usta-

wodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia: **każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom, przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie oraz powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw** (wyroki z: 21 marca 2001 r., K 24/00, 30 października 2001 r., K 33/00, 22 maja 2002 r., K 6/02, 24 lutego 2003 r., K 28/02, 29 października 2003 r., K 53/02, 11 maja 2004 r., K 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04, 17 maja 2005 r., P 6/04, 17 maja 2006 r., K 33/05 i 18 kwietnia 2011 r., K 4/09).

(...) Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem art. 2 albo art. 84 Konstytucji, wymagających ustawowej określoności w nakładaniu ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków. Trybunał podkreślał również konieczność precyzyjnego ograniczenia w ustawach korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, wynikającego z wykładni art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyroki z: 22 maja 2002 r., K 6/02, 20 listopada 2002 r., K 41/02, 3 grudnia 2002 r., P 13/02 oraz 19 września 2006 r., K 7/05).

W dziedzinie prawa daninowego szczególne znaczenie ma realizacja zasad prawidłowej legislacji, a więc między innymi stanowienie przepisów o jednoznacznej i precyzyjnej treści, skoro określają one przedmiot obowiązków wobec państwa. Zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji oraz elementem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji, co wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają daleko idące konsekwencje, zarówno gdy chodzi o same wymagania co do techniki le-

gislacyjnej (zasada przyzwoitej legislacji, określoności przepisów), jak i co do bezpieczeństwa prawnego (zasada ochrony zaufania do państwa i prawa, zasada ochrony praw nabytych). Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02 i postanowienie z 11 lutego 2014 r., P 50/11).

Nakaz precyzji i jednoznaczności sformułowań oraz poprawności legislacyjnej, wywodzony z tych zasad, ma szczególne znaczenie w prawie podatkowym, a zwłaszcza tam, gdzie przewiduje ono obowiązek samobliczenia, czyli obliczenia i zapłaty kwoty podatku. Trybunał zwracał (...) uwagę na szczególne znaczenie art. 84 Konstytucji stanowiącego, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. Z treści normatywnych tego przepisu wynika również obowiązek ustawodawcy takiego stanowienia podatków, aby wynikające z przepisów podatkowych normy prawne, określające obowiązek podatnika, były w pełni precyzyjne, niebudzące wątpliwości. Z art. 217 Konstytucji wynika więc również, że określony musi być przedmiot opodatkowania, a w konsekwencji podstawa opodatkowania. Określoność przedmiotu opodatkowania oznacza, że nie może być niejasności co do podstawy opodatkowania wynikającej z opodatkowania przedmiotu. Zawarty w art. 217 Konstytucji nakaz określania w ustawie istotnych elementów obowiązku podatkowego należy rozumieć jako nakaz szczególnej precyzji przy określaniu podmiotów opodatkowania, przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych. W świetle orzecznictwa Trybunału, art. 217 Konstytucji konkretyzuje w zakresie obowiązku podatkowego zasadę określoności prawa, będącą częścią zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (wyrok z 27 listopada 2007 r., SK 39/06).

Zasada określoności przepisów prawnych jest krytycznie ważna dla przepisów prawa karnego. Ustrojodawca przesądził to bezpośrednio w art. 42 ust. 1 Konstytucji, który stanowi:

„Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzyna-

rodowego”(…). Poszanowanie przez ustawodawcę fundamentalnej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* wynika nie tylko z Konstytucji, ale także z prawa narodów i wiążących nasze państwo aktów prawa międzynarodowego: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu (dalej: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka); Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.²⁸ Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.²⁹ oraz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³⁰ (wyrok z 25 lutego 2014 r., SK 65/12).

Znaczenie ogólnej zasady określoności przepisów prawnych rysuje się jeszcze wyraźniej, gdy ocenia się określoność przepisów prawa przewidujących sankcje penalne. Przedmiot regulacji wiąże się tu bowiem ze szczególnie dobitnie formułowanym standardem określoności. Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego. Przepis ten wyraża zasadę, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły (wyrok z 12 września 2005 r., SK 13/05).

Ogólne wymagania wynikające z zasady określoności przepisów prawa w odniesieniu do przepisów prawnokarnych precyzuje wprost art. 42 ust. 1 Konstytucji (...).

Po pierwsze (...) na gruncie prawa karnego, gdzie tradycyjnie przyjmuje się, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły (...).

Po drugie, (...) Materialne elementy czynu, uznanego za przestępny, muszą więc być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączości ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (...).

²⁸ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja.

²⁹ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: Pakt.

³⁰ Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r.

Po trzecie, przyznał, że nie wszystkie przepisy karne mają charakter zupełny, „należy je maksymalnie ograniczyć jako kolidujące z zasadą *nullum crimen sine lege certa*”³¹.

Po czwarte, (...) wymóg określoności nie oznacza, „że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację (...)”³².

Po piąte, przesądził, że to właśnie zasada określoności przepisów prawno-karnych wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji pozwala na przeprowadzenie swoistego testu konstytucyjności niezupełnych przepisów karnych (odsyłających, blankietowych) (...) Przepisy karne mogą mieć zatem także charakter odsyłający, o ile na ich podstawie i przepisów, do których odsyłają, da się bez wątpliwości precyzyjnie dekodować zupełną normę prawnokarną³³.

Po szóste, stwierdził, że wykluczyć „należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione (...)”.

Po siódme, (...) z perspektywy adresata normy prawnokarnej nie może budzić wątpliwości, w jakich okolicznościach narażony jest na odpowiedzialność karną (...) samo ryzyko karalności powinno być rozpoznawalne dla adresatów normy³⁴ (wyrok z 1 grudnia 2010 r., K 41/07).

Norma karna co do zasady powinna wskazywać w sposób jednoznaczny osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. W przypadku, gdy wszystkie te elementy znajdują się w przepisie karnym, mamy do czynienia z tzw. zupełnym przepisem karnym (...) dopuszczalne są jednak także

³¹ K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 52; por. też: A. Marek, *Prawo karne*, wyd. 3, Warszawa 2001, s. 63; B. Kunicka-Michalska, *op.cit.*, s. 62; zob. np. wyrok z 26 listopada 2003 r., SK 22/02.

³² Zob. wyrok z 5 maja 2004 r., P 2/03.

³³ Zob. np. wyrok z 26 listopada 2003 r., SK 22/02.

³⁴ Zob. np. wyrok z 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i wyrok TK z 5 maja 2004 r., P 2/03.

tw. przepisy karne niepełne (niezupełne, niekompletne), a więc takie, które odsyłają do innego aktu prawnego (...). Przepisy niezupełne podzielić można z kolei na przepisy odsyłające oraz blankietowe. W obu przypadkach znamiona czynu zabronionego są zakreślone w innych przepisach niż te, które znajdują się w ustawie karnej (...) Blankietowość normy karnej polega zatem, według przedstawicieli doktryny, na tym, że znamiona czynu zabronionego (tw. typizacja, określoność) wskazane są w innym akcie normatywnym niż ten, który zawiera normę sankcjonującą (...) pod pojęciem przepisów blankietowych należy rozumieć wyłącznie takie unormowania, które odsyłają do aktów normatywnych rangi podstawowej. Wówczas norma blankietowa staje się równocześnie normą kompetencyjną³⁵. Z kolei w ramach przepisów blankietowych wyróżnia się trzy podstawowe grupy: 1) przepisy odsyłające do innych unormowań w ramach tej samej ustawy, 2) przepisy odsyłające do innej ustawy albo innych ustaw (również zawierające ogólne formuły np. „w sposób niezgodny z wymogami ustawy” itp.; tego rodzaju przepisem blankietowym jest art. 59 § 1 kodeksu wykroczeń) oraz 3) przepisy odsyłające do unormowań aktów niższej rangi (czyli przepisy blankietowe w węższym znaczeniu (...)). W piśmiennictwie podkreśla się, że konstrukcja przepisu częściowo blankietowego jest szczególnie uzasadniona w trzech wypadkach:

1. W odniesieniu do kryminalizacji w tych sferach życia społecznego, które ulegają dynamicznym przemianom (...).

2. W celu uniknięcia nadmiernej kazuistyki przepisów represyjnych (...).

3. W celu uwzględnienia specyfiki i złożoności kryminalizowanych zachowań, które uniemożliwiają szczegółowe określenie znamion czynu zabronionego.

Trybunał uznał, że możliwy zakres odesłania represyjnych norm blankietowych musi czynić zadość wyznaczonym przez Konstytucję granicom kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej i w żadnym wypadku nie może odsyłać do przepisów, które nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego (wyrok z 21 lipca 2006 r., P 33/05). W wyroku z 28 lipca 2009 r., P 65/07, Trybunał, odnosząc się do możliwości posługiwania się techniką tzw. blankietu zupełnego o charakterze dynamicznym,

³⁵ B. Koch, *Z problematyki przepisów blankietowych w prawie karnym*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici, Prawo”, t. XVI, 1978, s. 67.

stwierdził, że musi ona spełniać następujące warunki: stosowanie takiego blankietu możliwe jest tylko w wypadku zagrożeń karami o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości; odesłanie może nastąpić jedynie do przepisów ustanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach; ustawa powinna w sposób jednoznaczny wyrazić wolę penalizacji zachowań zakazanych przez przepisy podustawowe, wydane na jej podstawie. Podobne poglądy dotyczące możliwości stosowania przepisów blankietowych w szeroko rozumianym prawie represyjnym, w świetle zasady określoności przepisów prawa, zawarte są w doktrynie prawa karnego. Dopuszcza ona posługiwanie się przez ustawodawcę tzw. przepisami karnymi niepełnymi, które odsyłają do innego aktu prawnego, w tym także podustawowego, w celu dookreślenia znamion danego czynu zabronionego³⁶. Zwraca się jednocześnie uwagę, że „Przepis karny o niepełnej pod względem opisu czynu dyspozycji, nie tworząc samoistnie normy sankcjonowanej, nie pozwala (...) na funkcjonowanie normy sankcjonującej o ile właściwymi przepisami nie zostaną uzupełnione brakujące znamiona czynu”³⁷ (wyrok z 30 września 2014 r., U 4/13).

(...) wymóg określoności wynikający z zasady *nullum crimen sine lege* nie jest spełniony jedynie w takim wypadku, gdy adresat normy prawno-karnej nie jest w sprawie zrekonstruować, jedynie na podstawie przepisu ustawy, zasadniczych znamion czynu zabronionego (...) w państwie praworządym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w drodze orzecznictwa SN (...) Istnieje więc wprawdzie adresowany do ustawodawcy nakaz maksymalnej określoności typów przestępstw i nakaz typizacji czynów zabronionych wyłącznie na drodze ustawy, ale dopuszcza się wyjątki od

³⁶ Por. *Zasady techniki*, *op.cit.*, s. 328, L. Gardocki, *Zasada nullum crimen sine lege a akty normatywne naczelných organůw administracji*, „Państwo i Prawo” z. 3/1969, s. 517-518; L. Kubicki, *op.cit.* s. 26; B. Kunicka-Michalska, *Zasady odpowiedzialności karnej. Art. 1 § 1 i 2, art. 3-7 KK. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 71-72.

³⁷ B. Koch, *op.cit.*, s. 64.

tych nakazów³⁸. Wyjątkiem takim jest między innymi forma odesłania specyfikującego, polegającego na tym, że skompletowanie znamion czynu zabronionego wymaga sięgnięcia do wskazanych w ustawie przepisów, w tym przepisów zawartych w innych aniżeli ustawa, aktach prawnych³⁹.

Uznać zatem trzeba, że w piśmiennictwie wielokrotnie wypowiedziano się za dopuszczalnością regulowania zagadnień prawa karnego przez akty podstawowe (...) Trybunał rozumie zasadę określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego jako obowiązek wskazania w ustawie podstawowych znamion czynu zabronionego w sposób odpowiadający minimalnym wymogom precyzji. Celem tego nakazu, skierowanego do ustawodawcy, jest zapewnienie adresatowi normy prawnej możliwości orientowania się na podstawie samego tylko przepisu ustawowego co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (...) Z treści art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wynika, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się zachowania ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Konstytucyjny standard stawiający wyższe wymagania ustawodawcy w sferze prawa represyjnego nie wymaga jednakże absolutnej jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego. Ani sama konieczność wykładni przepisu prawa, ani posłużenie się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądzają jeszcze o przekroczeniu przez ustawodawcę konstytucyjnego standardu określoności czynu zabronionego. Nakazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnej konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*. Zasady te gwarantują jednakże, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego

³⁸ Zob. R. Dębski, *Zasada nullum crimen sine lege i postulat wyłączności ustawy*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 1992, nr 50, s. 108.

³⁹ Por. R. Dębski, *O przepisach blankietowych w prawie karnym. Uwagi wprowadzające*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 1991, nr 47, s. 33.

przez ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu (wyroki z: 28 lipca 2009 r., P 65/07, 9 czerwca 2010 r., SK 52/08, 1 grudnia 2010 r., K 41/07 i 9 października 2012 r., P 27/12).

Reguła określoności wskazana w art. 42 Konstytucji wyznacza zatem dopuszczalność i zakres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym. Nakazuje ona ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących «odkodowania» treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. (...) W konsekwencji jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji. (...) Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza możliwości zawarcia znamion czynu zabronionego w innej ustawie niż ta, która wprowadza sankcję karną. Nie można też *a priori* wykluczyć możliwości posługiwania się przez ustawodawcę klauzulami generalnymi czy normami blankietowymi, a zatem stosowania norm niezupełnych w szerokim znaczeniu. (...) Dotyczy to również norm z zakresu prawa karnego. (...) Normy takie powinno się w procesie stosowania prawa wprowadzać wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego w ramach przepisów prawa karnego. (...) Należy (...) zaznaczyć, iż tzw. rdzeń zakazu powinien być zawsze dokładnie i w sposób nie budzący wątpliwości oznaczony w ustawie karnej (wyrok z 13 maja 2008 r., P 50/07).

W świetle wymogów płynących z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji przepis penalizujący określone zachowanie musi być na tyle precyzyjny, aby w danych, konkretnych okolicznościach nie było wątpliwości, czy aktualizuje się odpowiedzialność karna. Ze wskazanych powyżej przepisów Konstytucji nie sposób jest natomiast wyprowadzić aż tak dalece idącej gwarancji ochronnej, z której wynikałby nakaz tak dalece precyzyjnego określenia w ustawie karnej znamion typu czynu zabronionego, aby

ustalenie jego znaczenia było możliwe wyłącznie przy zastosowaniu metody wykładni językowej (wyrok z 9 października 2012 r., P 27/11).

Jednocześnie Trybunał stwierdzał, że nawet najdalej idące wymagania określoności, stawiane przez Konstytucję ustawodawcy, nie wykluczają całkowicie możliwości użycia w przepisach prawnych zwrotów językowych niedookreślonych lub ocennych. W uchwale z 6 listopada 1991 r., W 2/91 Trybunał orzekł, że „posługiwanie się w prawie (...) pojęciami nieostrymi nie można *a priori* traktować jako uchybienia legislacyjnego. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej przy ich pomocy stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim procesowe, nakazujące wykazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia”. W wyroku z 12 września 2005 r., SK 13/05 Trybunał uznał, że „zasada określoności ustawy karnej nie wyklucza (...) posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi lub ocennymi, jeśli ich desygnaty można ustalić (...)” (wyrok z 25 lutego 2014 r., SK 65/12).

(...) wyrażenie „znaczna ilość” narkotyków nie odbiega stopniem ogólności od sformułowań zawartych w kodeksie karnym i w innych ustawach, które w przeszłości były już przedmiotem oceny i przeszły pozytywnie kontrolę konstytucyjności⁴⁰ (...) Ustalenie *in concreto* treści znamienia „znaczna ilość” wymaga sięgania do okoliczności danego wypadku, a zatem uwzględnienia właściwości konkretnego narkotyku, a także – o czym należy wspomnieć, uprzedzając dalsze rozważania – wieku, płci, masy ciała, stanu zdrowia i stopnia uzależnienia „konsumenta”. Bez zastosowania ocennego kryterium ustawodawca nie byłby w stanie w sposób abstrakcyjny określić wagi czynu karalnego, tj. ustalić, kiedy mamy do czynienia z typem podstawowym, kiedy z wypadkiem mniejszej wagi, a kiedy – z kwalifikowanym. Oceny każdorazowo musi dokonać sąd, który – rozstrzygając sprawę – dysponuje aktami, zawierającymi wszystkie niezbędne informacje (...) w odniesieniu do obecnie kontrolowanych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu

⁴⁰ Por. „przemoc wobec osoby” w wyroku z 9 października 2001 r., SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211, „pojęcie (nie)prawdy” w wyroku z 12 września 2005 r., SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91, „w inny podobny sposób” w wyroku z 22 czerwca 2010 r., SK 25/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 51.

narkomanii Trybunał stwierdza, że zastosowanie w nich pojęcia ocennego („znaczną ilość”) było jedynym zabiegiem legislacyjnej umożliwiająącym ujęcie w jednej, abstrakcyjnej normie prawnej całego bogactwa sytuacji, z jakimi sąd może mieć do czynienia. Alternatywą byłoby dopisanie do poszczególnych pozycji zawartych w załącznikach do ustawy wariantowego zagrożenia sankcją karną. Tak kazuistyczna regulacja byłaby całkowicie nieczytelna, co mogłoby się spotkać z zarzutem naruszenia art. 2 Konstytucji (wyrok z 14 lutego 2012 r., P 20/10).

Niedookreśloność pojęć i zwrotów w prawie materialnym winna być rekompensowana gwarancjami procesowymi (...) Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wykazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia (wyrok z 22 czerwca 2010 r., SK 25/08).

Rozważając kwestię dopuszczalności odesłań w przepisach prawnokarnych, Trybunał Konstytucyjny (...) rozróżniał odesłania statyczne i dynamiczne. W myśl orzecznictwa Trybunału „odesłanie statyczne” to odesłanie do przepisów, których treść została definitywnie ustalona w chwili wejścia w życie przepisu odsyłającego i nie może ulec zmianie. Natomiast odesłania dynamiczne, to odesłania do przepisów, które mogą ulegać zmianom w trakcie obowiązywania przepisu blankietowego (wyroki z: 8 lipca 2003 r., P 10/02 i 13 maja 2008 r., P 50/07).

Jasność i precyzyjność przepisów ma również szczególnie doniosłe znaczenie w odniesieniu do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, wśród których znajduje się gwarantowane przez art. 68 ust. 1 Konstytucji prawo do ochrony zdrowia. Przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę należy wymagać od ustawodawcy zwykłego starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji (wyrok z 7 stycznia 2004 r., K 14/03).

Tego rodzaju wymagania, zarówno z subiektywnego, jak i z obiektywnego punktu widzenia, nabierają szczególnego znaczenia, np. na tle art. 4 ustawy z 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (tzw. ustawy lustracyjnej). Subiektywne dlatego, że narażenie się na konsekwencje przewidziane w art. 30 tej ustawy może

zależać od tego, czy osoba lustrwana składając oświadczenie nie popełni błędu przy ocenie charakteru swoich kontaktów z organami bezpieczeństwa państwa, a więc czy będzie miała jasność co do prawdziwości tego oświadczenia. Obiektywnie natomiast dlatego, gdyż powinny istnieć – podlegające kontroli – normatywne kryteria takiej współpracy (wyrok z 10 listopada 1998 r., K 39/97).

(...) Przez wskazanie, że „sąd dyscyplinarny orzeka karę złożenia z urzędu lub inną przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej” ustawodawca stworzył pozór wyboru sankcji orzekanej w postępowaniu dyscyplinarnym wobec kłamcy lustracyjnego. Tymczasem obie kary wskazane w tym przepisie, tj. kara złożenia z urzędu oraz inna kara skutkująca pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej, występują w przepisach regulujących poszczególne postępowania dyscyplinarne zamiennie i w sposób wzajemnie się wykluczający. (...) Konstruowanie przez ustawodawcę jednych przepisów prawnych w sposób stwarzający pozór wyboru sankcji dyscyplinarnej przy jednoczesnym wykluczeniu takiego wyboru w innych przepisach prawnych narusza zasadę przyzwoitej legislacji (wyrok z 19 kwietnia 2011 r., K 19/08).

Ocena dopuszczalności posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami ocennymi, również w przepisach o charakterze karnym (sankcyjno-represyjnym), powinna następować *in casu*. W ujęciu abstrakcyjnym można jedynie formułować pewne ogólne kryteria, na podstawie których ocena taka powinna następować. Zwrot „naruszenie przepisów prawa pracy w sposób rażący” ma charakter niedookreślony i *ex definitione* ocenny. Kwestionując precyzyjność danego pojęcia, nie wystarczy ograniczyć się do stwierdzenia, że w języku ogólnym jest ono potencjalnie wieloznaczne, ale należy wykazać, że zachowuje ono taką wieloznaczność w języku prawnym, funkcjonując w określonym kontekście normatywnym i funkcjonalnym (wyrok z 28 czerwca 2005 r., SK 56/04).

Zasada określoności wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego nie wyklucza *a priori* posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jeżeli ich desygnaty można ustalić. Znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocen-

ność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu (wyroki z: 28 czerwca 2005 r., SK 56/04 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, 23 marca 2006 r., K 4/06 i 23 października 2010 r., Kp 1/09).

(...) choć zasada określoności nakazuje z ostrożnością posługiwać się wszelkiego rodzaju wyrażeniami i zwrotami niedookreślonymi, nie da się nigdy całkowicie wyeliminować takich wyrażen i zwrotów z przepisów prawa obowiązującego (uchwała z 6 listopada 1991 r., W 2/91 oraz wyroki z: 15 września 1999 r., K 11/99, 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, 17 października 2000 r., SK 5/99). Posługiwanie się w prawie pojęciami nieostrymi nie zawsze jest uchybieniem legislacyjnym. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej za ich pomocą stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej za pomocą tego rodzaju nieostrego pojęcia (uchwała z 6 listopada 1991 r., W 2/91 i wyrok z 15 stycznia 2009 r., K 45/07).

Fakt posłużenia się przez ustawodawcę sformułowaniem nieostrym „oczywista bezzasadność” nie oznacza uchybienia legislacyjnego. Prawdliwość stosowania można ocenić wyłącznie na podstawie uzasadnienia. Na tle sformułowania „oczywista bezzasadność” sąd musi wskazać, jakie fakty czy okoliczności, świadczą – w jego ocenie – o oczywistym charakterze bezzasadności zarzutów apelacji (wyrok z 2 października 2006 r., SK 34/06).

Zwroty (pojęcia) niedookreślone i nieostre istnieją w każdym systemie prawnym. Nie jest bowiem możliwe skonstruowanie przepisów, które wykluczałyby jakikolwiek margines swobody odczytania. Jednocześnie (...) niedostateczna precyzja i brak dookreśloności przepisu może tylko wtedy być podstawą zarzutu braku zgodności z art. 2 Konstytucji, gdy dany zwrot nie daje możliwości – przy użyciu ogólnie aprobowanych technik wykładni – ustalenia jego znaczenia. Niebezpieczeństwo natomiast, jakie wiąże się ze stosowaniem zwrotów niedookreślonych i nieostrych, jest powszechnie znane: praktyka stosowania tych przepisów stosunkowo łatwo może ulegać wypaczeniu, na skutek powoływania się na takie zwroty, bez próby wypełnienia ich konkretną treścią wynikającą z okoliczności danej sprawy i bez rzetelnego uzasadnienia komunikowa-

nego adresatom rozstrzygnięcia (wyroki z: 31 marca 2005 r., SK 26/02 i 29 kwietnia 2008 r., SK 11/07).

(...) niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter „kwalifikowany”, przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. (...) skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu (wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02 i 10 czerwca 2009 r., SK 54/08).

(...) stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności określonej regulacji z ustawą zasadniczą ze względu na jej niejednoznaczność czy nieprecyzyjność będzie uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy wątpliwości interpretacyjne mają charakter kwalifikowany, co ma miejsce, jeżeli: 1) rozstrzygnięcie omawianych wątpliwości nie jest możliwe na podstawie reguł egzegezy tekstu prawnego przyjętych w kulturze prawnej, 2) zastosowanie wskazanych reguł nie pozwala na wyeliminowanie rozważanych wątpliwości bez konieczności podejmowania przez organ władzy publicznej decyzji w istocie arbitralnych (w tym wypadku możemy mieć do czynienia nie tylko z naruszeniem zasady poprawnej legislacji, lecz także zasady podziału władzy, wyrażonej w art. 10 Konstytucji, skoro ostatecznie o treści obowiązujących uregulowań decydują tu nie organy upoważnione do tworzenia prawa, ale organy powołane do jego stosowania) bądź 3) trudności w ich usunięciu, szczególnie z punktu widzenia adresatów danej regulacji, okazują się rażąco nadmierne, czego nie można usprawiedliwić złożonością normowanej materii. Nie sposób przy tym *in abstracto* wyznaczyć granicę pomiędzy zwykłą i kwalifikowaną niejasnością stanu prawnego, tym bardziej, że w zależności od gałęzi prawa i regulowanej materii przebiega ona w nieco inny sposób. Ogólnie ujmując, wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym, przy czym w tym ostatnim wypadku należy wyróżnić prawo administracyjne, prawo podatkowe i prawo karne, gdyż poziom wymaganej precyzji powinien wzrastać w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa. Okoliczność ta jest konsekwencją odmiennego zakresu swobody

interpretacyjnej w poszczególnych gałęziach prawa, wynikającego m.in. z różnego stopnia dopuszczalności posługiwania się w ich ramach funkcjonalnymi regułami wykładni w celu rozstrzygnięcia rozważanych wątpliwości (wyrok z 5 czerwca 2014 r., K 35/11).

Status ustrojowy podmiotu stosującego klauzule generalne lub zwroty niedookreślone ma kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności przepisu, który ten podmiot upoważnia do ingerencji w prawa obywatelskie (wyroki z: 16 stycznia 2006 r., SK 30/05 – „oczywiście bezzasadna kasacja”; 12 września 2005 r., SK 13/05 – „prawda”; 3 czerwca 2003 r., K 43/02 – „służba wojskowa”; 11 grudnia 2002 r., SK 27/01 – „zła wiara”; 17 października 2000 r., SK 5/99 – „zasady współżycia społecznego”; 4 października 2000 r., P 8/00 – „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu”; 15 września 1999 r., K 11/99 – „funkcjonariusze organów, do których właściwości należał nadzór nad organami aparatu represji”). Należy przyjąć, że jeśli w ogóle klauzule generalne i zwroty niedookreślone mają być dozwolonym instrumentem polityki legislacyjnej, to przede wszystkim właśnie niezawisłe sądy powinny być powoływane do ustalania *in casu* desygnatów klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych. Jest to swoista rękojmia sprawiedliwości proceduralnej i rządów prawa, do których art. 2 Konstytucji niewątpliwie nawiązuje (wyrok z 8 maja 2006 r., P 18/05).

(...) Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki (wyroki z: 30 października 2001 r., K 33/00 i 23 czerwca 2009 r., K 54/07).

(...) wymóg jednoznaczności należy ze szczególnym naciskiem odnieść do definicji legalnych (ustawowych). Nakazują one bowiem przypisanie pojęciu definiowanemu (*definiendum*) tylko takiego znaczenia, jakie wskazane zostało w definicji (i to niezależnie od znaczenia, które definiowane pojęcie ma w języku ogólnym). Celem legalnego definiowania danej nazwy jest eliminacja lub zmniejszenie jej nieostrości (wyrok z 23 czerwca 2009 r., K 54/07).

Samo posłużenie się zwrotami niedookreślonymi nie narusza *per se* konstytucyjnej zasady rzetelnej legislacji. Pragmatyczna trudność w ustalaniu desygnatów zwrotów niedookreślonych, zastosowanych w ocenianej regulacji, nie może być uznana za wystarczającą podstawę orzeczenia niekonstytucyjności przepisu. Posługiwanie się zwrotami niedookreślonymi jest

tradycyjną techniką ustawodawczą, niebudzącą zastrzeżeń z punktu widzenia dookreśloności przepisów, które takimi zwrotami się posługują, jeżeli tylko zachowane są gwarancje proceduralne dotyczące wypełniania tych zwrotów realną treścią. Orzeczenia sądowe (podjęte w ramach prawidłowo prowadzonego postępowania i prawidłowo uzasadnione) zapewniają istnienie tych gwarancji (wyrok z 8 maja 2006 r., P 18/05).

Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, okażą się niewystarczające (wyroki z: 20 czerwca 2005 r., K 4/04 i 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 13 września 2005 r., K 38/04).

(...) ustawa o racjonalizacji zatrudnienia ma charakter epizodyczny, czyli że wprowadza do systemu prawnego obowiązujące jedynie przez pewien, z góry wyznaczony okres. Tworząc mechanizm prawny racjonalizacji, ustawodawca posłużył się techniką legislacyjną polegającą na powiązaniu niektórych działań dotyczących tego procesu z konkretnymi datami dziennymi. Technikę tę zastosowano, w pierwszej kolejności, do terminów określających realizację obowiązków informacyjnych towarzyszących racjonalizacji. Chodzi tutaj zarówno o obowiązki związane z przekazywaniem wiedzy na temat stanu zatrudnienia w poszczególnych jednostkach na początkowym etapie racjonalizacji, jak i te, które polegają na informowaniu o jej przeprowadzeniu oraz ostatecznych wynikach. Ustawodawca posługuje się datami dziennymi, określając również moment zakończenia racjonalizacji zatrudnienia oraz wprowadzając obowiązek utrzymania zatrudnienia w poszczególnych jednostkach na poziomie przewidzianym w ustawie. Precyzyjne ramy czasowe, oznaczone konkretnymi datami dziennymi, dotyczą także możliwości wykonania upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń przez Prezesa Rady Ministrów. Tak ukształtowana treść obowiązków nałożonych na podmioty właściwe w sprawach racjonalizacji wiąże się ściśle z określeniem daty wejścia w życie kwestionowanej ustawy. Ustawodawca zrezygnował w tym zakresie z formuły wskazującej „dzień wejścia w życie ustawy”, odwołującej się do zdarzenia prawnie relewantnego (najczęściej publikacji aktu normatywnego), i wyznaczył ten termin na konkretny dzień – 1 lutego 2011 r. W rezultacie przyjęta w ustawie koncepcja powiązania poszczególnych obowiązków z datami dziennymi do-

pasowana została do wskazanej ściśle daty wejścia w życie tego aktu. Ustawa o racjonalizacji zatrudnienia, zgodnie z jej art. 26, miała wejść w życie 1 lutego 2011 r. Okoliczności związane z przedłożeniem tej ustawy do podpisu Prezydentowi 16 grudnia 2010 r. oraz wystąpieniem przez Prezydenta z wnioskiem do Trybunału w sprawie zgodności niektórych jej przepisów z Konstytucją 7 stycznia 2011 r. istotnie utrudniły możliwość rozpatrzenia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny przed wskazanym terminem wejścia w życie ustawy. W rezultacie doprowadziło to do sytuacji, w której orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie zapadło po 1 lutego 2011 r. Oznacza to automatycznie, że ewentualne rozpoczęcie okresu obowiązywania badanej ustawy mogłoby nastąpić jedynie z wyraźnym opóźnieniem w stosunku do pierwotnego wskazania ustawodawcy (wyrok z 6 marca 2013 r., Kp 1/12).

7. Wyłączność ustawy w sprawach wolności i praw oraz prawa daninowego

Głębokie zmiany ustrojowe z 1989 r., obejmujące także zmiany konstytucyjne, m.in. wprowadzenie zasady demokratycznego państwa prawnego, utrwaliły pozycję aktu ustawodawczego w systemie źródeł prawa i charakter prawny aktów wykonawczych. Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. podstawowe w tym względzie zasady: wyłączności ustawy w sprawach wolności i praw, dopuszczalności regulowania w akcie wykonawczym jedynie spraw wyraźnie w upoważnieniu wymienionych, było jednoznacznie rozumiane zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału. Nie ulegało wątpliwości, że w demokratycznym państwie prawnym ingerencja w wolności i prawa człowieka i obywatela musi mieć konstytucyjną legitymację i formę ustawy. Zasada wyłączności ustawy, ogólnie ustanawiająca wymóg podstawy ustawowej dla określenia obowiązków i uprawnień jednostki, przybiera szczególną (kwalifikowaną) postać w odniesieniu do regulacji o charakterze represyjnym (orzeczenie z 26 września 1995 r., U 4/95). Do wyłączności ustawy należy materia regulująca zasadnicze zręby podstaw prawnych działania każdego organu władzy publicznej. Przepisy podustawowe (wydane z upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania) mogą stanowić jedynie dopełnienie tych podstaw, zawierając szczegółowe, niezasadnicze elementy regulacji prawnej. Działanie organu

władzy publicznej w oparciu o rozporządzenie wydane na podstawie blankietowej normy jest niezgodne z konstytucyjną zasadą legalizmu (orzeczenie z 22 września 1997 r., K 25/97).

Już w pierwszym orzeczeniu – w 1986 r. – Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że ustalanie obowiązków obywateli i innych podmiotów prawa może zostać unormowane tylko w drodze ustawy, w szczególności w zakresie ustalenia wszelkiego rodzaju obowiązkowych świadczeń wobec państwa, zarówno osobistych jak i majątkowych, a także świadczeń w stosunkach cywilnoprawnych między obywatelami a państwem w zakresie nie ustalonym umowami (orzeczenie z 28 maja 1986 r., U 1/86).

Konstytucja z 1997 r. odeszła od dotychczasowego pojmowania zasady wyłączności ustawy, rozumianej jako obowiązek zachowania ustawowej formy normowania określonych zagadnień. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczególność (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii – w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych. W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych, nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do „pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań

ani wskazówek (wyroki z: 24 marca 1998 r., K 40/97, 9 listopada 1999 r., K 28/98, 8 stycznia 2008 r., P 35/06 i 25 czerwca 2013 r., K 30/12).

Konstytucja z 1997 r., pod wpływem doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, **w sposób obszerny i wyczerpujący określiła status prawny jednostki oraz dopuszczalność i formę ingerencji ustawodawczej w konstytucyjnie chronione wolności i prawa.** W jej świetle materią taką stanowią m.in. unormowania dotyczące sfery praw i wolności jednostki, w szczególności ustanawiające ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3), prawa własności (art. 64 ust. 3) i innych, z wykluczeniem dopuszczalności przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi. W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi. W tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw oraz obowiązków człowieka i obywatela, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję unormowanie ustawowe cechować musi zupełność (wyroki z: 19 maja 1998 r., U 5/97, 11 maja 1999 r., P 9/98 i 26 lipca 2004 r., U 16/02). Oznacza to konieczność wskazania w ustawie zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia (wyroki z: 19 maja 1998 r., U 5/97 i 4 kwietnia 2001 r., K 11/00). Parlament jest podmiotem wyłącznie uprawnionym do ograniczenia zakresu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, przy czym Konstytucja szczegółowo określa przesłanki takich ograniczeń w postaci wartości (dóbr) konkurujących z zakresem korzystania przez jednostkę ze swych wolności i praw. W szczególności należy odwołać się do takich wartości jak: bezpieczeństwo państwowe i publiczne, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, a także ochrona praw i wolności innych osób (wyrok z 20 kwietnia 2004 r., K 45/02).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób⁴¹. Przy czym ograniczenia pra-

⁴¹ Zob. wyroki z: 9 czerwca 1998 r., K 28/97; 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 8 listopada 2001 r., P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248.

wa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji. O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym”, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw⁴². Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 nie musi jednak prowadzić w konsekwencji do pogwałcenia art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, bowiem w treści art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji występują inne jeszcze niż wskazane wcześniej różnice. Po pierwsze, w tym ostatnio wymienionym przepisie mowa jest wyłącznie o konstytucyjnych wolnościach i prawach, podczas gdy art. 45 ust. 1 odnosi się do wszelkich prawnie chronionych praw, wolności i interesów jednostki. Po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się jedynie do wolności i praw naruszonych, podczas gdy art. 45 ust. 1 obejmuje także sytuacje, w których nie doszło jeszcze do naruszenia praw, lecz zainteresowany poszukuje drogi sądowej w celu ustalenia swego statusu prawnego⁴³. (...) w każdej sprawie dyscyplinarnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia⁴⁴. (...) W przypadku przekazania rozstrzygania konfliktów prawnych organom pozasądowym prawo do sądu (...) winno realizować się poprzez możliwość weryfikowania przez sąd pra-

⁴² Zob. wyrok z 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31.

⁴³ Zob. np. wyroki z: 16 marca 1999 r., SK 19/98 oraz 9 czerwca 1998 r., K 28/97, a także: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” z. 11-12/1997.

⁴⁴ Wyrok z 2 września 2008 r., K 35/06, zob. też np. wyrok z 16 listopada 1999 r., SK 11/99.

widłości orzeczenia każdego organu pozasądowego⁴⁵. Sądowa kontrola postępowania dyscyplinarnego jest zatem uznana przez Trybunał za podstawowy standard konstytucyjny w sprawach dyscyplinarnych osób należących do samorządu zawodowego i osób, które takiego samorządu nie tworzą⁴⁶. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest wywodzona przez Trybunał z zasady demokratycznego państwa prawnego teza, że gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji odnoszą się do wszystkich postępowań represyjnych, których celem jest poddanie obywatela jakiegś formie ukarania bądź sankcji⁴⁷ (wyrok z 6 listopada 2012 r., K 21/11).

Podział materii między ustawę a rozporządzenie w tej niezwykle istotnej z punktu widzenia realizacji prawa do sądu kwestii nie może bowiem zostać ustalony zgodnie z zasadą przyjmowaną na gruncie art. 92 ust. 1 Konstytucji, że w rozporządzeniu można uregulować sprawy drugorzędne. Sprawy dotyczące właściwości sądu nie mają takiego charakteru, a to z tego względu, że właściwość sądu jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podział materii między ustawę a rozporządzenie w kwestii właściwości sądu powinien zostać zatem ustalony na podstawie analizy przepisów konstytucyjnych opisujących właściwość sądów, tj. art. 45 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 177 Konstytucji. Dopiero interpretacja systemowa tych przepisów pozwoli rozstrzygnąć, czy ustalanie siedziby sądów i obszaru ich właściwości to są kwestie zastrzeżone dla regulacji ustawowej, czy kwestie, które mogą być uregulowane w rozporządzeniu (wyrok z 27 marca 2013 r., K 27/12).

Zasada wyłączności ustawy i określoności regulacji prawnych dotyczących ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nabiera szczególnego znaczenia w sferze prawa represyjnego. Podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być, w sposób blankietowy, pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym. Wyłączność ustawy w sferze prawa represyjnego oznacza, że za-

⁴⁵ Wyrok z 16 marca 1999 r., SK 19/98.

⁴⁶ Zob. powołany wyżej wyrok z 16 marca 1999 r., SK 19/98 w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służby więziennej.

⁴⁷ Zob. wyroki z: 8 grudnia 1998 r., K 41/97; 11 września 2001 r., SK 17/00, 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 2 września 2008 r., K 35/06; 1 grudnia 2009 r., K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162.

równy czyn zabroniony, jak i rodzaj oraz wysokość kar, a także zasady ich wymierzania – muszą być co do zasady określone bezpośrednio w ustawie, co jednocześnie nie wyklucza możliwości doprecyzowania niektórych z tych elementów przez akty podustawowe. Nie rezygnując z wymagania określenia wyłącznie w ustawie podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary, należy jednak przyjąć, że dopuszczalne jest doprecyzowanie tych elementów w aktach wykonawczych wydanych w zgodzie z art. 92 Konstytucji (wyroki z: 20 lutego 2001 r., P 2/00, 8 lipca 2003 r., P 10/02 i 8 stycznia 2008 r., P 35/06). Dopuszczalność zastosowania tego rodzaju zabiegu legislacyjnego uznaje się jedynie, gdy wprowadzenie odesłania do aktu normatywnego rangi podustawowej jest szczególnie uzasadnione ze względu na celowość doprecyzowania czy zawężenia na podstawie delegacji ustawowej zakresu dyspozycji normy karnej. Jednak tzw. rdzeń zakazu powinien być zawsze dokładnie i w sposób niebudzący wątpliwości oznaczony w ustawie karnej. Z zasady określoności przepisów prawa karnego (represyjnego) nie wynika zakaz posługiwania się przez ustawodawcę przepisami odsyłającymi czy też blankietowymi. Norma prawokarna może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego (wyrok z 26 listopada 2003 r., SK 22/02). Dopuszczalność i zakres stosowania przepisów prawa karnego o charakterze blankietowym są wyraźnie wyznaczone nie tylko przez zasadę określoności tych przepisów, która wymaga od ustawodawcy jednoznacznego i precyzyjnego wskazania w samej ustawie czynu zabronionego (jego znamion), ale również przez zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa karnego, która pozwala jedynie w szczególnie uzasadnionych sytuacjach na doprecyzowanie znamion czynu zabronionego w akcie normatywnym niższego rzędu niż ustawa (wyrok z 21 lipca 2006 r., P 33/05).

Materia dotycząca stosowania środków przymusu bezpośredniego, jako wkraczająca w sferę konstytucyjnie chronionej wolności osobistej, wymaga, zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji, kompleksowego i szczegółowego uregulowania na poziomie ustawy (wyrok z 26 marca 2013 r., K 11/12).

Trybunał zwraca jednak uwagę, że art. 41 ust. 1 Konstytucji nie jest w kwestii wymogu wyłączności ustawy w ograniczeniu wolności osobistej zwykłym powtórzeniem postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji. Generalny wymóg wyłącznej i pełnej regulacji ustawowej ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, dotyczących również wolności osobistej, wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika wymóg szczególnie, a mianowicie że w regulacji ustawowej ograniczającej wolność osobistą winny być zawarte zasady i tryb ograniczania tej wolności. Ten ostatni wymóg, wynikający z przepisu art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, uzupełnia – zdaniem Trybunału – w odniesieniu do ograniczenia wolności osobistej konstytucyjne wymogi ograniczania wolności osobistej wynikające z art. 31 ust. 3 oraz z art. 41 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji. Zdaniem Trybunału, do zasad ograniczenia wolności osobistej, regulowanych ustawowo, których dotyczy art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należą wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ograniczenie wolności osobistej, a w szczególności określenie podmiotu, który podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, określenie osób, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana, oraz określenie przesłanek związanych z tymi osobami, np. ich status prawny, ich zachowanie, sytuacja, w której się znajdują. Natomiast przez tryb ograniczania wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji, należy rozumieć, w świetle Konstytucji, regulowany ustawowo sposób postępowania (procedurę) podmiotu uprawnionego ustawowo do decydowania o ograniczaniu wolności osobistej. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, nakaz skierowany do ustawodawcy, aby ograniczając w danej regulacji prawnej wolność osobistą (tylko droga ustawowa jest dopuszczalna), zamieszczał w niej zawsze zasady oraz tryb ograniczenia wolności osobistej. Trybunał zwraca uwagę, że art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie tylko wprowadza zakaz ograniczenia wolności osobistej w podstawowych aktach prawnych, jak to wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do wszystkich praw i wolności konstytucyjnych. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika również nakaz uwzględnienia w ustawowej regulacji ograniczającej wolność osobistą wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej. Pojęcie zasad, które ograniczają wolność osobistą, nie jest odwołaniem się do

kategorii zasad prawnych, czyli szczególnie ważnych przepisów prawnych (norm) danej regulacji. Konieczność określenia zasad ograniczenia wolności osobistej w ustawie oznacza, że w regulacji ustawowej winny być zamieszczone wszystkie bezpośrednie materialnoprawne przesłanki ograniczenia wolności osobistej. Natomiast wymóg określenia w danej regulacji ustawowej ograniczającej wolność osobistą trybu ograniczenia tej wolności oznacza, że ustawowe ograniczenie tej wolności winno zawierać również wszystkie przesłanki określające bezpośrednio tryb (procedurę) ograniczenia wolności osobistej. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika, zdaniem Trybunału, skierowany do ustawodawcy ograniczającego w danej regulacji wolność osobistą, nakaz zamieszczania w takiej regulacji wszystkich materialnoprawnych i proceduralnych przesłanek określających bezpośrednio ograniczenie wolności osobistej. Jak wspomniano, w świetle systemowej analizy treści normatywnych art. 41 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca może ograniczyć wolność osobistą, przy dochowaniu wszystkich wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz pod warunkiem pełnego poszanowania nietykalności osobistej. Oznacza to, że w odniesieniu do konkretnej regulacji ustawowej dotyczącej ograniczenia wolności osobistej ustawodawca winien wziąć pod uwagę akcentowaną wyżej dyrektywę pełnego poszanowania nietykalności osobistej, traktując ją jako fundamentalny wymóg ograniczenia wolności osobistej człowieka. Trybunał zwraca uwagę, że na tle konkretnej regulacji ustawowej ograniczającej wolność osobistą człowieka można ocenić, jakie wymagania muszą być spełnione, aby ograniczenie tej wolności było dokonane z poszanowaniem nietykalności osobistej. Dlatego nieprzypadkowo, zgodnie z art. 41 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji, dochowany winien być jeszcze jeden wymóg ustawowego ograniczania wolności osobistej, a mianowicie wszystkie przesłanki materialnoprawne oraz przesłanki proceduralne określające bezpośrednio ograniczenie wolności osobistej winny być zawarte w ustawie. Interpretowany, w kontekście innych przepisów Konstytucji, w szczególności w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, dodaje więc do ustalonych wyżej, wynikających z art. 41 ust. 1 zdania pierwszego oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymogów ograniczania praw i wolności jeszcze jeden wymóg: przepisy ustawy ograniczające wolność osobistą winny zawierać również zasady i tryb ograniczania tej wolności (w rozumieniu wyżej wskazanym) (wyrok z 10 marca 2010 r., U 5/07).

(...) nakaz zamieszczenia wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie, połączony z zakazem regulowania ich w rozporządzeniu, jako akcie podustawowym, dotyczy zwłaszcza materii odnoszącej się do praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej wobec obywateli (wyrok z 10 marca 2010 r., U 5/07 i 26 marca 2013 r., K 11/12).

(...) im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. (...) Co do zasady „ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie” (wyroki z: 28 czerwca 2000 r., K 34/99, 19 lutego 2002 r., U 3/01, 8 lipca 2003 r., P 10/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02, 8 stycznia 2013 r., K 38/12 i 18 lutego 2014 r., K 29/12).

(...) wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (wyrok z 25 maja 1998 r., U 19/97). Wolność osobista jednostki (...) nie ma wymiaru absolutnego i może być realizowana jedynie w granicach powszechnie obowiązujących norm prawnych. Ustrojodawca w treści art. 41 ust. 1 Konstytucji w sposób wyraźny dopuścił możliwość jej ograniczenia, a nawet całkowitego pozbawienia, o ile nastąpi to na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie jest jednak nieograniczona, gdyż regulacje ustawowe ograniczające konstytucyjnie chronione prawa i wolności muszą spełniać warunki, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyroki z: 10 lipca 2007 r., SK 50/06, 6 października 2009 r., SK 46/07 i 26 marca 2013 r., K 11/12).

Nietykalność osobista i wolność osobista należą do katalogu najbardziej fundamentalnych praw człowieka i są silnie powiązane z prawem do bezpieczeństwa osobistego, statuowanego w licznych aktach prawnomiędzyn-

rodowych: Powszechnej deklaracji praw człowieka uchwalonej 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (art. 3), Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.⁴⁸ oraz Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych, otwartym do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.⁴⁹ Nietykalność osobistą i wolność osobistą w kontekście prawa do bezpieczeństwa osobistego należy rozumieć jako wolność każdego od arbitralności organów władzy publicznej, chroniącą każdego od strachu przed własnym państwem⁵⁰.

W wyrokach w sprawach U 5/07 i K 10/11 Trybunał stwierdził, że z art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wynika nakaz skierowany do ustawodawcy, aby pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej było regulowane tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Do podstaw legalnej ingerencji w wolność osobistą, zgodnej z art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należą wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ingerencje w tę wolność, a w szczególności: określenie podmiotu, który podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, określenie osób, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana, oraz zdefiniowanie istotnych cech tych osób, w tym ich statusu prawnego, ich zachowania, sytuacje, w której się znajdują. Z kolei przez tryb ograniczania wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należy rozumieć regulowany ustawowo sposób postępowania (procedurę) podmiotu upoważnionego ustawowo do decydowania o ograniczaniu wolności osobistej. (...) Materia dotycząca stosowania środków przymusu bezpośredniego, jako wkraczająca w sferę konstytucyjnie chronionej wolności osobistej, wymaga, zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji, kompleksowego i szczegółowego uregulowania na poziomie ustawy. Zarówno w ustawie o Służbie Więziennej, jak i ustawie o BOR materia ta została uregulowana tylko szcążkowo. Ustawodawca, upoważniając Radę Ministrów do uregulowania m.in. szczegółowych przypadków,

⁴⁸ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm. – art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze.

⁴⁹ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 – art. 9 ust. 1 zdanie pierwsze.

⁵⁰ Por. wyrok z 1 marca 2011 r., P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7, cz. III, pkt 4.2.2.5.

warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego, umożliwił władzy wykonawczej samodzielne decydowanie o przesłankach, zasadach i trybie wkraczania przez tę władzę w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą. Ponadto art. 22 ustawy o Służbie Więziennej przyznał Radzie Ministrów nie tylko kompetencję do określenia szczegółowych warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego, ale również użycia broni palnej lub psa służbowego i sposobu postępowania w tym zakresie. Tymczasem możliwość użycia wobec człowieka broni palnej najdalej ingeruje w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą i w nietykalność osobistą, dlatego wymaga szczególnie precyzyjnego i kompletnego uregulowania w ustawie.

Ustawodawca, przekazując do uregulowania w drodze rozporządzenia całego kompleksu zagadnień odnoszących się do ograniczania wolności osobistej, takich jak: określenie przypadków, warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego oraz trybu i zasad postępowania funkcjonariuszy stosujących te środki, naruszył Konstytucję. Art. 41 ust. 1 Konstytucji nakłada bowiem obowiązek regulowania wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej tylko w ustawie (wyrok z 26 marca 2013 r., K 11/12).

Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy w sferze praw człowieka nie wyklucza przekazywania do unormowania, w drodze rozporządzeń spraw, które nie mają istotnego znaczenia dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Upoważnienie do wydania rozporządzenia regulującego niektóre sprawy związane z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych musi spełniać wymagania określone w art. 92 Konstytucji, a jednocześnie samo rozporządzenie musi być zgodne z warunkami określonymi w wymienionym przepisie konstytucyjnym (wyrok z 8 lipca 2003 r., P 10/02).

W sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy. **Ten nakaz należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji**, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw (wyrok z 5 marca 2001 r., P 11/00).

W zakresie regulowania wolności działalności gospodarczej Konstytucja nie nakazuje kompletności regulacji ustawowej. Istnieje różnica między ograniczeniami działalności gospodarczej wynikającymi z art. 22 Konstytucji, a ograniczeniami działalności o charakterze politycznym. Wymóg zachowania formy ustawy jest w tym wypadku zbliżony do sformułowania art. 31 ust. 3 Konstytucji ustanawiającego ogólne przesłanki ograniczania praw i wolności, co pozwala przyjąć, że znaczenie prawne i skutki tych unormowań w znacznej mierze mogą się pokrywać. Nie zachodzi jednak pełna identyczność. Sformułowanie „w drodze ustawy” wskazuje, że do ograniczenia wolności dojść może w każdym razie przy wykorzystaniu ustawy, bez której konstruowanie ograniczenia w ogóle nie może mieć miejsca, ale która może jedynie legitymować ograniczenie dokonane – na podstawie ustawy – w rozporządzeniu. Sformułowanie „tylko w ustawie” wskazuje na wolę ustrojodawcy zasadniczego wykluczenia możliwości, którą otwiera formuła „w drodze ustawy” (wyrok z 25 lipca 2006 r., P 24/05). Jednakże przy regulowaniu wolności działalności gospodarczej zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji, a unormowanie ustawowe powinno odpowiadać zasadzie określoności (wyrok z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00).

(...) w doktrynie zwrócono uwagę, że termin ten [„zasady”] „należy rozumieć szerzej, niż to niekiedy przywykło się rozumieć w ustawodawstwie zwykłym. (...) Przykłady tak rozumianych zasad dostarczają nader często tzw. części ogólne rozmaitych kodyfikacji. W komentowanym artykule [art. 41 ust. 1 Konstytucji] określenie „zasady” jest synonimem terminu „regulacje”. A więc ustawy, do których on odsyła, winny być zupełne (kompletne) i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całokształcie dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień omawianej wolności – a nie tylko ogólne podstawy do takich działań. Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie praktyki rozstrzygania o ograniczeniu czy pozbawieniu wolności osobistej w drodze stosowania jakiegokolwiek analogii (wyrok z 6 października 2009 r., SK 46/07).

Art. 84 Konstytucji (...) jest przepisem komplementarnym w stosunku do art. 2 ustawy zasadniczej w tym sensie, że stanowi wyraz zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa w sferze prawa daninowego. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał m.in., że przepis ten „zakłada precyzyjne

określenie istotnych elementów stosunku daninowego w ustawie, tak aby jednostka mogła przewidywać daninowe konsekwencje swoich działań (...) analizowana zasada wymaga w szczególności, aby zainteresowany znał dokładną treść i wysokość ciążących na nim obowiązków daninowych w chwili zajścia zdarzeń powodujących powstanie takiego obowiązku”⁵¹ (wyrok z 10 września 2010 r., P 44/09).

Artykuł 217 Konstytucji zawiera kilka norm skierowanych przede wszystkim do ustawodawcy oraz innych władz i organów publicznych. Na gruncie art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji sformułowana została m.in. zasada władztwa podatkowego, zgodnie z którą państwo ma prawo obciążania podatkiem podmiotów funkcjonującym na jego obszarze w celu sfinansowania zadań państwa. Jednocześnie przepis ten wyraźnie formułuje zasadę wyłączności ustawowej w obciążeniach daninowych, do których zaliczają się podatki. **Celem przyjętej w art. 217 Konstytucji zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego jest nie tylko stworzenie gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej, lecz także wzmocnienie pozycji demokratycznych struktur przedstawicielskich i ich odpowiedzialności politycznej.**

Artykuł 217 Konstytucji wprowadza szczególne rygory, jeśli chodzi o system źródeł prawa daninowego. Zasada wyłączności ustawowej w określaniu obowiązków obywatelskich, wpływająca z art. 92 Konstytucji, ulega znaczącemu zastrzeżeniu w przypadku podatków i innych danin publicznych w świetle art. 217 Konstytucji. Nie jest to jednak tylko zastrzeżenie wymagań, lecz także znaczące przesunięcie kompetencji w ramach podziału władz. To władza ustawodawcza ma ponosić wyłączną odpowiedzialność polityczną za wprowadzanie, konstrukcję i wysokość oraz zasady poboru danin (wyroki z: 9 września 2004 r., K 2/03 i 11 grudnia 2007 r., U 6/06).

Zasada wyłączności ustawy dotyczy spraw wyraźnie wskazanych w art. 217 Konstytucji, co oznacza, że inne aniżeli tam wskazane kwestie mogą zostać uregulowane w rozporządzeniach wydawanych zgodnie z art. 92 Konstytucji. Istnieją jednak pewne elementy, których określenie musi zostać obligatoryjnie pozostawione ustawie. Do nich należy podmiot

⁵¹ Wyrok z 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37; teza powtórzona w wyroku z 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127.

podatku. Także zasada obniżania podatku należnego o podatek naliczony jest objęta treścią art. 217 Konstytucji, ponieważ należy do zasad konstrukcyjnych podatku od towarów i usług.

Zgodnie ze stanowiskiem wypracowanym w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, nie jest dopuszczalne ustanowienie obowiązku podatkowego nieopartego na skonkretyzowanym obowiązku ustawowym, czytelnym dla podatników i płatników podatku, a także dla administracji podatkowej oraz sądownictwa. (...) W braku określenia w ustawie chwili powstania obowiązku i podstawy opodatkowania dochodzi do naruszenia zasady zupełności ustawowej podatku i naruszenia art. 217 Konstytucji (wyrok z 8 lipca 2014 r., K 7/13).

Art. 217 Konstytucji nie ma charakteru jednolitego. Z jednej strony ustanawia on bezwzględną wyłączność ustawy dla normowania: „nakładania podatków, innych danin publicznych, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych”. Takie konstytucyjne określenie ma przede wszystkim chronić jednostki przed dowolnością w kształtowaniu konstrukcji podatkowych i stwarzać prawne gwarancje ochrony interesu jednostki w procesie stanowienia i stosowania prawa podatkowego. Z drugiej strony końcowe fragmenty art. 217 Konstytucji nakazują też zachowanie formy ustawy dla normowania zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od opodatkowania. (...) W zakresie tych kwestii regulacja ustawowa musi objąć przynajmniej „zasady” przyznawania ulg i umorzeń oraz „kategorie podmiotów” zwolnionych od podatku. Trzeba podkreślić, że ustawodawca nie ma konstytucyjnego obowiązku wprowadzenia regulacji dotyczącej ulg, umorzeń i zwolnień. Nie wyklucza się więc możliwości rozwinięcia unormowania ustawowego w rozporządzeniu, ale tylko wydanym na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a ponadto zawierającego wytyczne co do treści rozporządzenia (wyrok z 9 października 2007 r., SK 70/06).

Interpretując art. 217, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że wyliczenie w nim zawarte należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zaliczają się przede wszystkim: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku (wyroki z: 16 czerwca

1998 r., U 9/97, 6 marca 2002 r., P 7/00, 9 września 2004 r., K 2/03 i 9 października 2007 r., SK 70/06). W praktyce bowiem, co podkreślał Trybunał w swoim orzecznictwie, nie jest możliwe regulowanie w ustawach podatkowych wszystkich zagadnień związanych z prawem podatkowym. Tym samym dopuszczalne jest korzystanie – w zakresie niewyłączonym przez art. 217 Konstytucji – z upoważnień ustawowych (wyroki z: 2 kwietnia 2007, SK 19/06 i 26 maja 2009 r., P 58/07).

Wyłączność regulacji ustawowej w zakresie prawa daninowego jest rozumiana szeroko, ale nie dosłownie (...) W drodze rozporządzenia mogą być jednak uregulowane wyłącznie sprawy niemające istotnego znaczenia dla konstrukcji danego podatku (wyrok z 7 września 2010 r., P 94/08).

Art. 217 przewiduje tryb ustawy w odniesieniu do nakładania podatków i innych danin publicznych oraz do określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych. Zarzut naruszenia przez rozporządzenie Konstytucji byłby uzasadniony, gdyby zostało stwierdzone, że przepis rozporządzenia wkroczył w konstytucyjnie określoną sferę wyłączności regulacji ustawowej, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie (wyrok z 17 listopada 2010 r., SK 23/07).

Podkreślał również, że wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego, czyli że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane w ustawie, a do unormowania w drodze rozporządzenia powinny być przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji konkretnej daniny (wyroki z: 11 grudnia 2007 r., U 6/06, 9 lutego 1999 r., U 4/98, 6 marca 2002 r., P 7/00, 27 lipca 2009 r., K 36/08 i 8 grudnia 2009 r., K 7/08).

Zasada prymatu ustawy wobec aktów wykonawczych, w tym w szczególności wobec rozporządzeń wynika wprost z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a wobec treści art. 217 Konstytucji ma w dziedzinie prawa podatkowego odrębne, „dalej idące” konsekwencje niż w innych gałęziach prawa. Art. 217 Konstytucji pozostaje w integralnym związku z art. 92 Konstytucji w tym znaczeniu, iż – nie uchylając zastosowania tego ostatniego przepisu w zakresie prawa daninowego – ustanawia dodatkowe warunki dopuszczalności wydawania aktów wykonawczych w tej dziedzinie. Z zasady prymatu ustawy wynika zakaz powtarzania lub przekształcania w rozporządzeniu treści wyrażonych w samej ustawie upoważniającej

i w innych ustawach (wyroki z: 20 czerwca 2002 r., K 33/01 i 27 kwietnia 2004 r., K 24/03).

Wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny (wyroki z: 16 czerwca 1998 r., U 9/97, 1 września 1998 r., U 1/98, 9 lutego 1999 r., U 4/98, 6 marca 2002 r., P 7/00, 9 września 2004 r., K 2/03 i 25 lipca 2006 r., P 24/05).

Przyjęcie zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego oznacza, że przypadki, w których w ustawach podatkowych zamieszczane są upoważnienia do wydawania aktów podustawowych, zdeterminowane są przede wszystkim brzmieniem art. 217 Konstytucji, w dalszej zaś dopiero kolejności wymaganiami zawartymi w art. 92 Konstytucji (wyroki z: 1 września 1998 r., U 1/98, 16 czerwca 1998 r., U 9/97, 27 lutego 2002 r., K 47/01, 6 marca 2002 r., P 7/00, 22 maja 2002 r., K 6/02, 20 czerwca 2002 r., K 33/01 i 21 czerwca 2004 r., SK 22/03).

Obowiązująca Konstytucja nie formułuje w istocie zasady **zupełności ustawowej** w dziedzinie prawa podatkowego, ale zasadę **wyłączności ustawy dla normowania istotnych elementów stosunku podatkowego**. Zasada ta wymaga, aby ustawa określała podmioty, przedmiot opodatkowania i stawki podatkowe, a także zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorie podmiotów zwolnionych od podatków. Natomiast w powszechnie obowiązujących aktach wykonawczych mogą zostać uregulowane takie elementy, które nie mają istotnego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji tego stosunku (wyroki z: 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, 21 czerwca 2004 r., SK 22/03 i 27 lipca 2004 r., SK 9/03).

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie (dotyczącym opłat publicznych) stanął na stanowisku, że zawarty w tym przepisie [art. 217 Konstytucji] wymóg ustawowego określania podmiotów i przedmiotów opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania zwolnień i ulg podatkowych dotyczy szerszej kategorii, tj. danin publicznych. (...) Trybunał Konstytucyjny (...) podtrzymuje dotychczasową linię orzeczniczą dotyczącą stosowania wymogów określonych w art. 217 Konstytucji nie tylko do podatków, lecz także do wszelkich danin publicznych. Przy wykładni art. 217 Konstytucji należy wziąć bowiem pod uwagę także regulację zawartą w art. 84 Konstytucji, zgodnie z którą każdy jest obowiąz-

zany do ponoszenia ciężarów i innych świadczeń publicznych określonych w ustawie, a także zasadę hierarchii źródeł prawa, z której wynika obowiązek unormowania wszelkich istotnych w regulowanym obszarze kwestii na poziomie ustawowym, a kwestii o znaczeniu drugorzędnym na poziomie podustawowym. (...) Uwzględniając wykładnię systemową art. 217 Konstytucji, należy zatem uznać, że o wszelkich istotnych elementach konstrukcyjnych zobowiązania daninowego, w tym o jego wysokości, powinien przesądzić ustawodawca (wyroki z: 19 lipca 2011 r., P 9/09, 15 listopada 2011 r., P 29/10).

Podstawowe akty prawne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji, zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem, że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. **Akty podustawowe mogą zatem zawierać wyłącznie regulacje uzupełniające to, co uregulowane zostało w ustawie i tylko w zakresie nie przesądzającym o istotnych elementach konstrukcji podatku. Do uregulowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane wyłącznie sprawy nie mające istotnego znaczenia dla konstrukcji danego podatku.** Ustawa może upoważnić organy wykonawcze m.in. do szczegółowego określania ulg i umorzeń oraz podmiotów zwolnionych od podatków, pod warunkiem, że sama określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym (wyroki z: 16 czerwca 1998 r., U 9/97 i 1 września 1998 r., U 1/98). Dopuszczalne jest ustawowe odesłanie do regulacji w drodze rozporządzenia pewnych szczegółowych kwestii związanych z ukształtowaniem opłaty eksploatacyjnej. Warunkiem konstytucyjności takiego rozwiązania jest to, że ustawa określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym (wyroki z: 9 lutego 1999 r., U 4/98 i 6 marca 2002 r., P 7/00).

Rozporządzenie nie może mieć charakteru aktu samoistnego (wyrok z 21 czerwca 2004 r., SK 22/03). Przepisy rozporządzenia stanowią tylko uszczegółowienie norm wyrażonych w ustawie. Rozstrzygając o konstytucyjności przepisów aktów podustawowych w sprawach podatkowych Trybunał, posługując się techniką wykładni w zgodzie z Konstytucją, wskazuje w sposób wyraźny, że przepis rozumiany jako konkretyzacja normy ustawowej jest zgodny z Konstytucją (wyrok z 2 lipca 2003 r., P 27/02).

8. Względna swoboda władzy ustawodawczej w stanowieniu prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym

Z zasady demokratycznego państwa prawa, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy wynika, iż stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Ustawodawca posiada znaczną swobodę w kształtowaniu obowiązującego prawa. Nie jest ona jednak nieograniczona. Jej granice wyznaczają normy konstytucyjne.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że ustawodawca korzystając ze znacznej swobody w stanowieniu przepisów zakazujących określonych zachowań pod groźbą kary, jest w szczególności uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom kryminalnopolitycznym⁵².

Wypowiadając się w kwestii obowiązku ustawodawcy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca jest zobligowany do stanowienia norm merytorycznych odnoszących się do ochrony wartości konstytucyjnych. Ustawodawca powinien ponadto określać sposób egzekwowania takich norm, a to poprzez konstruowanie procedur ich egzekwowania oraz ustalanie konsekwencji prawnych ich nieprzestrzegania; przy czym ustawodawca ma obowiązek takiego ukształtowania stanowionych przepisów, aby zapewnić chronionym dobrom prawnym dostateczną ochronę⁵³ (wyrok z 9 października 2012 r., P 27/11).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do problematyki swobody ustawodawcy w stanowieniu prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym jest znaczące. Pojęcie swobody władzy ustawodawczej ma charakter względny, bowiem granice i zakres swobody ustawodawcy nie mogą wykraczać poza standardy demokratycznego państwa prawnego określone w Konstytucji. Wprowadzone przez prawodawcę rozwiązania nie mogą prowadzić do naruszenia istoty praw konstytucyjnych. Wybór określonych rozwiązań w rozstrzygnięciu kolizji wartości konstytu-

⁵² Por. orzeczenie K 18/95 oraz wyroki z: 9 października 2001 r., SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211, 30 października 2006 r., P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128.

⁵³ Por. orzeczenie TK z 28 maja 1997 r., K 26/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 19 oraz wyrok SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211.

cyjnych musi uwzględniać podstawowe wartości określone w poszczególnych normach Konstytucji (wyroki z: 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, 23 kwietnia 2002 r., K 2/01, 21 maja 2002 r., K 30/01, 22 maja 2002 r., K 6/02, 25 czerwca 2002 r., K 45/01, 2 lipca 2002 r., U 7/01, 9 czerwca 2003 r., SK 12/03, 10 czerwca 2003 r., K 16/02, 29 września 2003 r., K 5/03 i 24 lutego 2004 r., K 54/02).

Stanowienie prawa, a więc także wybór najważniejszych wariantów legislacyjnych, (...) pozostaje to w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za którą ponosi on odpowiedzialność przed elektoratem (wyrok z 19 lipca 2007 r., K 11/06). Do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów (wyrok z 29 maja 2012 r., SK 17/09).

W przypadku zarzutu pod adresem ustawodawcy sprzeczności ustawy z konstytucyjnymi wymaganiami o tak ogólnym charakterze, jak zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny interweniuje tylko w wypadkach, gdy ustawodawca przekroczył zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad jest ewidentne (wyroki z: 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04 i 29 maja 2012 r., SK 17/09).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę proporcjonalności, która staje się podstawą określenia granicy wyznaczającej ramy swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego. W razie konfliktu dwóch praw chronionych konstytucyjnie konieczne jest wyważenie chronionych interesów zgodnie z zasadą proporcjonalności⁵⁴ (wyrok z 12 lipca 2012 r., SK 31/10).

(...) parlament posiada, co do zasady, swobodę regulacyjną, której granice wyznaczają normy konstytucyjne, umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie oraz prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową. Ocena celowości wprowadzenia zmian w ustawie należy zawsze do kompetencji parlamentu. Konstytucja nie wyklucza wprowadzania zmian w ustawie w (...) sytuacji,

⁵⁴ Por. wyroki z: 19 kwietnia 2005 r., K 4/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37; 10 stycznia 2012 r., SK 25/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 1.

w której wcześniej uchwalona nowelizacja tej samej ustawy stanowi przedmiot postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przyjęcie odmiennego stanowiska w tym zakresie ograniczałoby istotnie władzę ustawodawczą Sejmu i pozostawało w sprzeczności z art. 10 i art. 95 ust. 1 Konstytucji. Co więcej, skuteczna ochrona wartości konstytucyjnych wymaga niejednokrotnie podejmowania szybkich działań ustawodawczych w celu niezwłocznego ustanowienia niezbędnych regulacji prawnych. Z tego względu nie można wykluczyć zaistnienia szczególnych sytuacji, w których z konstytucyjnego wymogu zapewnienia ochrony określonych wartości wynika konieczność niezwłocznej kolejnej nowelizacji ustawy w trakcie postępowania w sprawie prewencyjnej kontroli wcześniejszej ustawy nowelizującej, dotyczącej tych samych przepisów (wyrok z 14 lipca 2010 r., Kp 9/09).

(...) ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego m.in. założonym celom politycznym, a więc także kryminalnopolitycznym (wyroki z: 9 października 2001 r., SK 8/00 i 5 kwietnia 2011 r., P 6/10). Dobór właściwych środków zapobiegania i zwalczania przestępczości jest – w zasadzie – sprawą ustawodawcy; on jest bowiem w pierwszym rzędzie odpowiedzialny za realizację wskazanych w art. 5 Konstytucji celów państwa, do których należy także zapewnienie bezpieczeństwa obywateli (wyrok z 30 października 2006 r., P 10/06). Ustawodawca tworząc akty prawne (czy konkretne przepisy) może zamieszczać w ich treści pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności, jeśli jest to w odpowiedni sposób uzasadnione. Na tle niniejszej sprawy uzasadnieniem takim było m.in. prowadzenie określonego rodzaju polityki antynarkotykowej, rezygnującej z wprowadzenia tzw. wartości granicznych posiadanych narkotyków, utrwalenie określonego znaczenia znamienia „znacznej ilości” w porządku prawnym, przekraczające czasowo granice obowiązywania ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz otwartość ustawodawcy, jego wiara w prawidłowe postępowanie wymiaru sprawiedliwości (wyrok z 14 lutego 2012 r., P 20/10).

(...) ustawodawca „może nowelizować prawo, także na niekorzyść obywateli, jeżeli odbywa się to w zgodzie z Konstytucją (orzeczenie z 19 listopada 1996 r., K 7/95).

(...) ustawodawca w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i w konsekwencji stanowią również ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracow-

nicznych. Trybunał w wyroku z 18 lutego 2003 r., K 24/02, podkreślił prawo demokratycznie legitymowanego ustawodawcy „do przeprowadzania reform ustrojowych w konstytucyjnie określonych granicach. Uznanie takich zmian za konstytucyjnie wykluczoną ingerencję ustawodawcy oznaczałoby, że władza publiczna nie może przeprowadzać zmian ustrojowych połączonych z likwidacją i tworzeniem nowych stanowisk pracowniczych”. W sytuacji takich reform może ulec osłabieniu pewność prawa i bezpieczeństwo prawne obywateli stanowiące elementy składowe zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zawsze bowiem ingerencje w istniejące stosunki prawne, a w przypadku zaskarżonych regulacji ingerencja ustawodawcy w istniejące stosunki pracownicze, osłabia pewność prawa i bezpieczeństwo prawne obywateli, których to dotyczy. Jednakże, na co zwracał już wcześniej uwagę Trybunał, również zasada pewności prawa nie ma charakteru absolutnego. Podlega ona ograniczeniom, szczególnie wtedy, jeżeli za przeprowadzeniem zmian przemawia inna zasada prawnokonstytucyjna albo gdy zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa innej konstytucyjnie chronionej wartości (wyrok z 12 lipca 2011 r., K 26/09).

(...) model państwa demokratycznego wymaga respektowania zasady proporcjonalności w regulowaniu (ograniczaniu) swobody zachowań jednostek. Zasada ta jest spełniona, gdy: 1) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

(...) godność człowieka, która znajduje oparcie w art. 30 Konstytucji, może być rozpatrywana w dwóch płaszczyznach (wyrok z 5 marca 2003 r., K 7/01). W pierwszym znaczeniu godność człowieka jawi się jako wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności (których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna stanowi immanentną cechę każdej istoty ludzkiej, która ani nie wymaga uprzedniego „zdobycia”, ani też nie może zostać przez człowieka utracona. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania, w tym również działania prawodawcy, nie mogą go tej godności pozbawić.

W drugim znaczeniu godność człowieka występuje jako „godność osobowa”, najbliższa temu, co może być określane prawem osobistości, obejmującym wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie

wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie. (...) jedynie godność w tym drugim znaczeniu może być przedmiotem naruszenia i być potencjalnie dotknięta przez zachowania innych osób oraz regulacje prawne (wyrok z 9 lipca 2009 r., SK 48/05).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został wypowiedziany pogląd, że „pozostające do dyspozycji władz publicznych środki pozwalają na daleko idącą ingerencję w prawo do prywatności”. Niemniej jednak, jeśli nie zostanie zachowana proporcjonalność wyznaczająca miarę zakresu i procedury tej ingerencji, ingerencja władz zdolna jest przekreślić istotę prawa do prywatności. To zaś – z uwagi na immanentny związek między prywatnością i godnością – może zagrozić godności jednostki, pozbawiając ją zarazem autonomii informacyjnej (wyrok z 23 czerwca 2009 r., K 54/07).

Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym (wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09).

Art. 32 Konstytucji stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1), a także że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, nie chodzi tu o bezwzględną równość wszystkich obywateli, gdyż z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). (...) nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywi-

lejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 czy też art. 2 Konstytucji (wyrok z 12 maja 1998 r., U 17/97). Konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, bo wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach (wyrok z 9 lutego 2010 r., P 58/08).

(...) art. 51 ust. 4 jest skonstruowany identycznie jak art. 47 Konstytucji. Artykuł 51 ust. 4 traktuje o szczególnym uprawnieniu wynikającym z art. 47 Konstytucji, gwarantującego prawo do przedstawiania/kształtowania swego publicznego obrazu. Prawo to obejmuje żądanie sprostowań oraz usunięcia informacji niepełnych, nieprawdziwych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Z zasięgu tego prawa nie są wyłączone informacje zebrane w drodze działalności operacyjnej. W sytuacji, gdy dane pochodzące z kontroli operacyjnej nie są ujawniane wobec zainteresowanego przy rozpoczęciu oraz w czasie trwania kontroli operacyjnej, możliwość skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 51 ust. 4 Konstytucji jest *de facto* ograniczona (wyrok z 23 czerwca 2009 r., K 54/07).

(...) zarzut niezachowania proporcjonalności wymaga testu polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące kontrolowanej przez Trybunał normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (kryterium przydatności normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (kryterium konieczności); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”.

Możliwość ograniczenia prawa jednostki do ochrony życia prywatnego i rodzinnego „tylko w ustawie” czy też – jak stanowi w tym zakresie EKPC – „w przypadkach przewidzianych przez ustawę” oznacza w istocie to, że ustawa powinna uregulować zarys wszelkich ograniczeń prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

Kryterium „konieczności” zastosowania ograniczenia, którym posługuje się art. 31 ust. 3 Konstytucji, oznacza obowiązek wyboru przez ustawodawcę jak najmniej uciążliwego środka. W sytuacji, gdy cel obrany przez ustawodawcę możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środ-

ka, pociągającego za sobą mniejszą ingerencję w prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne (wyroki z: 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, 29 czerwca 2001 r., K 23/00 i 2 lipca 2009 r., K 1/07).

Art. 78 Konstytucji, z zastrzeżeniem wyjątków możliwych do przewidzenia w ustawie zwykłej, gwarantuje każdej ze stron postępowania prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

(...) Prawo określone w art. 78 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. (...) Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę w ustalaniu katalogu takich wyjątków. (...) Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego (wyrok z 2 lipca 2009 r., K 1/07).

(...) art. 77 ust. 2 Konstytucji występuje w podwójnej roli. Z jednej strony sam wyraża jedno z konstytucyjnych praw podmiotowych (prawo do sądu), z drugiej zaś – stanowi gwarancję ochrony wszystkich innych praw i wolności konstytucyjnych przed ich naruszeniem. Występując w drugiej ze wskazanych tu ról, przepis ten wyklucza jakiegokolwiek ograniczenia w dostępie do sądu, nawet przy spełnieniu warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 18 lipca 2011 r., K 25/09).

Treść art. 45 ust. 1 Konstytucji pozwala skonstatować, iż wolą ustrojodawcy było objęcie prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zarazem dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni tego prawa. Konstytucja wprowadza więc domniemanie drogi sądowej. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne. Tę kwestię należy analizować w kontekście art. 77 ust. 2 Konstytucji, który przewiduje zakaz zamykania drogi sądowej. Regulacja ta jest jedną z podstawowych konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu. Artykuł 77 ust. 2 Konstytucji trzeba przy tym traktować jako rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji, bo między wskazanymi postanowieniami ustawy zasadniczej istnieje organiczna więź, a zakaz zamykania drogi sądowej stanowi dopełnienie prawa do sądu.

Za wcześniejszym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego należy przyjąć, że jeśli art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed są-

dem wszelkich praw (w tym także przewidzianych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego art. 45 ust. 1 Konstytucji, zawiera zarazem w stosunku do niego regulację szczególną. Ograniczenia prawa do sądu, ustanawiane w drodze ustawy, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą uwzględniać kategorię zakaz zamykania drogi do sądu wyrażony w art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw.

W tym kontekście Trybunał poruszał także kwestię koniecznego rozróżnienia między zaskarżalnością i instancyjnością. Wskazywał, że ocena, czy w danym przypadku procedura powinna zostać ukształtowana jedynie w taki sposób, by umożliwić kontrolę rozstrzygnięcia przez podmiot inny niż podmiot, który je wydał, czy też w taki sposób, by zapewnić kontrolę rozstrzygnięcia przez organ instancyjnie wyższy, zależy m.in. od tego, czy weryfikacja dotyczy orzeczenia zapadłego w odniesieniu do kwestii incydentalnej czy też orzeczenia zapadłego w sprawie w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. (...) Niekiedy za wystarczającą uznaje się w ich przypadku kontrolę instancyjną ostatecznego orzeczenia w sprawie, czasem ustawodawca zwykły stwarza możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia kwestii wpadkowej w postępowaniu zażaleniowym przed sądem wyższej instancji, czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza (wyrok z 18 lipca 2011 r., SK 10/10).

Ustawodawca może nawet, kierując się uzasadnionymi względami, wyłączać określone prawa z ogólnego mechanizmu dziedziczenia. Konstytucyjne gwarancje udzielane prawu dziedziczenia nakazują przy tym uwzględniać przyjęty w systemie prawnym model dziedziczenia i rządzące tym modelem zasady. Granicą swobody ustawodawcy jest zakaz arbitralności i przypadkowości, więc – innymi słowy – obowiązek wykazania racjonalności przyjmowanych rozwiązań (wyrok z 3 kwietnia 2006 r., SK 46/05).

(...) przejście własności osoby zmarłej na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego nie jest kategorię wykluczone, ale wchodzi ono w grę dopiero wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie osób fizycznych, których następstwo prawne po zmarłym jest bardziej uzasadnione bliskością stosunku łączącego te osoby ze spadkodawcą.

(...) Na ustawodawcy spoczywa zatem obowiązek zapewnienia osobom fizycznym odpowiednich instrumentów prawnych umożliwiających im uregulowanie tych spraw. Ten aspekt własności określić można jako swobodę (wolność) testowania, należy jednak pamiętać, że Konstytucja nie przesądza, czy wola właściciela ma skryształizować się w postaci testamentu, czy też w postaci innego typu czynności prawnej na wypadek śmierci (wyrok z 16 czerwca 2009 r., SK 42/08).

(...) art. 64 ust. 1 Konstytucji odczytywany w kontekście innych postanowień dotyczących dziedziczenia (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji) stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Dysponowanie mieniem obejmuje w szczególności zbywanie go (w całości lub w części) w drodze dokonywania przez uprawnionego czynności *inter vivos* i *mortis causa*. Oparte na tym postanowieniu konstytucyjne prawo podmiotowe należy do tych, których realizacja zakłada obowiązywanie regulacji ustawowej dotyczącej nie tylko jego ewentualnych ograniczeń (o czym stanowi odnoszący się do ogółu praw i wolności art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz dotyczący własności art. 64 ust. 3 Konstytucji), lecz także – a nawet przede wszystkim – jego treści. Konstytucja wyłącza możliwość pozbawienia własności, będącej najpełniejszym z praw majątkowych, cechy dziedziczności. Natomiast inne niż własność prawa majątkowe mogą, ale nie muszą, być ukształtowane jako prawa dziedziczne, a więc niegasnące w chwili śmierci osoby fizycznej będącej podmiotem danego prawa. Sformułowanie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie może być podstawą tezy, jakoby prawo dziedziczenia nie było prawem o charakterze majątkowym (wyroki z: 31 stycznia 2001 r., P 4/99 i 16 czerwca 2009 r., SK 42/08).

Przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności. Ograniczenia prawa własności przez ustawodawcę są w zasadzie dopuszczalne, ale nie mogą iść tak daleko, aby „wynaturzyć prawo własności”, pozbawić to prawo jego treści lub nałożyć na właściciela „ciężar nie do zniesienia”. Trybunał Konstytucyjny zwrócił przy tym uwagę, że możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków może być poddawana różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, a ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom

określonym w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących (wyrok z 10 stycznia 2012 r., SK 25/09).

(...) na ustawodawcy pozytywnym spoczywa (...) nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, 29 czerwca 2004 r., P 20/02, 21 grudnia 2005 r., SK 10/05, 20 kwietnia 2009 r., SK 55/08).

Sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (wyroki z: 1 września 2006 r., SK 14/05, 20 kwietnia 2009 r., SK 55/08).

(...) na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego:

– po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty;

– po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji (wyroki z: 24 lutego 2009 r., SK 34/07 i 16 czerwca 2009 r., SK 5/09).

Jeżeli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie świadczeń, które nie są bezwzględnie wymagane przez Konstytucję, to musi bardzo rozważnie ustalać wszystkie warunki przesądzające o ich inkluzywności albo ekskluzywności. W szczególności nie jest dopuszczalny wybór takich kryteriów dostępu do świadczeń, które mają charakter arbitralny i oderwany od celu

danej regulacji, ale za to są łatwe do zastosowania i weryfikacji (wyroki z 16 grudnia 2009 r., K 49/07 i 26 lutego 2013 r., SK 12/11).

Granice swobody ustawodawcy wyznacza zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Istotę prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego Trybunał zdefiniował jako obowiązek zagwarantowania minimum poziomu świadczeń osobom, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z tym aktywności zawodowej (...) Konstytucja nie nakłada na prawodawcę obowiązku zapewnienia jednostce świadczeń emerytalnych wypłacanych pomimo kontynuowania przez nią aktywności zawodowej⁵⁵. Przez minimum świadczeń TK rozumie jednakże świadczenia w wysokości umożliwiającej uprawnionym zaspokojenie nie tylko ich podstawowych potrzeb (...) Bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa⁵⁶ (wyroki z: 1 grudnia 2010 r., K 41/07 i 19 lutego 2013 r., P 14/11).

Ustawodawca posiada w szczególności swobodę kształtowania systemu podatkowego. Konstytucja pozostawia szczególnie szeroką swobodę regulacyjną w zakresie wprowadzania i znoszenia zwolnień i ulg podatkowych. Swoboda w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest jednak równoważona z istnieniem obowiązku przestrzegania konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego. Do standardów tych należy w szczególności zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku, które stanowią konkretyzację wymienionej zasady konstytucyjnej” (wyroki z: 25 czerwca 2002 r., K 45/01 i 10 lutego 2015 r., P 10/11).

(...) swoboda prawodawcy nie uprawnia go jednak do ustanawiania warunków, które są niemożliwe do spełnienia przez podatnika. Wówczas bowiem dochodzi w szczególności do naruszenia zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady zakazu nieproporcjonalnej ingerencji w prawa majątkowe podatnika, co wiąże się

⁵⁵ Por. wyrok z 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15.

⁵⁶ Wyrok z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107.

z koniecznością uiszczenia przez niego podatku w zwiększonej wysokości spowodowanej niemożnością skorzystania z preferencji podatkowych. Należy jednak podkreślić, że ta niemożność wynika z zaistnienia okoliczności, na które podatnik nie ma żadnego wpływu (wyrok z 12 lutego 2015 r., SK 14/12).

Postanowienia art. 84 i art. 217 Konstytucji ustanawiają tzw. zasadę władztwa daninowego, w tym podatkowego. Z zasady tej wynika legitymacja dla działań państwa, w wyniku których następuje obciążanie określonych podmiotów daninami (w tym podatkami), umożliwiającymi realizację zadań publicznych. Nakładanie danin (podatków) jest więc na gruncie Konstytucji uprawnione i nie może być traktowane jako pozbawianie własności, a ustawodawca ma w tym względzie dużą swobodę. Jednakże swoboda ustawodawcy nie jest absolutna i nie może przekształcić się w dowolność. Swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania treści ustaw podatkowych ograniczona jest obowiązkiem przestrzegania reguł dotyczących wymogów drogi ustawodawczej, procedury uchwalania ustaw podatkowych oraz wymogu szczególnej dbałości legislacyjnej podczas stanowienia przepisów prawnych, aby umożliwiały one konstruowanie precyzyjnych norm podatkowych. Swoboda ta jest, oczywiście, ograniczona również nakazem respektowania *vacatio legis* i zakazem nadawania mocy wstecznej oraz dokonywania zmian w ciągu roku podatkowego (...) Swoboda ustawodawcy w zakresie prawa daninowego nie rozciąga się bowiem na sytuacje, w których danina publicznoprawna została pobrana niesłusznie (wyrok z 10 marca 2009 r., P 80/08).

Daniną publiczną jest „przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw” (wyroki z: 19 lipca 2011 r., P 9/09 i 24 września 2013 r., K 35/12).

(...) ustawodawca ma znaczną swobodę kształtowania dochodów i wydatków państwa. „Władza ustawodawcza ma w tej dziedzinie szeroką swobodę wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizującymi politykę gospodarczą państwa, której

konkretyzację stanowi przejawiająca się w treści tych regulacji polityka podatkowa” (wyrok z 24 maja 1994 r., K 1/94).

(...) ustawodawca ma swobodę powiększenia obowiązków podatkowych obywateli, chyba że zakres tych obciążeń stanie się tak szeroki, iż podatek stanie się instrumentem konfiskaty mienia (wyrok z 25 listopada 1997 r., K 26/97).

Konstytucja nakłada jednak na każdego obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji). Tym samym Konstytucja w znacznej mierze ogranicza możliwość pełnej ochrony praw majątkowych, o których mowa w art. 64 Konstytucji w dziedzinie prawa daninowego (wyrok z 15 lipca 2009 r., SK 49/06).

Wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji prawo do równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych ma charakter konstytucyjnego prawa podmiotowego. Jednak w zakresie prawa daninowego nie tylko ustawodawca korzysta, po spełnieniu warunków formalnych, z większej swobody regulacyjnej, ale przede wszystkim Konstytucja nakłada na każdego obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji). Tym samym Konstytucja w znaczącej mierze ogranicza możliwość pełnej ochrony praw majątkowych, o których mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, w odniesieniu do prawa daninowego, a więc obowiązku ponoszenia przez każdego ustawowo określonych ciężarów i świadczeń publicznych. (postanowienie z 18 listopada 2008 r., SK 23/06 i wyrok z 6 stycznia 2009 r., SK 22/06).

(...) ingerencja w sferę praw majątkowych należy do zasadniczej treści podatku (wyroki z: 14 września 2001 r., SK 11/00 i 29 listopada 2006 r., SK 51/06). (...) ciężary publiczne w postaci prawidłowo stanowionych podatków nie mogą być uznane za niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności i innych praw majątkowych (wyroki z: 20 listopada 2000 r., K 41/02 i z 30 listopada 2004 r., SK 31/04). Przyjęcie tezy, że każde ograniczenie majątkowe przez nałożenie podatku lub innej daniny publicznej zawsze jest niedopuszczalnym ograniczeniem własności, prowadziłoby do fałszywego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności (wyrok z 30 stycznia 2001 r., K 17/00). Tak daleko idąca ochrona własności i innych praw majątkowych nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji (wyrok z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00).

(...) przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być jednak zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych. Nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną. W szczególności nie mogą kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, że stałby się on instrumentem konfiskaty mienia (wyroki z: 7 czerwca 1999 r., K 18/98, 5 stycznia 1999 r., K 27/98, 25 listopada 1997 r., K 26/97, 5 listopada 2008 r., SK 79/06 i 15 lipca 2009 r., SK 49/06).

Granicą ingerencji podatkowej jest wszakże istota prawa własności. Naruszenie istoty tego prawa nastąpiłoby wówczas, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiłyby realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji (wyrok z 12 stycznia 1999 r., P 2/98). (...) przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych, nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną, a w szczególności nie mogą kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, że stałby się on instrumentem konfiskaty mienia (wyroki z: 7 czerwca 1999 r., K 18/98, 5 stycznia 1999 r., K 27/98, 25 listopada 1997 r., K 26/97 i 6 stycznia 2009 r., SK 22/06).

Daleko idące uprawnienia ustawodawcy do kształtowania materialnych treści prawa podatkowego są w swoisty sposób równoważone koniecznością respektowania przez ustawodawcę warunków formalnych, wynikających z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji. Przede wszystkim wypada przypomnieć, że art. 84 i art. 217 Konstytucji stanowią samodzielną podstawę ograniczania prawa własności i praw majątkowych przez regulacje daninowe. Nie znaczy to jednak, że przepisy dotyczące obowiązków daninowych jednostki wobec państwa można traktować jako funkcjonujące bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, całkowicie niezależnie od ich treści. Konieczne jest zauważenie, iż w istocie rozważane postanowienia konstytucyjne pełnią podwójną funkcję:

- 1) z perspektywy obowiązków jednostki przewidują powinność ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków,
- 2) z perspektywy praw i wolności jednostki przewidują możliwość ograniczania tych praw i wolności, które mogą doznać uszczerbku w wy-

niku realizacji czy egzekucji obowiązków daninowych, w zasadzie wyłączając w tym wypadku gwarancje wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji; skoro jednak art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej są przepisami współkształtującymi treść konstytucyjnych praw i wolności, a mianowicie określającymi warunki, na jakich rozważane prawa i wolności mogą być ograniczane przez przepisy daninowe, nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że stanowią one w tym zakresie – podobnie jak art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do innych ograniczeń – samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności prawa, w tym również w wypadku kontroli zainicjonowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej; podmioty wnoszące taką skargę są uprawnione skonstruować zarzuty naruszenia ich praw lub wolności przez regulację daninową przez odwołanie się do zasady wyłączności ustawy w prawie daninowym lub zasady szczególnej określoności regulacji daninowych, wywodzonych z art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej, podobnie jak w odniesieniu do innych regulacji dopuszczalne jest przedstawienie zarzutu niezgodności z zasadą wyłączności ustawy w wypadku ograniczania praw i wolności konstytucyjnych lub zasadą szczególnej określoności regulacji ustanawiających takie ograniczenia. Należy jednocześnie zauważyć, że Konstytucja nie zawiera żadnych postanowień dotyczących wielkości nakładanych obowiązków daninowych. Nie znaczy to jednak, iż w tym zakresie ustawodawcy przysługuje całkowita swoboda. Musi on bowiem respektować – poza wymogiem nienaruszania istoty praw i wolności konstytucyjnych, o czym już wspomniano wcześniej – również wszelkie zasady i wartości wyrażone w ustawie zasadniczej. Wielkość obciążeń daninowych, w tym podatkowych, ogranicza zasada proporcjonalności, wywodzona z art. 2 Konstytucji, w związku z którą możliwe jest postawienie zarzutu nadmiernego fiskalizmu, a pośrednio również zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości (wyrok z 18 lipca 2013 r., SK 18/09).

W prawie podatkowym wiodący charakter ma zasada sprawiedliwości podatkowej, wyrażająca się m.in. powszechnością i równością opodatkowania. Władza ustawodawcza dysponuje natomiast możliwością wykorzystania ulgi podatkowej jako instrumentu służącego realizacji polityki państwa w danej dziedzinie życia społecznego (wyrok z 7 czerwca 1999 r., K 18/98).

Zasada swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów państwa oraz zapewnienie równowagi budżetowej państwa jako wartości funkcjonują w związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela. **Dopuszczalność ewentualnych odstępstw od zasady powszechności opodatkowania powinna być rozważana przy uwzględnieniu standardów demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.** Nie wyklucza się możliwości wprowadzania ustawowych wyjątków, jeżeli służy to realizacji polityki gospodarczej państwa, pod warunkiem uwzględniania zasady sprawiedliwości podatkowej (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02). Szczególną gwarancją w tym zakresie jest nie tylko nakaz ustanowienia *vacatio legis*, ale też jej okres musi mieć charakter odpowiedni do natury wprowadzanego przepisu. Szczególnie zaś w przypadku prawa daninowego należy wymagać dłuższego okresu dostosowawczego (wyrok z 15 lutego 2005 r., K 48/04).

Swoboda przysługująca ustawodawcy rysuje się jeszcze wyraźniej w odniesieniu do kształtowania ulg i zwolnień podatkowych, zwłaszcza gdy chodzi o ich znoszenie lub ograniczanie. Daleko idąca swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest jednak w swoisty sposób równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych wymogów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji (wyroki z: 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, 19 września 2006 r., K 7/05 i 27 listopada 2007 r., SK 39/06).

Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasad poprawnej legislacji. Zasady te wymagają między innymi, by ustawodawca precyzyjnie wyjaśnił, jakie znaczenie nadał pojęciu, którym się posługuje (wyroki z: 22 maja 2002 r., K 6/02 i 27 lutego 2002 r., K 47/01).

Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści prawa jest równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji. Zasady te wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy do ustanawiania *vacatio legis* (odpowiedniej) oraz do należytego formułowania przepisów przejściowych. Na ustawodawcy ciąży

wtedy obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku (wyroki z: 5 stycznia 1999 r., K 27/98, 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, 19 marca 2007 r., K 47/05 i 8 stycznia 2009 r., P 6/09).

Państwo powinno „przestrzegać zasady «podatkowego» wkraczania w gospodarkę w takim zakresie, jaki jest niezbędny dla finansowania wspólnych potrzeb, oraz w takich granicach, jakie wyznacza ekonomiczna zdolność do świadczenia podatkowego. (...) Oczywiście dopuszczalne jest wykorzystanie jej przez ustawodawcę dla zabezpieczenia należności podatkowych, czyli świadczeń mających swe źródło w stosunkach administracyjnoprawnych, jednak regulacje prawne w tym zakresie powinny odstępować od ogólnych zasad tylko na tyle, na ile jest to niezbędne dla osiągnięcia ich celu. Racjonalny ustawodawca nie może w szczególności tworzyć przepisów sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym, naruszających istotę danej instytucji prawnej (wyrok z 26 listopada 2007 r., P 24/06).

Publiczne prawo podmiotowe wynikające z art. 190 ust. 4 Konstytucji jest ściśle powiązane z gwarancjami wynikającymi z konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji). (...) art. 190 ust. 4 Konstytucji „musi być traktowany jako gwarancja rzetelności mechanizmu ochronnego skargi konstytucyjnej” (art. 79 Konstytucji).

Celem ustawowej procedury, realizującej normę art. 190 ust. 4 Konstytucji, musi być więc realne zagwarantowanie skutku w postaci uprawnienia do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym, ustalonym orzeczeniem sądu konstytucyjnego. Swoboda ustawodawcy ukształtowania implementujących to uprawnienie przepisów jest w tym wypadku zawężona, a jej granice wyznacza okoliczność, że „wzruszalność” aktów stosowania prawa została przesądzona już na gruncie samej Konstytucji; (...).

Trybunał podkreśla, że ograniczenia art. 190 ust. 4 Konstytucji są dopuszczalne wówczas, gdy uzasadnia to dyspozycja konkretnego przepisu Konstytucji, który wyłącza wznawianie postępowania jako sprzeczne z konstytucyjną istotą danej instytucji prawnej (odnosi się to np. do niedopuszczalności wznawiania od wyroku orzekającego unieważnienie małżeństwa lub rozwód albo ustalającego nieistnienie małżeństwa, jeżeli choćby jedna ze stron zawarła po jego uprawomocnieniu się nowy zwią-

zek małżeński – art. 18 Konstytucji). W kilku wypadkach Trybunał Konstytucyjny, kierując się innymi podlegającymi ochronie wartościami konstytucyjnymi, zdecydował o odjęciu prawa do wznawiania postępowań (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Miał jednak wówczas na względzie potrzebę zapobieżenia niekorzystnym dla porządku konstytucyjnego skutkom wejścia w życie swego wyroku (wyrok z 24 października 2007 r. SK 7/06 dotyczący sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez asesorów sądowych, czy też wyrok z 31 stycznia 2001 r., P 4/99 dotyczący dziedziczenia gospodarstw rolnych). Odjęcie prawa do wznowienia w celu wyeliminowania negatywnych dla porządku konstytucyjnego skutków wyroku stanowiło czynność incydentalną motywowaną okolicznościami sprawy, wynikającą z ważenia zbiegających się wartości konstytucyjnych (wyrok z 28 października 2009 r., SK 6/09).

9. Ustalanie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego

Z art. 163 Konstytucji, który stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, wynika domniemanie kompetencji samorządu jedynie w części zadań publicznych z zakresu administracji państwowej realizowanych w wymiarze terenowym (...). Nie oznacza to, że Rada Ministrów nie może dokonać zmian w podziale terytorialnym według zasad określonych przez ustawodawcę i zgodnych z Konstytucją. A zatem przyznanie w ustawach Radzie Ministrów kompetencji do dokonywania zmian w podziale terytorialnym na zasadach w ustawach tych określonych jest zgodne z art. 163 Konstytucji, który dopuszcza taką możliwość.

(...) Zarówno z punktu widzenia art. 163 Konstytucji, jak też art. 3 EKSL, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że stabilność istnienia konkretnych jednostek samorządu terytorialnego w konkretnych granicach nie jest wartością przeważającą nad racjami interesu publicznego o charakterze ogólnokrajowym; w praktyce często dochodzi do konfrontacji interesów poszczególnych gmin z interesem publicznym.

(...) Wynik konsultacji, zwłaszcza w postępowaniu wszczynanym na wniosek zainteresowanej gminy, ma znaczenie nie tylko polityczne, ale i prawne – konsultacje są nieodzowną przesłanką zmian. Wyniki konsulta-

cji odzwierciedlają nie tylko stanowisko wspólnot mieszkańców, jeśli chodzi o ocenę działania organów ich „własnych” gmin, ale także stosunek do spornego terytorium. (...) w sprawie spornej między gminami, wynik żadnej z konsultacji nie może mieć bezwzględnie wiążącego charakteru. Nie znaczy to jednak, że wyniki te nie są znaczące. Oddziałują one kierunkowo na opinie właściwych rad. Z kolei negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy, której dotyczy zmiana granic, zmusza do szczególnego uzasadnienia wniosku gminy inicjującej postępowanie. „Trudno sobie wyobrazić, by konsultacje w tego rodzaju postępowaniu mogły mieć większą doniosłość prawną. Wiążący charakter konsultacji znosiłby sens postępowania, gdyż prowadziłyby to albo do automatyzmu dokonywania zmian na wniosek jednej rady gminy i jej mieszkańców, albo do uniemożliwienia wszelkich zmian tego rodzaju, w przypadku odmowy ze strony mieszkańców tej gminy, której terytorium ma być zmniejszone”.

Konstytucyjna zasada współdziałania władz i dialogu społecznego nie oznacza niemożności rozstrzygnięcia sprawy stanowiącej przedmiot debaty czy sporu. To właśnie rozwiązanie problemu jest zarówno celem prowadzenia dialogu, jak i współdziałania władz. Zastosowane w Konstytucji pojęcie „władza” odnosi się do podmiotu dysponującego zdolnością efektywnego działania na podstawie i w granicach prawa. Rozwiązania ustawowe dotyczące dialogu i współdziałania powinny zatem stwarzać przesłanki równoważenia demokracji i efektywności. Mechanizm podejmowania decyzji nie może być jednak tak ukształtowany, by w sytuacji konfliktu była zapewniona przewaga tylko jednej ze stron albo by Rada Ministrów była pozbawiona zdolności wypełniania nałożonego na nią w art. 146 Konstytucji obowiązku prowadzenia polityki wewnętrznej.

Konstytucyjna zasada pomocniczości oznacza, że administracja rządowa podejmuje działania wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same rozwiązać własnych problemów. Konflikty i różnice interesów będące przesłanką zmian w podziale terytorialnym stanowią przykład sytuacji, w której niezbędne jest działanie centralnego organu państwa, który ma obowiązek dokonania koniecznych zmian w interesie dobra wspólnego. Kwestionowane przez wnioskodawców przepisy nie tylko zatem nie naruszają zasady pomocniczości, ale są nieodzowną konsekwencją i potwierdzeniem tej zasady, ponieważ tworzą mechanizm umożliwiający jej zastosowanie (wyrok z 8 kwietnia 2009 r., K 37/06).

Norma wyprowadzona z wyrażonej w art. 15 Konstytucji zasady decentralizacji i z wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz wynikającej z art. 163 Konstytucji zasady pomocniczości w związku z art. 2 Konstytucji zakazuje takiej ingerencji ustawodawcy, która skutkowałaby niedopuszczalnym pozbawieniem jednostek samorządu terytorialnego zadań lub kompetencji bądź środków finansowych służących do realizacji tychże zadań. Ustawodawca nie może nadmiernie ingerować w sferę samodzielności samorządu terytorialnego, pozbawiając jednostki samorządu zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd winien wykonywać, jak i środków finansowych przeznaczonych na realizację tychże zadań. (...) zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być, (...) rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Łącząc ją z wymogiem urzeczywistnienia przez państwo zasady decentralizacji oraz wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości, należy wskazać na konieczność ustalenia proporcji między zadaniami wykonywanymi przez samorząd a zadaniami wykonywanymi przez państwo i w konsekwencji środkami finansowymi, którymi dysponuje państwo, i środkami, którymi dysponuje samorząd. Z (...) Konstytucji wynika adresowany do ustawodawcy nakaz podzielenia dochodów publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego w odpowiedniej proporcji do przydzielonych im zadań (wyroki z 31 stycznia 2013 r., K 14/11 i 28 listopada 2013 r., K 17/12).

Na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji), w tym gmin, składa się przyznanie im osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługujących im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym (własności i innych praw majątkowych), a przyznanie sądowej ochrony tej samodzielności wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta powinna być szanowana zwłaszcza w dziedzinie stosunków prywatnoprawnych (wyrok z 28 listopada 2006 r., P 31/05).

Ustęp 2 [art. 165] wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego, przyznając sądową ochronę ich samodzielności (wyrok z 15 marca 2005 r., K 9/04). Z przepisu tego, zwłaszcza z jego ustępu 1, wynika, że gmina występuje jako jeden z podmiotów obrotu cywilnoprawnego. Istotą samodzielności jest swoboda podejmowania czynności prawnych oraz ujęcie weryfikacji tych czynności w procedury właściwe prawu cywilnemu, a nie prawu administracyjnemu, a więc powierzenie ich przede wszystkim sądom powszechnym. Gmina wykonuje swoje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co oznacza ograniczenie ustawodawcy w stanowieniu przepisów ingerujących w kompetencje gmin. Gmina, gdy chodzi o kształtowanie jej praw właścicielskich poprzez czynności cywilnoprawne, musi być traktowana na równi z innymi podmiotami uczestniczącymi w tych stosunkach, a przynajmniej na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi (wyrok z 26 września 2006 r., K 1/06).

Samodzielność ta [jednostek samorządu terytorialnego] ma dwa aspekty. Samodzielność w aspekcie negatywnym oznacza wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej. Wszelkie formy ingerencji w sferę działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zgodne z Konstytucją, określone przez ustawy i uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony wartości konstytucyjnych. Samodzielność w aspekcie pozytywnym zakłada możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych, przy czym granice tej swobody wyznacza Konstytucja oraz ustawy ustanowione w zgodzie z normami konstytucyjnymi (...)

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego rozumiana jako wolność od arbitralnej ingerencji zewnętrznej powinna obejmować wszelkie dziedziny jej działania, natomiast konstytucyjnie chroniona sfera samodzielności w jej aspekcie pozytywnym kończy się tam, gdzie zaczynają się konstytucyjnie chronione prawa i interesy obywateli. Zakres swobody działania organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydawania decyzji administracyjnych odpowiada zakresowi uznania administracyjnego. Konstytucja wyznacza ściśle granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw obywateli i ogranicza zakres luzów decyzyjnych pozostawionych organom władzy publicznej przez ustawodawcę. W myśl art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wykonując władztwo publiczne w formie decyzji administracyjnych, organy jednostek

samorządu terytorialnego nie mogą kierować się interesem tych jednostek ani realizować celów samodzielnie wyznaczonych przez te jednostki, ale muszą bezstronnie uwzględnić i wyważyć – zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami konstytucyjnymi i ustawowymi – wszystkie prawnie doniosłe interesy ogólnospołeczne i indywidualne, stosownie do wagi tych interesów, ustalonej na gruncie konstytucyjnego systemu wartości. Z tych względów wydawanie decyzji administracyjnych jest działalnością odmienną od wymienionych wyżej sfer działania jednostek samorządu terytorialnego, objętych zasadą ich samodzielności, oznaczającą istotny zakres swobody decyzyjnej. Konstytucyjnie chroniona sfera samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w jej aspekcie pozytywnym – rozumiana jako swoboda decyzyjna – nie obejmuje administrowania przez wydawanie decyzji administracyjnych adresowanych do obywateli. Samodzielność oznacza tu przede wszystkim samodzielne stosowanie prawa przy założeniu kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej oraz wyłączenie innych form ingerencji w wydawanie decyzji administracyjnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Sens rozważanego artykułu Konstytucji wyjaśniany był w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Ustalając znaczenie art. 165 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdzał m.in., że „jednostka korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność, natomiast gmina korzysta ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych. Ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki” (...).

(...) zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest uznawana za wiążącą również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem (wyroki z: 18 lipca 2006 r., U 5/04, 12 marca 2007 r., K 54/05, 18 grudnia 2008 r., K 19/07 i 29 października 2010 r., P 34/08.). Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby podmioty mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że ich działania podejmowane zgodnie z obo-

wiążącym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Ustawodawca nie powinien podważać ufności w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań (wyrok z 29 czerwca 2005 r., SK 34/04). Najwięcej miejsca relacji ustawodawca – jednostki samorządu terytorialnego poświęcono w wyroku z 31 stycznia 2013 r., K 14/11, w którym wskazano, że zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, analogicznie do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w ogólności, opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać (wyrok z 10 marca 2015 r., K 29/13).

(...) art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji nie wymaga zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego statusu strony w postępowaniu sądowniczym w sytuacji, w której jednostka ta nie występuje jako adresat działań władczych innych organów władzy publicznej, ale sama podejmuje takie działania wobec innych podmiotów. Konstytucja nie nakłada też obowiązku przyznania w takiej sytuacji jednostkom samorządu terytorialnego prawa do wniesienia skargi na decyzje organu odwoławczego (wyrok z 19 listopada 2009 r., K 32/08).

Swoboda regulacyjna prawodawcy także podlega ograniczeniom. **Za niesprzeczne z Konstytucją można uznać tylko takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom ustawy zasadniczej zarówno pod względem formalno-proceduralnym, jak i materialnym.** W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest ustanowienie zasady wyłączności ustawowej formy wprowadzonych ograniczeń w stosunku do normowania spraw związanych z ustrojem, zakresem zadań i sposobem funkcjonowania samorządu terytorialnego.

(...) zgodnie z art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji samodzielność gminy jest wartością chronioną, lecz nie absolutną (...) Samodzielność ta polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, że celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) – musi być stworzenie ram prawnych,

w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała (wyrok z 4 maja 1998 r., K 38/97).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada samodzielności oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą w sprawowaniu władzy (w zakresie określonym przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności). Wszelka ingerencja w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz zupełności uregulowania, tak aby nie mogło być interpretowane rozszerzająco. Nie może być ona także nadmierna, a więc nie powinna zawierać ograniczeń przekraczających stosowne proporcje pomiędzy wagą interesu jednostki a rangą interesu publicznego, który podlega ochronie (wyrok z 15 kwietnia 2002 r., K 23/01).

Art. 165 ust. 2 Konstytucji przewiduje zatem swego rodzaju domniemanie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie ma jednak charakteru absolutnego, a zatem do ustawodawcy należy dostosowanie rozwiązań dotyczących sądowej ochrony do zakresu samodzielności wynikającego z konstytucyjnych i ustawowych granic zakresu działania samorządu. Granicą respektowania odrębności interesów wspólnot samorządowych pozostaje dobro wspólne i interes publiczny podlegające ochronie zgodnie z konstytucyjnymi zasadami ustroju państwa. Ustawodawca, stosownie do kwestionowanych przez wnioskodawców postanowień ustaw samorządowych, określił rolę władzy wykonawczej w procesie kształtowania podziału terytorialnego zgodnie z konstytucyjnie wyznaczonym zakresem właściwości Rady Ministrów. W kompetencjach ustawodawcy jest regulowanie – w granicach odpowiedzialności przed wyborcami – zakresu samodzielności działania samorządu terytorialnego w ramach konstytucyjnej zasady jednolitości państwa. Sądowej ochronie może podlegać to, co mieści się w zakresie właściwości samorządu terytorialnego ukształtowanym w Konstytucji i ustawach. Zakres ten i odpowiadające mu formy sądowej ochrony – w granicach wyznaczonych przez zasadę jednolitości państwa – mogą być poszerzone przez ustawodawcę (wyrok z 8 kwietnia 2009 r., K 37/06).

Ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo względem samodzielności samorządu terytorialnego musi znajdować uza-

sadnienie w przepisach konstytucyjnych. Przy wprowadzaniu ograniczeń konieczne jest zachowanie adekwatności celu uzasadniającego te ograniczenia do środka, jakim posłużył się ustawodawca (wyroki z: 20 lutego 2002 r., K 39/00, 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, 3 czerwca 2002 r., K 26/01 i 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

Do wyłączności ustawy należy ustalanie nowych zadań i kompetencji dla organów samorządu terytorialnego. Wynika to m.in. z art. 166 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, niż zadania własne, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Ustawa określa wtedy tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych (wyrok z 13 stycznia 1998 r., K 5/97). Ustawodawca nie może upoważnić do uregulowania w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów materii zastrzeżonych do uregulowania ustawowego w zakresie określania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego (wyroki z: 27 czerwca 2000 r., K 20/99 i 26 czerwca 2001 r., U 6/00).

Art. 166 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne nie oznacza, że mają wyłączność w wykonywaniu zadań służących zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych. Jednostki samorządowe podejmują tylko te zadania publiczne, które mają wymiar lokalny, a samo „zaspokajanie” wspólnoty samorządowej musi się przedstawiać jako działalność administracyjno-zarządzająca. Nie ma przy tym przeciwieństwa ani konkurencji czy jakiegokolwiek potrzeby dokonywania wyboru między „zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej” (a więc potrzeb ludności pewnych obszarów państwa) a realizacją zadań centralnych organów administracji państwa, w ich przełożeniu terytorialnym. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wymóg traktowania Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) oznaczają, że także realizacja zadań należących do kompetencji centralnej administracji państwa ma służyć realizacji potrzeb społecznych. Działalność terenowych organów administracji rządowej, podporządkowana organom naczelnym, bez wątplenia służy zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych (wyrok z 6 czerwca 2006 r., K 23/05).

(...) z istoty zadań własnych j.s.t. wynika, że ich finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny. Istnieje więc konstytucyjny obowiązek

wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych w okresie powierzenia mu tych zadań. Wyposażenie to nie polega tylko na przekazywaniu kwot, jak w przypadku zadań zleconych, ale wynika z zespołu cech i regulacji prawnych, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadań z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć ani nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania publicznego (wyroki z: 18 grudnia 2008 r., K 19/07 i 13 marca 2014 r., P 38/11).

Z pojęciem „zadania własnego” Konstytucja łączy także pojęcie „dochodów własnych”. Zadania własne to zadania, które zasadniczo samorząd wykonuje nie tylko w imieniu własnym, lecz i na własną odpowiedzialność, w tym także i finansową. To oznacza, że podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny być dochody własne samorządu. W świetle art. 166 Konstytucji ustawodawca nie może całkowicie dowolnie traktować każdego zadania nałożonego na samorząd jako zadania własnego. Dochody własne są po to przede wszystkim, by zapewnić finansowanie zadań własnych w oparciu o swobodę decyzyjną. Dofinansowanie innych zadań jest oczywiście możliwe pod warunkiem, że nie będzie to stanowiło głównego, podstawowego celu, dla którego ustanowiono konkretny dochód własny. Ponadto są jeszcze inne konstytucyjne względy ograniczające swobodę ustawodawcy. Wiążą się one z wymaganiami przejrzystości i jawności ustroju finansów publicznych państwa (wyrok z 25 lipca 2006 r., K 30/04). Z istoty (...) zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu (wyrok z 20 marca 2007 r., K 35/05).

W świetle przepisów Konstytucji ustalanie podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny należy do kompetencji władzy ustawodawczej. Stosując konstytucyjną zasadę zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu a zakresem przypadających im zadań, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie przy alokacji środków finansowych. Ustawodawca nie może naruszyć konstytucyjnych zasad podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny i stanowić regu-

lacji, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów (wyrok z 18 września 2006 r., K 27/05).

Art. 167 Konstytucji, wraz z jej art. 165 ust. 2, wyrażają zasadę samodzielności finansowej gmin w realizacji zadań publicznych. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego systemu dochodów, stwarzających gwarancję realizowania przypisanych im zadań publicznych, a zarazem pozostawiających im swobodę polityczną w kształtowaniu wydatków. Art. 167 Konstytucji służy stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (wyroki z: 24 marca 1998 r., K 40/97 i 6 września 2005 r., K 46/04). Z tego względu stanowi on pewną integralną całość. Ustęp 1 tego przepisu zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. W ust. 2 wskazane zostały rodzaje dochodów tych jednostek, a ust. 3 nakazuje określenie źródeł dochodów w ustawie. I wreszcie w ust. 4 ustrojodawca zastrzegł możliwość zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego tylko wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Jednocześnie Konstytucja nie zakazuje ograniczania samodzielności finansowej w drodze ustawy, pod warunkiem jednakże, że ograniczenia nie doprowadzą do zniesienia istoty samorządu terytorialnego, która wyraża się m.in. w swobodzie politycznej dysponowania wydatkami. (...) Do ustawodawcy (...) należy ocena, czy zachowana została odpowiednia proporcja między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego (wyroki z: 6 września 2005 r., K 46/04 i 15 grudnia 1997 r., K 13/97). Zasada proporcjonalności limituje zatem ingerencję ustawodawcy w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. (...) Zatem samo poszerzenie zakresu zadań nie przesądza o niekonstytucyjności danej regulacji, o ile dochody z innych źródeł umożliwiają realizację tych zadań, a nowe obowiązki nie redukują swobody decyzyjnej gminy określania swoich wydatków (wyrok z 28 lutego 2008 r., K 43/07).

W przepisach tych [art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji] ustrojodawca wyraził zasadę odpowiedniości dochodów jednostek s.t. do realizowanych przez nie

zadań. Wynikają z niej dwie istotne wytyczne co do kształtowania przez ustawodawcę poziomu ich dochodów. Z jednej strony, poziom ten powinien zapewnić możliwość realizacji ogółu zadań, nałożonych na jednostki s.t. poszczególnych szczebli. Z drugiej strony, nie ma on charakteru statycznego – zmiany zadań jednostek s.t. wymagają „odpowiednich” zmian w ich dochodach. Wyklucza to, co do zasady, możliwość przekazania jednostkom s.t. nowych zadań bez zapewnienia im środków na ich realizację, z drugiej jednak strony pozwala też na zmniejszenie dochodów jednostek s.t. w wypadku odjęcia im jakiegoś zadania (wyrok z 16 lipca 2013 r., K 13/10).

Wyrowadzana z art. 167 ust. 1 Konstytucji, zasada samodzielności finansowej i odpowiedniości udziału w dochodach publicznych jednostek samorządu w zakresie finansowania zadań własnych wymaga by odpowiedniość udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody płyną, ale także do odpowiedniości form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych temu samorządowi (wyrok z 20 marca 2007 r., K 35/05).

Na poziomie ustawowym muszą zostać sformułowane wszystkie rozstrzygnięcia podstawowe dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 3 Konstytucji gwarantuje gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań, a także zastrzegający formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów), a tym samym – także rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych dochodów. Poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, co oznacza obowiązek zachowania odpowiedniego stopnia precyzji i szczególności, a tym samym wyklucza odesłania do blankietowych regulacji wykonawczych.

Samodzielność kształtowania wydatków przez gminę musi realizować się w granicach ustawowych, z których wynika np. bezwzględne pierwszeństwo wydatków na obligatoryjne zadania własne. Niesporne jest też, że na gminy mogą być ustawowo nakładane różnego rodzaju obciążenia finansowe, w tym także obowiązek przekazywania składek na utrzymywanie związków komunalnych lub – w przyszłości – na rzecz jednostek samorządu terytorialnego wyższego rzędu. Formalny aspekt gwarancji wyrażonych w art. 167 ust. 3 Konstytucji zastrzega wyłączność ustawy dla normowania

źródeł dochodów gmin. Zasada wyłączności ustawy odnosi się do wszystkich wskazanych wyżej aspektów gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a więc także do ustalania i określania obligatoryjnych wydatków tych jednostek. Jako argument pomocniczy należy też przypomnieć sformułowania art. 216 ust. 1 Konstytucji nakazujące wydatkowanie środków finansowych na cele publiczne w sposób określony w ustawie. Jest to dodatkowe potwierdzenie zasady wyłączności ustawy, odniesione do określania wszelkich wydatków publicznych, a więc także wydatków, którymi mają zostać obciążone gminy.

Konstytucja nie ustanawia absolutnego zakazu dla nakładania na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku dokonania określonych wydatków. Nie ma też konieczności, by obowiązek dokonywania wydatków musiał mieć zawsze charakter pochodny wynikając z ustawowo określonego obowiązku realizowania określonych zadań. W płaszczyźnie materialnej zawsze trzeba to jednak traktować jako wyjątek od ogólnej zasady samodzielności finansowej gminy. W płaszczyźnie zaś formalnej kwestie te przynależą do zakresu wyłączności ustawy, podobnie jak kwestie określania źródeł dochodów samorządu. Oznacza to, że **forma ustawy jest konieczna nie tylko dla ogólnego ustanowienia obowiązku poniesienia określonych wydatków na określone cele, ale też w samej ustawie musi zostać określony ogólny kształt tego wydatku**, a więc m.in. rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych wydatków. Innymi słowy, ogólny poziom wydatków jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych (wyrok z 24 marca 1998 r., K 40/97).

Art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji (...) wyrażają zasadę adekwatności dostępnych jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych do realizowanych przez nie zadań. Art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji musi być interpretowany w kontekście pozostałych przepisów Konstytucji określających pozycję prawną samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego stanowią publicznoprawne związki obywateli zamieszkujących określone jednostki podziału terytorialnego państwa i współuczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługujące mu zadania publiczne samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

działność (art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji). Ustalenie odpowiednich źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z podstawowych gwarancji ich samodzielności. Art. 167 ust. 1 Konstytucji nakazuje ustawodawcy zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego poziomu dochodów pozwalających na realizację zadań publicznych, które zostały im przypisane w drodze ustawy (...) Jest to regulacja o charakterze gwarancyjnym, jej celem jest zapewnienie możliwości wykonania ustalonych przez ustawodawcę zadań przez lokalną wspólnotę mieszkańców zorganizowaną w formie jednostki samorządu terytorialnego. Wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji norma prawna ma charakter programowy oraz systemowy, stanowi dyrektywę dla ustawodawcy, który decyduje o podziale dochodów publicznych pomiędzy segmentami władz publicznych. Kwestia określenia wysokości środków potrzebnych do wykonywania zadań samorządu terytorialnego należy do zagadnień szczególnie skomplikowanych, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe (...)

Natomiast art. 167 ust. 4 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek dokonania odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych w sytuacji, gdy zmianie ulega zakres zadań i kompetencji samorządu terytorialnego. Należy jednak zwrócić uwagę, że sam fakt zwiększenia zakresu zadań samorządu terytorialnego bez zmian w systemie finansowania nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności takiej regulacji, jeżeli dotychczasowe źródła dochodów pozwalają na wykonywanie wszystkich zadań publicznych (...) dla wykazania niezgodności danej regulacji prawnej z art. 167 ust. 1 Konstytucji niezbędne jest przedstawienie argumentów wskazujących na dysproporcje pomiędzy zakresem zadań a dochodami jednostek samorządu terytorialnego, która powoduje, że gmina nie jest w stanie prawidłowo realizować swoich obowiązków⁵⁷ (wyrok z 8 kwietnia 2010 r., P 1/08).

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego może zostać ograniczona w drodze ustawy, pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. Ustawodawcy przysługuje też swoboda w określaniu źródeł

⁵⁷ Zob. wyroki z: 19 grudnia 2007 r., K 52/05, OTK ZU nr /11/A/2007, poz. 159; 6 września 2005 r., K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89; 31 maja 2005 r., K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54.

dochodów gmin, jak i ich poziomu (wyroki z: 15 grudnia 1997 r., K 13/97, 3 listopada 1998 r., K 12/98, 30 maja 2005 r., K 27/04 i 18 września 2006 r., K 27/05).

(...) konstytucyjne prawa i obowiązki samorządu terytorialnego ukształtowane zostały przede wszystkim na podstawie zasady jego samodzielności. Oznacza to, że j.s.t., wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Trybunał podkreślał jednocześnie, że samodzielności j.s.t., jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne „w ramach ustaw”, w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca jest zatem uprawniony do ingerowania w sferę samodzielności j.s.t. Jego działanie w tym zakresie nie może być jednak dowolne. Po pierwsze, podstawowym warunkiem formalno-proceduralnym ograniczenia samodzielności j.s.t. jest możliwość nałożenia na jednostkę określonego obowiązku wyłącznie w ustawie. Po drugie zaś, ograniczenia muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, którym ustawodawca dał pierwszeństwo przed zasadą samodzielności j.s.t. W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał zróżnicował ograniczenia samodzielności j.s.t., wskazując na takie, które naruszają istotę tej samodzielności oraz takie, które stanowią jedynie jej modyfikację i są dopuszczalne na gruncie norm konstytucyjnych⁵⁸ (...) związek zasady samodzielności finansowej j.s.t. z wykonywaniem przez samorząd zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność na podstawie art. 16 ust. 2 Konstytucji, jest immanentny (wyrok z 9 czerwca 2010 r., K 29/07).

(...) do naruszenia zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego dochodzi m.in. wówczas, gdy ustawodawca dokona takich modyfikacji źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, które nie będą odpowiadały wymaganiom formalnoproceduralnym lub materialnoprawnym, lub też modyfikacja dokonana przez ustawodawcę będzie tak znaczna, że w sposób drastyczny naruszy istotę samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego i tym samym będzie prowa-

⁵⁸ Zob. wyroki z: 15 grudnia 1997 r., K 13/97 oraz 3 listopada 1998 r., K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98.

dzić do oczywistych dysproporcji między zakresem działań jednostki a poziomem jej dochodów (wyroki z: 15 grudnia 1997 r., K 13/97; 16 marca 1999 r., K 35/98; 30 marca 1999 r., K 5/98; 7 czerwca 2001 r., K 20/00 i 25 lipca 2006 r., K 30/04).

Ochrona własności komunalnej nie może wykluczać lub znosić prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków majątkowych w państwie. W szczególności nie narusza konstytucyjnej zasady samodzielności gminy ograniczenie wynikające z ustawy, wtedy jednakże, jeżeli znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach, których pierwszeństwo przed zasadą samodzielności samorządu terytorialnego musi znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych. Zatem ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy, nie może być dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia. W wyroku z 21 października 2008 r., P 2/08 Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się w sprawie konstytucyjności regulacji nakładającej na gminę obowiązek przejęcia wbrew jej woli „niechcianych” nieruchomości, wskazał, że „nie można obecnie twierdzić, że dziś gminy muszą liczyć się z daleko idącymi ograniczeniami przyznanych im praw majątkowych, ilekroć jeszcze wymaga tego porządkowanie spuścizny okresu PRL, nieprzystającej do obecnych warunków ustrojowych” (wyrok z 29 października 2010 r., P 34/08).

System wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce nie ma gwarancji sformułowanych wprost w przepisach konstytucyjnych. Jednakże podstawy wprowadzenia mechanizmu zapewniającego ochronę społeczności lokalnym finansowo słabszym należy upatrywać w konkretnych zasadach konstytucyjnych. Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), jest państwem jednolitym (art. 3 Konstytucji), kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji), zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2 Konstytucji). Do kwestii mechanizmów wyrównawczych nawiązuje wprost ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Lokalnego (art. 9), w której stwierdza się, że ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających

na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą⁵⁹. Podobne uwarunkowania konstytucyjne istnieją w szeregu państw. Ich przejawem jest przyjmowanie za podstawę instytucji wyrównania tzw. przeciętnych potrzeb mieszkańca gminy i zapobieganie sytuacji, w której poziom określonych świadczeń publicznoprawnych jest zróżnicowany. (...) Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, *ratio legis* systemu wyrównania poziomego dochodów determinuje sposób interpretacji cechy, która poniekąd warunkuje konstytucyjność tej instytucji; tą cechą jest jej „przejściowy charakter”. Dopóki istnieją znaczące różnice w dochodach j.s.t., system wyrównania poziomego ma podstawę funkcjonowania. (...) Zważywszy na tak znaczące dysproporcje dochodów j.s.t., nie można zdyskwalifikować systemu z założeniem, że z formalnego punktu widzenia „przejściowy charakter” oznacza działanie systemu przez „jakiś czas”. Przejściowy charakter systemu wynika z jego *ratio*; z chwilą gdy poziom dochodów j.s.t. nie będzie silnie zróżnicowany, mechanizm przestanie działać niejako samoistnie. (...) Trybunał Konstytucyjny umiejscowił wpłatę wyrównawczą i środki z niej pochodzące w systemie dochodów samorządu terytorialnego jako instytucję ustawową, niewymienioną w Konstytucji i odrębną od subwencji ogólnej⁶⁰. Trafnie zatem Trybunał Konstytucyjny dostrzegł funkcję korekcyjną wpłat wyrównawczych. Trybunał stwierdził, że korekta owa odnosi się do już ukształtowanego efektu – rezultatu finansowego systemu pobierania dochodów samorządu. Podstawą powstania obowiązku wpłat oraz czynnikiem decydującym o ich wysokości jest faktyczne ukształtowanie się dochodów podatkowych na jednego mieszkańca. W omawianym wyroku z 25 lipca 2006 r., K 30/04, Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim rozstrzygnął zasadniczą kwestię dopuszczalności wprowadzenia instytucji wpłat wyrów-

⁵⁹ Zob. Z. Ofiarski, „Pozytywny” system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” t. XLIII, Warszawa 2012, s. 236.

⁶⁰ Zob. wyrok TK z 25 lipca 2006 r., K 30/04. Trybunał uznał, że jest to instytucja korekcyjno-systemowa (równocześnie stwarzająca obowiązek wpłat jednych samorządów i nadająca uprawnienie do wypłat w ramach subwencji ogólnej innym samorządom).

nawczych. Uznał, że art. 167 ust. 2 Konstytucji nie może być traktowany jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu. Odpowiednie ustawy mogą przewidywać zatem istnienie innych dochodów, niż te, o których mowa w Konstytucji. To, że wpłata wyrównawczo-korekcyjna nie jest wymieniona jako źródło dochodów pewnych samorządów w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza jednak, iż jej konstrukcja może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji. Zarówno wpłaty jak i wypłaty muszą służyć realizacji zasady adekwatności wyposażania samorządu w dochody w stosunku do zadań publicznych mu przypadających, muszą mieć podstawę ustawową oraz cechy systemowe kategoriałne, a nie zindywidualizowane. Proces wyposażania samorządów w dochody publiczne – to proces ustrojowy określony przez art. 16, art. 166, art. 167 i art. 169 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny, podsumowując rozważania dotyczące funkcjonowania mechanizmu wpłat wyrównawczo-korekcyjnych i wypłat części równoważącej subwencji – łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa – wyraził pogląd, że instytucja ta jest konstytucyjnie dopuszczalna pod następującymi warunkami:

- ustawowego uregulowania w sposób kategoriałny podstaw pobrania i zasad podziału,
- celowego przeznaczania na potrzeby innych samorządów związane ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopaństwowe,
- określania wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów,
- nadania wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji – nie zaś jego zastępowania.

Trybunał, dostrzegając zalety wpłat wyrównawczych jako przejściowego (okresowego) instrumentu korekcyjnego, stosowanego tylko w zakresie niezbędnym, nie wykluczył jednak ich istnienia, jako stałego elementu systemu.

(...) Trybunał Konstytucyjny nie absolutyzuje zasady adekwatności, ale z drugiej strony określa granice ingerencji w omawianą zasadę. W świe-

tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, modyfikacje źródeł dochodu są dopuszczalne, jeżeli „nie zachodzą oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów”, „nie przekreślą odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych”, „ustawodawca nie naruszy w drastyczny sposób samodzielności finansowej gminy”, całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla zapewni tym jednostkom udział w dochodach publicznych „odpowiednio” do przypadających im zadań; nie prowadzą do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gminy.

(...) Mechanizm równoważenia poziomego jest uzasadniony dążeniem państwa do zapewnienia j.s.t. zasobów finansowych zapewniających wszystkim mieszkańcom j.s.t. zbliżonego dostępu do tych samych usług. Jak trafnie ujmują to wnioskodawcy, chodzi o ustalenie i zagwarantowanie niezbędnych potrzeb mieszkańców j.s.t. Ustalenie katalogu tych potrzeb oraz wymaganego przez prawo stopnia ich zaspokojenia nie jest jednak oczywiste. Po pierwsze, potrzeby te mogą być zaspokojone jedynie w pewnym stopniu. Po drugie, zaspokojenie ich na zbliżonym poziomie dotyczy j.s.t. o zróżnicowanej sytuacji faktycznej. Dlatego obiektywizacja potrzeb jest w pewnej mierze kwestią oceną. Trudno jest wskazać jednolity system kryteriów, według których można byłoby te obiektywne potrzeby i stopień ich zaspokojenia ustalić. Świadczą o tym przywoływane w niniejszej sprawie rozwiązania stosowane w państwach, w których wprowadzono mechanizm poziomego równoważenia dochodów j.s.t. Nawet w obrębie jednego państwa stosowane są różne kryteria identyfikujące zobowiązanych do uiszczania wpłat wyrównawczych oraz ich beneficjentów. Ta względność minimalnego standardu potrzeb rzutuje na prawny sposób określania zadań realizowanych przez j.s.t. Zadania te wynikają przede wszystkim z Konstytucji i ustaw. Sposób ich realizacji jest w różnym stopniu determinowany przez prawo obowiązujące. Można wskazać zadania, np. zadania oświatowe oraz zadania z zakresu opieki społecznej, które w dużym stopniu są zdeterminowane przez przepisy prawa. Organy j.s.t. mają niewielki zakres swobody wyboru tych zadań oraz sposobu ich realizacji. Z drugiej strony można wskazać zadania, które są określone przez prawo obowiązujące w sposób ogólny. Sposób ich realizacji zależy przede wszystkim od decyzji podejmowanych przez j.s.t. To znaczy, że zadania mogą być realizowane za pomocą

różnych instrumentów prawno-organizacyjnych. Należy też pamiętać, że realizacja tych zadań odbywa się w zróżnicowanych uwarunkowaniach faktycznych. Poszczególne j.s.t. różnią się m.in. infrastrukturą konieczną do realizowania wyznaczonych im zadań. Trzeba wreszcie pamiętać, że zasada decentralizacji i zasada samodzielności j.s.t. wymagają zagwarantowania określonego marginesu swobody sposobu realizowania przez te jednostki zadań publicznych.

Z powyższego wynika, że zakres i sposób realizacji zadań, o których mowa w art. 167 ust. 1 Konstytucji, ma charakter względny. Względność ta polega na tym, że po pierwsze, zakres ten nie jest wprost wyznaczony przez Konstytucję; po drugie, w odniesieniu do poszczególnych zadań, j.s.t. mają różny zakres swobody określenia minimalnego standardu i sposobu ich realizacji. I wreszcie, podobny standard realizacji zadań odbywa się w różnych warunkach. Ta względność rzutuje na wykładnię zasady adekwatności, o której mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a także rzutuje na określenie wysokości środków finansowych koniecznych do ich realizacji. Na podstawie powołanych przepisów Konstytucji nie da się wprost określić tej wysokości, skoro podstawą tego określenia są zadania o względnym charakterze.

Z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji wynikają dyrektywy dla ustawodawcy i Rady Ministrów zagwarantowania środków finansowych odpowiednich do realizowanych przez j.s.t. zadań. Ponieważ konstytucyjna podstawa określenia tych zadań i sposób ich realizacji ma charakter względny, dyrektywy te mają charakter programowy i instrumentalny. Jedyne wiążący zakaz wynikający z cytowanych przepisów dotyczy ukształtowania środków finansowych na takim poziomie, który uniemożliwia realizację zadań j.s.t.

Podsumowując, zasada adekwatności rozumiana jako konstytucyjna dyrektywa programowa ma szeroki zakres zastosowania oraz normowania i jest adresowana przede wszystkim do ustawodawcy. Ustawodawca powinien wprowadzać rozwiązania gwarantujące optymalne dostosowanie poziomu finansowania do wykonywanych przez j.s.t. zadań. Natomiast zasada adekwatności rozumiana jako wiążąca norma prawna ma dużo węższy zakres normowania sprowadzający się do zakazu przyznawania j.s.t. środków finansowych na poziomie uniemożliwiającym wykonanie powierzonych im zadań. Tylko w tym ostatnim znaczeniu zasada adekwatno-

ści może stanowić wzorzec hierarchicznej kontroli norm. Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze raz należy podkreślić, że źródłem złożonego normatywnego charakteru zasady adekwatności jest względny, uzależniony od wielu czynników pozakonstytucyjnych, zakres i sposób realizacji zadań, o których mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

(...) Oceniając zgodność zakwestionowanej grupy przepisów ustawy o dochodach, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w ramach swobody ustawodawcy określania treści prawa mieści się oszacowanie dochodów podatkowych gmin na podstawie o niektórych tylko dochodów tych jednostek. Granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne, w tym wypadku norma skonstruowana na podstawie art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a mianowicie zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin (powiatów). Należy stwierdzić, że przyjęty w ustawie o dochodach model oszacowania dochodów podatkowych poszczególnych gmin nie narusza tych wzorców. Nie ma podstaw do twierdzenia, że realizacja celu ustawy wyklucza taki model, jaki został przyjęty w ustawie o dochodach, tj. uwzględniania tylko niektórych dochodów przy wyliczeniu wskaźników decydujących o zaliczeniu konkretnej j.s.t. do grona podmiotów zobowiązanych do wpłat wyrównawczych. Należy zwrócić uwagę, że część równoważąca subwencji miała spełniać nie tylko rolę wyrównawczą, ale także korekcyjną, stąd realizacja tych dwóch celów mogła mieć wpływ na występowanie niekiedy tych samych jednostek, zarówno w roli zobowiązanych do wpłat jak i ich beneficjentów.

Dokonany przez ustawodawcę wybór nie wszystkich, lecz tylko niektórych dochodów gmin nie oznacza, że kryteria decydujące o identyfikacji gmin zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych przestały być określone systemowo, kategorialnie i w sposób zobiektywizowany. Ustawodawca włączył do dochodów stanowiących podstawę do naliczenia subwencji i wpłat dochody podatkowe charakteryzujące się stabilnością i regularnością wpływów oraz odgrywające znaczącą rolę ekonomiczną w katalogu dochodów własnych samorządów gminnych. Potencjał dochodowy danej j.s.t. obrazują przede wszystkim dochody z podatków, będących nieodpłatnymi świadczeniami, do których ponoszenia zobowiązane są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Dochody z podatku od spadków i darowizn są nieregularne, a w wypadku wpływów

z opłaty targowej i miejscowej można mówić o nieznannej liczbie zdarzeń prowadzących do powstawania zobowiązań podatkowych.

(...) Konstytucja określa szczegółowe gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Art. 167 Konstytucji stanowi dopełnienie art. 165 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża on zasadę samodzielności finansowej gmin w realizacji zadań publicznych. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego systemu dochodów, stwarzających gwarancję realizowania przypisanych im zadań publicznych, a zarazem pozostawiających im swobodę polityczną kształtowania wydatków. Art. 167 Konstytucji służy stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie⁶¹.

Art. 167 Konstytucji w zakresie, w jakim służy samodzielności finansowej jednostek samorządu, jest funkcjonalnie powiązany z zespołem norm. Art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji odczytuje się jako sformułowanie zasady adekwatności środków do zadań, w jakie wyposaża się jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe przepisy nawiązują do unormowań zawartych w art. 9 EKSL: „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień” (ust. 1), „Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo” (ust. 2) (wyrok z 31 stycznia 2013 r., K 14/11).

Władztwo daninowe, a w szczególności stanowienie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg, umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, jest kompetencją zastrzeżoną dla organu władzy ustawodawczej, która bez specjalnego konstytucyjnego upoważnienia nie może być delegowana w drodze czynności konwencyjonalnej na inne podmioty. Na gruncie obowiązującej regulacji konstytucyjnej władztwo to jest atrybutem władzy ustawodawczej i może być realizowane wyłącznie w formie ustawy (art. 84 i art. 217 w związku z art. 10

⁶¹ Zob. wyroki z: 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12; 6 września 2005 r., K 46/04.

ust. 2 i art. 3 Konstytucji). Ani art. 168 Konstytucji, ani żaden inny przepis rozdziału VII Konstytucji („Samorząd terytorialny”), jak również ugruntowane w orzecznictwie konstytucyjnym rozumienie zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji) nie dają podstaw do uznania autonomii jednostek samorządu terytorialnego w zakresie władztwa daninowego. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych ani nie ogranicza, ani nie wyłącza możliwości zastosowania generalnej normy kompetencji prawodawczej w zakresie władztwa daninowego. Art. 168 w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji udziela kompetencji do określenia mocą aktu prawa miejscowego jednego z elementów stosunku daninowego (tj. wysokości podatku lub opłaty lokalnej). Akt ten dla swej ważności wymaga publikacji w właściwym publikatorze urzędowym (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Nie oznacza to automatycznie ograniczenia kompetencji organu władzy ustawodawczej do stanowienia o wysokości podatków i opłat o charakterze lokalnym.

Zważywszy na kategorię brzmienie art. 217 Konstytucji, gwarancyjną funkcję art. 84 Konstytucji i brak innej niż art. 168 Konstytucji regulacji odnoszącej się do realizacji władztwa daninowego przez jednostki samorządu terytorialnego, należy uznać, że to organ władzy ustawodawczej rozstrzyga o ustanowieniu podatków i opłat, o nadaniu im charakteru lokalnego oraz granicach, w jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą zrealizować prawo do ustalania wysokości tych podatków i opłat. W granicach wyznaczonych przez zasadę decentralizacji, zastrzeżenie na poziomie konstytucyjnym dla jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia o wysokości podatków lub opłat lokalnych należy rozumieć jako przekazanie – przyznanie, a nie przekazanie – przeniesienie, wykonywania kompetencji prawodawczej o określonej treści. Przyznanie to musi odpowiadać wymaganiom stawianym przez konstytucyjną koncepcję źródła prawa (art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 1, art. 94 Konstytucji) (wyrok z 28 listopada 2013 r., K 17/12).

10. Dopuszczalność ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa

W demokratycznym państwie prawnym podstawową funkcją konstytucyjnych wolności i praw jednostki jest funkcja ochronna. Prawa te mają

gwarantować jednostce ochronę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa. Wyznaczenie granicy dopuszczalnej ingerencji odbywa się m.in. w oparciu o zasadę proporcjonalności. Zasada ta, wypracowana na gruncie prawa niemieckiego i następnie przejęta w innych systemach prawnych, a także funkcjonująca w prawie Wspólnot Europejskich, europejskim i międzynarodowym prawie chroniącym prawa człowieka, została uznana za obowiązującą także w polskim porządku prawnym jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Wówczas „tekstowym oparciem” zasady proporcjonalności była zasada demokratycznego państwa prawnego. Wprowadzanie przez Trybunał zasady proporcjonalności z klauzuli państwa prawnego sprawiło, że już w 1997 r. można było w niej dostrzec ustabilizowany element państwa prawnego, który następnie znalazł potwierdzenie w brzmieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyroki z: 31 stycznia 2013 r., K 14/11; 11 lutego 2014 r., P 24/12 i 12 lutego 2014 r., K 23/10).

Zasada proporcjonalności ma charakter formalny, tzn. nie określa tych rodzajów działań organów państwa, które są niedopuszczalne, ale wskazuje na metodę ustalania granic dopuszczalnej ingerencji w sferę praw człowieka (art. 31 ust. 3) czy też w sferę wszelkich prawnie chronionych interesów podmiotów. Ma „zastosowanie w sytuacji konfliktu dobra cennego dla jednostki lub innego podmiotu odrębnego od państwa (np. jednostek samorządu terytorialnego) oraz dobra ogólnospołecznego”⁶². Zasada proporcjonalności jest ściśle związana z założeniem racjonalnego działania prawodawcy, które stanowi punkt wyjścia podczas oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją. (...) Cel podjęcia działania przez prawodawcę nie ogranicza się jedynie do wskazania pożądanego stanu faktycznego, ale wymaga odwołania się do wartości, które prawodawca obowiązany jest chronić, a zatem do systemu wartości wyrażonego w Konstytucji. (...) Racjonalny prawodawca wybiera zatem cele służące najpełniejszej realizacji wyrażonego w Konstytucji systemu wartości, a następnie dobiera środki najbardziej adekwatne do realizacji tych celów. Za środki najbardziej adekwatne należy uznać te, które są po pierwsze skuteczne w realizacji pożądanego stanu faktycznego, a po drugie zgodne z przyjętym systemem wartości. Tak rozumiany model racjonalności prawodawcy pozwala uznać, że funkcja pra-

⁶² Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 166-167.

wa polega na realizacji wartości o podstawowym znaczeniu dla jednostki i społeczeństwa i nie sprowadza się do skutecznego sterowania procesami społecznymi (zob. tamże, s. 137-139). Prawodawca, którego działania mieszczą się w takim ujęciu racjonalności, unika także zarzutu arbitralności swych działań (wyrok z 12 lutego 2014 r., K 23/10).

Odnosząc się do wymogów płynących z zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji wymaga należytego wyważenia celu legislacyjnego i środka użytego do jego realizacji. Ze wskazanej zasady wynika nakaz stosowania przez ustawodawcę skutecznych środków prawnych, tj. takich, które mogą doprowadzić do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę. Środki zgodne z zasadą proporcjonalności, to przy tym środki niezbędne. Chodzi tu o takie środki, które chronią określone wartości w sposób niemożliwy do osiągnięcia za pomocą innych środków. Przesłanka niezbędności wymaga skorzystania ze środków możliwie najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu w wyniku ustanowienia danego uregulowania⁶³ (wyrok z 9 października 2012 r., P 27/11).

Ograniczenie praw jednostki jest możliwe **w sytuacji konfliktu dwóch wartości**, z jednej strony ochrony konstytucyjnej wolności lub prawa jednostki, ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób z drugiej strony (wyrok z 29 stycznia 2002 r., K 19/01).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności znalazła rozwinięcie jeszcze na gruncie poprzednich uregulowań konstytucyjnych. Za aktualne Trybunał uznał stwierdzenie, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady zakazu nadmiernej ingerencji konieczne jest zbadanie, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana oraz czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela, bowiem ustawodawca konstytucyjny szczególnie nacisk położył na kryterium konieczności (orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94). Należy

⁶³ Por. wyrok z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112.

zatem rozważać, czy tego samego celu nie można było osiągnąć przy użyciu mniej uciążliwych środków dla obywatela (wyroki z: 12 stycznia 2000 r., P 11/98 i 3 października 2000 r., K 33/99).

Z zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny wyprowadził trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) kształtowanie danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (skutków), 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami bądź niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (wyroki z: 18 października 2011 r., SK 2/10, 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09 i 23 maja 2012 r., P 11/10).

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji określonych w tym przepisie wartości.

Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji jednostki (...). Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P 11/98). Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta do-

tyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności” (wyroki z: 25 maja 1998 r., U 19/97 i 5 lutego 2008 r., K 34/06).

Konieczność w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji oznacza, że nie ma innej możliwości osiągnięcia zamierzonego celu. Jeżeli okaże się, że przyjęte restrykcyjne unormowania prawne wprowadzające ograniczenia nie doprowadzą w konsekwencji do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu należałoby rozważyć weryfikację tych rozwiązań, szczególnie gdy można je zastąpić mniej uciążliwymi (wyroki z: 26 marca 2002 r., SK 2/01, 19 grudnia 2002 r., K 33/02 i 17 maja 2006 r., K 33/05). Zasada proporcjonalności (...) winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu (...). Spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczania (wyroki z: 22 września 2005 r., Kp 1/05 i 5 lutego 2008 r., K 34/06).

Przypominając utrwaloną linię orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącą rozumienia treści normatywnych art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał w wyroku z 13 czerwca 2011 r., SK 41/09⁶⁴, stwierdził między innymi: „Zasada proporcjonalności zakazuje ustawodawcy nadmiernej ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Uniwersalnie jest ona rozumiana jako „nakaz podejmowania środków adekwatnych do założonych celów”⁶⁵. Try-

⁶⁴ OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40.

⁶⁵ Zob. K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 265 i n.

bunał Konstytucyjny, badając, czy dane ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności mieści się w zasadzie proporcjonalności, poszukuje odpowiedzi na trzy pytania: czy może ono doprowadzić do zamierzonych skutków, czy jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związane, oraz czy efekty ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela”⁶⁶ (wyrok z 15 maja 2012 r., P 11/10).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że „jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (wyroki z: 12 stycznia 2000 r., P 11/98, 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, 23 czerwca 2009 r., K 54/07, 2 lipca 2009 r., K 1/07 i 9 lipca 2009 r., SK 48/05).

Zasada proporcjonalności pozostaje w immanentnej więzi z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Przy ocenie, czy ingerencja była wyrazem konieczności i została przeprowadzona tylko w niezbędnym wymiarze, uwzględnia się specyfikę poszczególnych praw i wolności. Surowsze standardy dotyczą praw osobistych i politycznych niż ekonomicznych i socjalnych (orzeczenia z: 26 kwietnia 1995 r., K 11/94 i 31 stycznia 1996 r., K 9/95). W przypadku konkurencyjności chronionych konstytucyjnie dóbr (...) – jako konflikt pomiędzy konstytucyjnym prawem do prywatności, tajemnicą porozumiewania się oraz ochroną autonomii informacyjnej a względami bezpieczeństwa publicznego – konieczne jest zachowanie przez ustawodawcę czytelnej równowagi między interesami pozostającymi w kolizji (wyrok z 23 czerwca 2009 r., K 54/07).

(...) art. 31 ust. 3 Konstytucji wyznacza granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw człowieka, nie udziela natomiast sam przez się ogólnego upoważnienia do ograniczania praw konstytucyjnych. (...) znajduje zastosowanie wtedy, gdy Konstytucja wyznacza zakres ochrony danego prawa, a jednocześnie – w sposób wyraźny lub dorozumiany – dopuszcza ingerencję władz publicznych w sferę danego prawa chronioną konstytucyjnie. (...) nie znajduje natomiast zastosowania w tych wypadkach, gdy Konstytucja ogranicza się do wyznaczenia minimalnego zakresu ochrony danego prawa, który wiąże władze publiczne, a jednocześnie pozostawia

⁶⁶ Zob. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK w 1995 r., cz. 1, poz. 12.

ustawodawcy bardzo dużą swobodę przy urzeczywistnieniu tego prawa pod warunkiem poszanowania minimalnego zakresu danego prawa wynikającego z Konstytucji. W takim wypadku ustawodawca jest w praktyce związany przede wszystkim bezwzględnym zakazem naruszania istoty danego prawa (wyrok z 23 lutego 2010 r., P 20/09).

(...) ograniczenie swobody wypowiedzi jest dopuszczalne tylko w przypadku łącznego spełnienia trzech warunków: legalności formalnej (ustawowej formy ograniczeń), legalności materialnej (realizacji jednego z „celów prawowych” wskazanych w art. 10 ust. 2 Konwencji) i niezbędności ograniczeń w demokratycznym społeczeństwie („naglącej potrzeby społecznej” ich wprowadzenia, proporcjonalności do chronionego „prawowitego celu” oraz uzasadnienia w „istotnych i wystarczających” powodach)⁶⁷ (wyrok z 6 lipca 2011 r., P 12/09).

(...) określona w art. 54 ust. 1 Konstytucji wolność słowa, może podlegać ograniczeniom, zgodnym z wymogami konstytucyjnymi. W wyroku z 30 października 2006 r., P 10/06 Trybunał w pełnym składzie uzasadniał konstytucyjne podstawy ograniczenia wolności słowa w następujący sposób: „W tekście art. 54 Konstytucji nie ma wzmianki o art. 31 ust. 3 Konstytucji. W świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału nie może to być jednak rozumiane w ten sposób, że wolność słowa i będąca jej przejawem wolność środków społecznego przekazu ma charakter absolutny i nie podlega ograniczeniom. Art. 31 ust. 3 ma charakter zasady ogólnej, stosowanej nie tylko wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa wyraźnie przewiduje dopuszczalność ich ograniczenia, ewentualnie także poszczególne jej przesłanki (np. art. 64 ust. 3 Konstytucji), ale także wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa nie wspomina o możliwości wprowadzenia ograniczeń. Art. 31 ust. 3 jest zatem koniecznym dopełnieniem norm wyrażonych w art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji. Jego treść musiałaby być uwzględniona przez Trybunał Konstytucyjny, nawet gdyby ten przepis nie został wskazany w pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli konstytucyjności” (wyrok z 14 grudnia 2011 r., SK 49/09).

⁶⁷ Zob. L. Garlicki, [w:] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2011, s. 599 i n.

Każde ograniczenie praw i wolności musi być zatem oceniane pod kątem jego konieczności, czyli innymi słowy, czy tego samego celu nie można było osiągnąć, przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela i w mniejszym stopniu ingerujących w sferę jego wolności i praw (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P 11/98). Jeśli natomiast chodzi o wartości, ze względu na które następuje pozyskiwanie informacji o jednostkach, to oprócz wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mogą także wystąpić dalsze stosownie do art. 51 ust. 2 Konstytucji, jeśli uzna się je za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (wyrok z 13 grudnia 2011 r., K 33/08).

Proporcjonalność jest przez Trybunał Konstytucyjny rozumiana jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricto*, tzn. zakazu nadmiernej ingerencji (wyroki z: 11 kwietnia 2000 r., K 15/98 i 23 listopada 2009 r., P 61/08).

(...) surowsze standardy oceny zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji stosować należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (wyroki z: 12 stycznia 1999 r., P 2/98, 11 maja 1999 r., K 13/98, 22 września 2005 r., Kp 1/05, 18 stycznia 2006 r., K 21/05, 10 czerwca 2008 r., SK 17/07, 10 lipca 2007 r., SK 50/06 i 23 listopada 2009 r., P 61/08).

(...) samo uzasadnienie ograniczenia wartościami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest wystarczające do uznania jego dopuszczalności. Konstytucyjność ograniczenia zależy bowiem od odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzone ograniczenie służy realizacji założonego celu, 2) czy jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu oraz 3) czy nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, a zatem, czy pozostaje w odpowiedniej proporcji w stosunku do ciężarów nakładanych przez nie na jednostkę – proporcjonalność *sensu stricto* (wyroki z: 29 stycznia 2002 r., K 19/01 i 25 marca 2010 r., P 9/08).

(...) sąd dyscyplinarny (komisja dyscyplinarna) musi mieć zapewnioną możliwość dostosowania kary do stopnia zawinienia, a to z kolei wymaga zróżnicowania przez ustawodawcę sankcji dyscyplinarnej. Sztywność sankcji [dyscyplinarnych] bez możliwości różnicowania jej w zależności od konkretnych stanów faktycznych i – co za tym idzie – bez możliwości niuansowania odpowiedzialności w konkretnej sprawie narusza zarówno zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji), jak i zasadę proporcjonal-

ności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji). (...) Trybunał stwierdził, że regulacja wyłączająca możliwość różnicowania sankcji przez sąd dyscyplinarny narusza zasadę przyzwoitej legislacji oraz nadmiernie ogranicza wolność wykonywania zawodu (wyrok z 19 kwietnia 2011 r., K 19/08).

Zasada proporcjonalności stawia przed prawodawcą każdorazowo obowiązki rozważenia **rzeczywistej potrzeby ingerencji w danym stanie faktycznym w zakres prawa bądź wolności jednostki i zastosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne oraz niezbędne**. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności podlegają ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Cele publiczne mieszczą się w zakresie treściowym pojęcia interesu publicznego i są zadaniami władzy publicznej. Niewątpliwie znajdują one także umocowanie w art. 1 Konstytucji, wskazującym na to, że **Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli** (wyrok z 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01).

W świetle art. 31 Konstytucji wolność człowieka podlega ochronie prawnej (ust. 1). Obowiązкови szanowania praw i wolności towarzyszy zakaz zmuszania jednostki do czynienia tego, czego prawo jej nie nakazuje (ust. 2). **Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób**. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (ust. 3). Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona oraz czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wyroki z: 29 czerwca 2001 r., K 23/00 i 17 maja 2006 r., K 33/05).

Brak wskazania w konkretnym przepisie Konstytucji możliwości wprowadzenia ograniczeń nie oznacza, że prawo to ma charakter absolutny i stanowi zakaz ustawodawczej ingerencji w kształt tych wolności i praw. Brak klauzul ograniczających musi być interpretowany jako odesłanie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ich **wykluczenie pojawi się tylko w sytuacji, gdy Konstytucja w sposób wyraźny uzna dane prawo lub wolność za nienaruszalne lub gdy nienaruszalność danego prawa lub wolności wynika z umów międzynarodowych** (wyrok z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00).

Koncepcja istoty praw i wolności opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Dla przykładu, istotą wolności zrzeszania się jest możliwość tworzenia przez obywateli sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach nie reglamentowanych przez państwo. Wolność ta stanowi o możliwości funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Naruszeniem istoty tego prawa, w stosunku do określonej kategorii osób, byłoby wprowadzenie zakazu zrzeszania się tych osób w jakiegokolwiek organizacji i w ten sposób sytuowanie ich jako zbiorowości jednostek wyłączonej ze struktur społeczeństwa obywatelskiego (wyrok z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00).

Długotrwałe – i nieprzewidywalne w odniesieniu do terminu ich zakończenia – ograniczenie oskarżonemu, w stosunku do którego nie zostało obalone domniemanie niewinności, możliwości kontaktu z rodziną i wykonywania praktyk religijnych oraz przetrzymywanie go w niemal zupełnej izolacji od świata zewnętrznego (cenzura korespondencji, zakaz korzystania ze środków porozumiewania się na odległość) przybiera z czasem formę nieludzkiego traktowania. Nie chodzi przy tym tylko o same ograniczenia dotyczące tymczasowo aresztowanego, ale przede wszystkim o niemożliwość przewidzenia przez niego, jak długo będą go one dotyczyć. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w głównej mierze w tych samych okolicznościach, które przesądziły o niezgodności art. 263 § 7 k.p.k. z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie braku określenia jednoznacznie przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania. Przepisy

pozwalające na złagodzenie niektórych ograniczeń uzależniają je wprawdzie od tego, czy istnieje potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, ta przyczyna – przy uwzględnieniu domniemania zawartego w art. 258 § 2 k.p.k. – trwa jednak tak długo, jak długo toczy się postępowanie karne (wyrok z 20 listopada 2012 r., SK 3/12).

Możliwość ograniczenia prawa do obrony dotyczyć może każdego stadium postępowania karnego. Zdaniem Trybunału, brak jest jednak podstaw do twierdzenia, że prawo do obrony określone w art. 42 ust. 2 Konstytucji może – co do zasady – podlegać dalej idącym ograniczeniom w tym stadium postępowania, które poprzedza formalne postawienie zarzutów. Wprost przeciwnie, można twierdzić, że istnienie jedynie przypuszczenia popełnienia przestępstwa (a nie podejrzenia popełnienia przestępstwa), daje jakościowo słabszą podstawę do ograniczania praw i wolności jednostki, określonych w rozdziale drugim Konstytucji, w tym prawa do obrony. (...) Zebranie dowodów, wskazujących na popełnienie przestępstwa, jest niezależne od ograniczenia swobodnego kontaktu pomiędzy zatrzymanym a adwokatem. Z pewnością nieracjonalne jest traktowanie obecności zatrzymującego przy bezpośredniej rozmowie adwokata z zatrzymanym jako instrumentu, który służy pozyskiwaniu w procesie karnym dowodów przestępstwa. (...) Trybunał podkreślał w swoim orzecznictwie, że względ na skuteczność postępowania nie może prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do obrony⁶⁸. Tymczasem art. 245 § 1 *in fine* k.p.k., regulując kolizję między dwiema wartościami – skutecznością postępowania przygotowawczego i skutecznością obrony zatrzymanego – umożliwia nadmierne ograniczenie prawa do obrony. Dzieje się tak, ponieważ zakwestionowany przepis nie reguluje zakresu ograniczenia prawa do obrony zatrzymanego. Możliwość złożenia zastrzeżenia przez zatrzymującego jest w pełni dyskrecyjna, co otwiera drogę do arbitralności decyzji funkcjonariuszy Policji. Art. 245 § 1 *in fine* k.p.k. nie precyzuje przy tym, na czym polega obecność zatrzymującego (wyrok z 11 grudnia 2012 r., K 37/11).

Konieczność ochrony w demokratycznym państwie takich wartości, jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej w odniesieniu do praw objętych zakresem za-

⁶⁸ Wyrok K 42/07, pkt III.3.

stosowania art. 77 ust. 2 Konstytucji. Może natomiast co najwyżej uzasadniać pewne ograniczenia ochrony sądowej, przejawiające się w odmiennym ukształtowaniu zasad postępowania sądowego w stosunku do ogólnych reguł proceduralnych (wyrok z 3 lipca 2008 r., K 38/07).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób (wyroki z: 9 czerwca 1998 r., K 28/97, 16 marca 1999 r., SK 19/98 i 8 listopada 2001 r., P 6/01). Przy czym ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji. (...) Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (wyroki z: 13 maja 2002 r., SK 32/01 i 14 stycznia 2014 r., SK 25/11).

Stosowane przez ustawodawcę odwołanie do „ważnego interesu publicznego” nie oznacza pełnej swobody określania rodzaju chronionego interesu, ponieważ przy jego ustalaniu muszą być uwzględniane regulacje konstytucyjne i hierarchia wartości wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego. Niemniej do kategorii „interesu publicznego” z pewnością należą wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyroki z: 17 grudnia 2003 r., SK 15/02 i 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09).

Niewątpliwie w klauzuli generalnej „ważnego interesu publicznego” mieszczą się wszystkie wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z nim, warunkiem ograniczenia korzystania z wolności lub praw jest „konieczność w demokratycznym państwie”, wynikająca z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, z potrzeby ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz z niezbędności ochrony wolności i praw innych osób. Ustawa zasadnicza niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególnie, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes „ważny”. Ustawodawca musi zatem każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego. Ko-

nieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności. W pojęciu „ograniczenia koniecznego” zawiera się nie tylko materialnoprawne określenie treści ograniczenia, ale też dopuszczalność stosowania środków niezbędnych dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej. Każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji, jednak w zakresie owego ważnego interesu publicznego mieszczą się ponadto wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 8 lipca 2008 r., K 46/07).

Interes publiczny łączy się niewątpliwie z przesłanką porządku publicznego, wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Porządek publiczny jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki rozumiany być może jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Porządek publiczny zakłada nadto organizację społeczeństwa, która oparta jest na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych (...). Zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego, wyznaczać powinien każdorazowo postulat proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego przepisu w rozdziale II do osób fizycznych i innych podmiotów prywatnoprawnych), może być poszukiwany w art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawa. Gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego (wyroki z: 25 listopada

2003 r., K 37/02, 20 marca 2006 r., K 17/05, 8 października 2007 r., K 20/07, 26 listopada 2007 r., P 24/06, 26 maja 2010 r., P 29/08). Nigdy ochrona interesu wspólnego, nawet najbardziej ewidentnego, nie może przybierać postaci, która polegałaby na naruszeniu niezbywalnej godności człowieka (wyrok z 20 marca 2006 r., K 17/05). „Realizacja praw człowieka jest podstawowym celem państwa, prawa człowieka mają *prima facie* pierwszeństwo przed innymi wartościami konstytucyjnymi, przyznanie pierwszeństwa tym ostatnim jest możliwe tylko w szczególnych okolicznościach. W przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, które dąży przede wszystkim do realizacji interesu ogólnospołecznego”⁶⁹. Nie ma podstaw do twierdzenia, że interes publiczny zawsze jest przeciwstawny interesom jednostek, jednak do sprzeczności pomiędzy tymi interesami może niekiedy dochodzić. „W takich sytuacjach zadaniem władz publicznych jest dążenie do harmonizowania tych interesów, które nie występują w stosunku nadrzędności i podrzędności, a w związku z tym konieczne jest dążenie ustawodawcy i organów stosujących prawo do wyważania obu tych interesów” (wyroki z: 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09 i 28 lutego 2012 r., K 5/11).

W interesie publicznym leży, aby funkcjonariusz publiczny, który w imieniu państwa wykonuje orzeczenia sądowe w drodze przymusowej egzekucji, dawał rękojmię należytego i przede wszystkim zgodnego z prawem wypełniania swoich władczych kompetencji wobec innych podmiotów. Ingerencja ta, polegająca na czasowym zawieszeniu prawa do wykonywania czynności służbowych, spełnia także postulat konieczności w tym znaczeniu, że tylko w ten sposób można zapewnić skuteczną ochronę praw i wolności innych osób oraz ochronę interesu publicznego przed działaniem komornika niedającego rękojmi należytego, zgodnego z prawem, wypełniania powierzonych mu zadań publicznych. *Ratio legis* zakwestionowanego przepisu znajduje zatem właściwe oparcie w wartościach chronionych na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca, ustanawiając ten przepis, miał także na uwadze wyniki kontroli NIK dotyczącej działalności komorników i skuteczności nadzoru sprawowanego na podstawie dotych-

⁶⁹ K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 198.

czasowych przepisów. Jego zamierzeniem było wzmocnienie instrumentów nadzorczych Ministra Sprawiedliwości sprawującego zwierzchni nadzór nad działalnością komorników i w tym ujęciu należy stwierdzić, że środek ten jest efektywny. Regulacja ta stanowi także konsekwencję art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy o komornikach i służy jego realizacji (wyrok z 25 lipca 2012 r., K 14/10).

Trybunał wyjaśniał również w swoich orzeczeniach, że szerszy niż w przypadku innych wolności i praw konstytucyjnych, zwłaszcza wolności i praw osobistych i politycznych, zakres dopuszczalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej wynika z odpowiedzialności państwa za funkcjonowanie wolnorynkowych mechanizmów gospodarczych, potrzeby uwzględniania interesów państwa lub społeczeństwa, a także z charakteru gospodarki w państwie współczesnym (wyrok z 13 października 2010 r., Kp 1/09).

W swoich orzeczeniach Trybunał zwracał uwagę na szczególne usytuowanie art. 22 Konstytucji zamieszczonego (podobnie jak art. 20) w rozdziale I Konstytucji, określającym jej zasady podstawowe (ustrojowe) (...) w świetle systemowej wykładni Konstytucji klauzula generalna „ważnego interesu publicznego”, o której mowa w art. 22 Konstytucji, nie jest zwykłym potwierdzeniem materialnoprawnych przesłanek ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z klauzuli tej wynikać mogą także, zdaniem Trybunału, inne, wychodzące poza art. 31 ust. 3 Konstytucji, materialnoprawne przesłanki ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej (...) art. 31 ust. 3 oraz art. 22 Konstytucji należy interpretować łącznie, w zakresie materialnoprawnych przesłanek ograniczenia tej wolności, a także w zakresie wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności ustawowego ograniczenia praw i wolności, która dotyczy również ograniczenia wolności działalności gospodarczej (...) Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności. W pojęciu «ograniczenia koniecznego» zawiera się nie tylko materialnoprawne określenie treści ograniczenia, ale też dopuszczalność stosowania środków niezbędnych dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej. Każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Kon-

stytucji, jednak w zakresie owego ważnego interesu publicznego mieszczą się ponadto wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji (...) konsekwencją szczególnej, na tle innych praw i wolności, regulacji ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, jest z jednej strony możliwość ograniczenia wolności działalności gospodarczej w stopniu (zakresie) większym niż możliwość ograniczenia innych praw i wolności konstytucyjnych; z drugiej strony, oznacza to relatywne poszerzenie obszaru regulacji wspomnianych ograniczeń w drodze ustawy, gdyż ograniczenie wolności działalności gospodarczej „tylko w drodze ustawy” i „tylko ze względu na ważny interes publiczny”, wynikające z art. 22 Konstytucji, poszerza zakres koniecznej regulacji ustawowej, zawężając zarazem pole do takiej regulacji przekazanej do rozporządzenia (wyrok z 13 października 2010 r., Kp 1/09).

Art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Trybunał wskazał, że jeżeli uznać, że wolność działalności gospodarczej należy do konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Trybunał dopuścił również przyjęcie, że – z jednej strony – każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Uznał przy tym, że „patrząc z drugiej strony, stwierdzić należy, że w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyroki z: 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, 19 stycznia 2010 r., SK 35/08 i 27 lutego 2014 r., P 31/13).

Zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę nie tylko wtedy, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, ale i wtedy, gdy nakłada obowiązki na obywateli lub na inne podmioty znajdujące się pod jego władzą. Ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród możliwych środków działa-

nia wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu (wyrok z 27 kwietnia 2004 r., K 24/03).

Jeżeli ustawodawca nakazał wykonywanie obowiązku, którego realizacja pociąga za sobą niekonieczne, a przez to nieproporcjonalnie uciążliwe skutki w stosunku do jego uzasadnienia, stanowi to pewne ograniczenie wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji) niezależnie od tego, czy jest to również ingerencja w konkretne, chronione przez Konstytucję wolności i prawa. Wymóg przestrzegania prawa oznacza więc w tym przypadku konieczność zachowań, które uznać należy za niezgodne z konstytucyjnymi standardami dotyczącymi dopuszczalnej uciążliwości, nakładanych na człowieka i obywatela (wyrok z 27 maja 2002 r., K 20/01).

Zasada proporcjonalności wynikająca z art. 2 Konstytucji ma także szczególne znaczenie dla oceny przepisów przewidujących odpowiedzialność administracyjną. W granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku. Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, jak również praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych (wyroki z: 30 listopada 2004 r., SK 31/04, 15 stycznia 2007 r., P 19/06, 14 października 2009 r., Kp 4/09, 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, 9 października 2012 r., P 27/11 i 11 lutego 2014 r., P 24/12).

Zasada proporcjonalności obowiązuje również w odniesieniu do regulacji dotyczących sfery samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że ingerencja ustawodawcy w sferę uprawnień majątkowych gmin nie może być nadmierna (wyrok z 20 lutego 2002 r., K 39/00).

Ocena konstytucyjności każdego unormowania, stanowiącego ograniczenie zakresu korzystania z wolności i praw jednostki dotyczyć musi zatem przynajmniej dwu aspektów: proceduralnego (formalnego), czyli ustawowej rangi przedmiotowego aktu normatywnego oraz materialnego, czyli spełnienia konstytucyjnych przesłanek przyjętego ograniczenia.

Oznacza to, że o ile sama ustawowa ranga unormowania ograniczeń statusu jednostki nie wystarcza dla uznania ich merytorycznej zasadności, która podlega weryfikacji w zakresie spełnienia przesłanek materialnych art. 31 ust. 3, o tyle *a contrario*: brak zachowania ustawowej formy dla ograniczeń wolności i praw prowadzić musi do dyskwalifikacji danego unormowania, jako sprzecznego ze wskazaną normą art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 19 maja 1998 r., U 5/97).

Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia tylko w ustawie jest także sformułowaniem wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. **Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej, czy organom samorządu lokalnego, swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.**

Konieczność wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw i wolności wynika nie z subiektywnego przekonania o takiej potrzebie, ale z obiektywnej ich niezbędności, związanej z niezbędną ochroną jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Choć w państwie demokratycznym organy władzy publicznej nie powinny w żadnym razie lekceważyć opinii publicznej, to jednak żądania wysuwane przez przedstawicieli różnych grup społecznych i wyniki badania opinii publicznej nie mogą stanowić samoistnej podstawy do wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności człowieka i obywatela (wyroki z: 13 lutego 2001 r., K 19/99 i 8 października 2001 r., K 11/01).

Pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane jest ochrona dobra wspólnego, a w szczególności – względ na potrzeby bezpieczeństwa i obronności kraju. Jak wynika z art. 5 Konstytucji, jednym z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium. W świetle tego przepisu, któremu – zważywszy na systematykę Konstytucji – została nadana najwyższa ranga, nie może budzić wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich

praw i wolności obywatelskich. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału znalazło już wyraz przekonanie, że ochrona bezpieczeństwa państwa jest szczególną wartością, w zderzeniu z którą prawa jednostki, nawet prawa podstawowe, mogą być – w niezbędnym zakresie – ograniczane (wyrok z 3 lipca 2001 r., K 3/01).

Materialną przesłanką dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest istnienie ważnego interesu publicznego. (...) nie oznacza to (...) pozostawienia ustawodawcy swobody w określaniu rodzaju chronionego interesu. Przy ustaleniu jego zawartości muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne, a także hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Niewątpliwie do kategorii «interesu publicznego» zaliczyć należy te wartości, które są wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 26 marca 2007 r., K 29/06).

W przypadku czynszu najmu za konieczne, w okresie przejściowym, można uznać ograniczenia prawa własności przekreślające swobodę pobierania pożytków przez ustalenie wysokości czynszu w taki sposób, aby czynsz pokrywał tylko koszty eksploatacji i utrzymania budynku. **Zejsście poniżej tego minimum należy ocenić jako niekonstytucyjne.** Przerzucenie ciężaru dofinansowania najmu wyłącznie na jedną grupę społeczną, jaką stanowią właściciele budynków mieszkalnych, także zostało uznane za niekonstytucyjne, gdyż nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu i pomocy słabszym (wyroki z: 2 października 2002 r., K 48/01 i 17 maja 2006 r., K 33/05).

Art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji gwarantuje prawo do własności i innych praw majątkowych oraz równą ich ochronę. Określenie „istoty” prawa własności musi nawiązywać do podstawowych jego składników, które obejmują w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane przez ustawodawcę różnego rodzaju ograniczeniom dopuszczalnym, o ile czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść prawa własności, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że

jednym z podstawowych składników prawa własności jest możliwość pobierania pożytków, która wprawdzie może być przez ustawodawcę regulowana i ograniczana (m.in. ze względu na socjalny kontekst korzystania z własności oraz na obowiązki, jakie własność rodzi wobec ogółu), a w skrajnych wypadkach nawet przejściowo wykluczana, jeśli jednak ustawodawca stawia właściciela w sytuacji, w której jego własność musi mu przynosić straty, a zarazem nakłada nań obowiązekłożenia na utrzymanie przedmiotu tej własności w określonym stanie, to można mówić o ograniczeniu naruszającym „istotę” prawa własności (wyrok z 17 maja 2006 r., K 33/05).

W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednym z warunków dopuszczalności ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest konieczność zapewnienia ochrony wolności i praw innych osób. Ponieważ wiarygodność zabezpieczona hipotecznie niewątpliwie jest jednym z „praw innych osób”, których ochrona może usprawiedliwiać ograniczenie prawa własności, ocena dopuszczalności ograniczenia wynikającego z art. 76 ust. 1 zdanie drugie 2 u.k.w.h. musi być przeprowadzona na płaszczyźnie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wynik testu proporcjonalności zadecyduje o zgodności kwestionowanego przepisu zarówno z art. 21 ust. 1, jak i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji (wyrok z 10 lipca 2012 r., P 15/12).

Prawo własności nie ma jednak charakteru absolutnego, stąd też ograniczanie go przez ustawodawcę jest konstytucyjnie dopuszczalne, pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (...) W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd, że w przypadku ograniczenia prawa własności to art. 31 ust. 3 Konstytucji winien stanowić podstawę kontroli dopuszczalności ingerencji, natomiast unormowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji należy traktować właśnie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności ograniczania tego prawa⁷⁰ (wyrok z 9 listopada 2010 r., SK 10/08).

Immanentną granicą ingerencji podatkowej jest istota prawa własności. Konstytucja zakazuje bowiem kształtowania obowiązków podatkowych w taki sposób, żeby stały się one instrumentem konfiskaty mienia (wyrok z 22 maja 2007 r., SK 36/06).

⁷⁰ Zob. wyroki z: 5 marca 2002 r., SK 22/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 12; 21 maja 2001 r., SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85; 29 czerwca 2001 r., K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124; 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87.

Zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) wyznacza przesłanki dopuszczalności i konstytucyjne ramy ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, w tym prawa własności (...) [przesłanka konieczności] stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby (konieczności) dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś powinna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów (...) Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie⁷¹ (wyroki z: 19 kwietnia 2005 r., K 4/05 i 10 stycznia 2012 r., SK 25/09).

W świetle Konstytucji, wszelkie prawa majątkowe podlegają ochronie konstytucyjnej. W razie konfliktu dwóch praw chronionych konstytucyjnie konieczne jest wyważenie chronionych interesów zgodnie z zasadą proporcjonalności. Proporcjonalność, zakładająca wyważenie interesów właścicieli i lokatorów, jest koniecznością konstytucyjną i ma aksjologiczne uzasadnienie. W konsekwencji odwołania się do zasady proporcjonalności rzeczywiście następuje ograniczenie obu praw pozostających w konflikcie (praw właścicieli i praw lokatorów). Kwestia poziomu, na jakim następuje osiągnięcie równowagi, jest oczywiście kwestią ocenną (wyroki z: 19 kwietnia 2005 r., K 4/05 i 10 stycznia 2012 r., SK 25/09).

Obowiązki ustawodawcy, wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji, mają dwojaki charakter. W wymiarze pozytywnym, powinien on ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony prawnej prawom majątkowym, a w wymiarze negatywnym – jest on zobligowany powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać⁷². Ochrona praw majątkowych nie

⁷¹ Zob. powoływany powyżej wyrok P 2/98; podobnie zob. wyroki z: 22 maja 2007 r., SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50; 8 października 2007 r., K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102.

⁷² Por. wyrok z 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, którego tezy w kontekście roszczeń zabużan Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w wyroku K 2/04.

oznacza zupełnej niemożliwości ingerencji państwa w ich treść, ich absolutnej nienaruszalności⁷³. Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet – celową. Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego⁷⁴. Są one określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który tak sadywicznie wymienia przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw jednostki. (...) Ocena, czy art. 2 pkt 1 ustawy rekompensacyjnej we wskazanym zakresie jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, musi być przeprowadzona w trzech etapach. Po pierwsze, należy określić, czy prawo do rekompensaty podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji i ustalić jego charakter. Po drugie, trzeba zbadać, czy zakwestionowana przez skarżącą przesłanka domicylu stanowi ograniczenie prawa wskazanego w tym przepisie. Po trzecie, należy ocenić dopuszczalność tego ewentualnego ograniczenia w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 23 października 2012 r., SK 11/12).

W pewnych przypadkach **ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych** wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (wyrok z 7 czerwca 2001 r., K 20/00).

Nadmierną ingerencję ustawodawcy w zasadę ochrony dziedziczenia i równej ochrony praw majątkowych, z punktu widzenia zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przyjęto w konstrukcji prawnej, związanej z wprowadzeniem rygorystycznych przesłanek formalnych, od których spełnienia zależy definitywność przejścia własnościowego prawa do lokalu. Nie była ona uzasadniona ani niezbędnością, ani też celowością ochrony

⁷³ Por. wyrok z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, powołany w wyroku K 2/04.

⁷⁴ Por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, powołany w wyroku K 2/04.

praw i wartości wskazanych w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00).

Odrębnie należy potraktować konstytucyjną **gwarancję prawa dostępu do sądu**. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zwiężającej wykładni prawa dostępu do sądu (orzeczenia z: 21 stycznia 1992 r., K 8/91, 29 września 1993 r., K 17/92, 8 kwietnia 1997 r., K 14/96 i wyrok z 9 czerwca 1998 r., K 28/97) oraz zakaz zamykania dostępu do sądu. **Z konstytucyjnej zasady wynika, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw** (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Dotyczy to również instancyjnej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Przyczyną naruszenia prawa do sądu nie jest przewidzenie przez ustawodawcę odwołania do komisji dyscyplinarnej drugiej instancji, lecz wyłączenie możliwości odwołania się od orzeczeń tej ostatniej do sądu (wyrok z 11 września 2001 r., SK 17/00).

Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych. Ustawodawca może ograniczyć udział stron w określonych czynnościach procesowych, ograniczenia takie powinny jednak zawsze posiadać odpowiednie uzasadnienie (wyroki z: 10 września 2007 r., SK 4/06 i 20 listopada 2007 r., SK 57/05).

Ograniczenia określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie mogą w ogóle wyłączyć drogi sądowej bowiem byłyby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zaś takie ograniczenia, które faktycznie zamykałyby obywatelowi drogę do sądu należałoby uznać za niekonstytucyjne (wyrok z 8 listopada 2001 r., P 6/01).

Zapewnienie należytej ochrony konstytucyjnej prawu do prywatności jest koniecznym elementem demokratycznego państwa prawnego. Prawo to należy rozumieć jako prawo każdego człowieka do zachowania w tajemnicy informacji o swoim życiu prywatnym. Podobnie jednak, jak inne prawa oraz wolności jednostki, prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, aby ograniczenia te formułowane były w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym. Ograniczenie prawa bądź wolności może więc nastąpić tylko w ustawie jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia musi pozostać w odpowiedniej

proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć (orzeczenie z 24 czerwca 1997 r., K 21/96 i wyrok z 19 maja 1998 r., U 5/97).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, doniosłość prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności uwidacznia m.in. okoliczność, że prawo to jest – zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji – nienaruszalne nawet w sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego czy wojennego. To znaczy, że nawet warunki tak wyjątkowe i ekstremalne nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności⁷⁵. Bezsprzecznie zatem normy ograniczające te prawa i wolności winny być uregulowane na poziomie ustawowym, zwłaszcza w realiach postępowania karnego, które ściśle wiąże się z najgłębszą ingerencją ustawodawcy w konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie. Poszanowanie prywatności (która – na poziomie konstytucyjnym – jest chroniona wieloaspektowo, przez kilka praw i wolności – por. art. 47-51) jest ściśle powiązane z konstytucyjnym nakazem ochrony godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji). Zachowanie przez człowieka godności wymaga bowiem poszanowania jego sfery czysto osobistej, tak by tenże nie był narażony na konieczność „bycia z innymi” czy „dzielenia się z innymi” swoimi przeżyciami czy doznaniem o intymnym charakterze. Sfera prywatna jest zbudowana z różnych kręgów w mniejszym lub większym stopniu otwartych (prawnie) na oddziaływanie zewnętrzne i konstytucyjna aprobata dla władczego wkroczenia przez władzę nie jest jednakowa⁷⁶ (wyrok z 5 marca 2013 r., U 2/11).

Jedynym prawem, wobec którego nie byłoby możliwe zastosowanie zasady proporcjonalności jest godność człowieka, podlegająca ochronie bezwzględnej, jako wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności człowieka (dla których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna.

Godność człowieka występuje również jako prawo osobiste obejmujące wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie warto-

⁷⁵ Por. wyrok z 20 czerwca 2005 r., K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64, s. 813 oraz powołane tam orzecznictwo.

⁷⁶ Por. wyrok z 12 grudnia 2005 r., K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132.

ści, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie. Godność w tym drugim znaczeniu może być przedmiotem naruszenia, może być dotknięta przez zachowania innych osób oraz regulacje prawne. Te ostatnie, aby można było je uznać za sprzeczne (niezgodne) z zasadą chronioną art. 30 Konstytucji, musiałyby poniżyć jednostkę, krzywdząc ją traktować, godzić w jej status obywatelski, społeczny czy zawodowy, wywołując usprawiedliwione okolicznościami intersubiektywne przeświadczenie, że jednostkę dotknęła przez takie regulacje prawne niesprawiedliwa, nieuzasadniona krzywda.

Naruszenie prawa do życia prywatnego nie jest równoznaczne z naruszeniem godności. Prawo do ochrony życia prywatnego, tak jak każda inna wolność i prawo jednostki, znajduje swoje umocowanie aksjologiczne w godności osoby. Obejmuje ono najważniejsze wartości, które nie korzystają z innych, samodzielnych gwarancji na gruncie konstytucyjnym, a które dotyczą istoty pozycji jednostki w społeczeństwie, jej relacji do innych osób oraz do władzy publicznej. Nie może być traktowane w kategoriach absolutnych i również może podlegać ograniczeniu stosownie do kryteriów określonych przez zasadę proporcjonalności.

Jawność życia publicznego w państwie demokratycznym wymaga czasem by o osobach publicznych ujawnić informacje, które mogą wywoływać w opinii społecznej negatywne reakcje. Naruszenie dobrego imienia osoby publicznej, np. przez publikacje prasowe jest jednak niejednokrotnie usprawiedliwione interesem publicznym i ochroną demokratycznych instytucji państwa. Nikt nie może być zmuszony do pełnienia funkcji publicznej. Wynikające stąd ograniczenia i niedogodności dla osoby sprawującej taką funkcję są więc poddawane ocenie w zupełnie innej płaszczyźnie niż problematyka ochrony godności człowieka (wyroki z: 5 marca 2003 r., K 7/01 i 14 lipca 2003 r., SK 42/01).

Wypracowana na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji metodologia oceny znajduje zastosowanie także w odniesieniu do rozwiązań ograniczających prawną ochronę życia, wszakże z dwoma istotnymi zastrzeżeniami. Po pierwsze – przesłanka konieczności musi być interpretowana szczególnie restryktywnie, w kierunku zbieżnym z kryterium „absolutnej konieczności”, wypracowanym w orzecznictwie ETPC na gruncie art. 2 konwencji o ochronie praw człowieka (...). Każdy wypadek ograniczenia prawnej ochrony ży-

cia ludzkiego – w stosunku do standardów ogólnych – musi być traktowany jako środek o charakterze *ultima ratio*. Po drugie – z uwagi na fundamentalny charakter prawa do życia w aksjologii konstytucyjnej, nie każde z dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji może uzasadniać godzące w nie rozwiązania. Bez potrzeby dalszego poszerzania argumentacji można stwierdzić, że zdecydowanie nieakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej i chroniącym życie oraz niezbywalną godność człowieka, byłoby ograniczenie prawnej ochrony życia człowieka w celu ochrony dóbr lokujących się niżej w hierarchii konstytucyjnej, np. własności i innych praw majątkowych, moralności publicznej, ochrony środowiska czy nawet zdrowia innych ludzi. Warunkiem ograniczenia prawa do prawnej ochrony życia jest więc zaistnienie sytuacji, w której jest niewątpliwe, że nie da się ono pogodzić z analogicznymi prawami innych osób. Przesłankę tę można określić ogólnie jako wymaganie symetrii dóbr: poświęcanego i ratowanego (wyrok z 30 września 2008 r., K 44/07).

Konstytucyjna zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji i rozumiana jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji determinuje również relacje między państwem a samorządem terytorialnym. Aby sprecyzować normatywną treść tych relacji, należy odwołać się do art. 16 ust. 2 oraz art. 163-172 Konstytucji. Z zasad tych można wyprowadzić pewne ograniczenia swobody ustawodawcy kształtowania regulacji odnoszących się do samorządu terytorialnego. Jeśli przyjąć, że instrumentem gwarantującym prawidłową realizację zasady decentralizacji władzy publicznej i umożliwiającym ocenę zakresu ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności samorządu terytorialnego jest zasada proporcjonalności, należałoby konsekwentnie uznać, że w odniesieniu do samorządu terytorialnego zasada ta przybiera szczególną postać. W ten sposób podstawą obowiązywania zasady proporcjonalności w przypadku samorządu terytorialnego rzeczywiście pozostaje art. 2 Konstytucji, tyle tylko że interpretowany przez pryzmat szczegółowych regulacji konstytucyjnych stanowiących podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego. Instrumentalnie rozumiana zasada proporcjonalności stanowi zatem barierę przed zbyt daleko idącą ingerencją ustawodawcy w konstytucyjnie gwarantowaną zasadę decentralizacji władzy i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Norma wyprowadzona z wyrażonej w art. 15 Konstytucji zasady decentralizacji i z wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz wynikającej z art. 163 Konstytucji zasady pomocniczości w związku z art. 2 Konstytucji zakazuje takiej ingerencji ustawodawcy, która skutkowałaby niedopuszczalnym pozbawieniem jednostek samorządu terytorialnego zadań lub kompetencji bądź środków finansowych służących do realizacji tychże zadań. Ustawodawca nie może nadmiernie ingerować w sferę samodzielności samorządu terytorialnego, pozbawiając jednostki samorządu zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd winien wykonywać, jak i środków finansowych przeznaczonych na realizację tychże zadań. Jednocześnie jednak sformułowany powyżej zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Łącząc ją z wymogiem urzeczywistnienia przez państwo zasady decentralizacji oraz wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości, należy wskazać na konieczność ustalenia proporcji między zadaniami wykonywanymi przez samorząd a zadaniami wykonywanymi przez państwo i w konsekwencji środkami finansowymi, którymi dysponuje państwo, i środkami, którymi dysponuje samorząd. Z cytowanych wyżej przepisów Konstytucji wynika adresowany do ustawodawcy nakaz podzielenia dochodów publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego w odpowiedniej proporcji do przydzielonych im zadań⁷⁷ (wyrok z 31 stycznia 2012 r., K 14/11).

11. Zasady techniki prawodawczej

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego (powin-

⁷⁷ Zob. A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa 2012, s. 521.

ny być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego). Reguły te zostały zawarte w dyrektywach skodyfikowanych, początkowo w uchwale nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, a obecnie w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zarówno poprzedni jak i aktualny akt prawny jest **wiążący dla rządowego prawodawcy, natomiast nie wiąże bezpośrednio ustawodawcy**. Jednakże, zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, **ustawodawca, bez ważnych powodów, nie powinien od zasad tam zawartych odstępować**, ponieważ w tym akcie prawnym **zostały skodyfikowane powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego** (orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K 1/94, 24 października 1995 r., K 14/95, wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i 29 października 2003 r., K 53/02).

Zasady techniki prawodawczej stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy (wyrok z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odwoływał się do zawartych w zasadach techniki prawodawczej dyrektyw, zarówno tych wynikających z załącznika do uchwały Rady Ministrów, jak i zawartych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, zwanych dalej „Zasadami”, dając wyraz ich znaczeniu dla poprawnego formułowania aktu normatywnego.

Wypowiedzi Trybunału odnosiły się w szczególności do niżej wskazanych problemów:

- objaśnienia użytych w ustawie pojęć w celu umożliwienia jednoznacznego zrozumienia ustawy i ułatwieniu jej stosowania (wyroki z: 20 listopada 2002 r., K 41/02, 21 kwietnia 2009 r., K 50/07);
- odesłań wewnątrzsystemowych, które wg Zasad winny charakteryzować się zwięzłością tekstu, potrzebą zapewnienia niesprzeczności (ale przy

zachowaniu możliwości regulacji wyjątkowej) oraz względami różnorodności szczebla aktów prawnych regulujących to samo zagadnienie (wyrok z 11 stycznia 2000 r., K 7/99);

- zakazu „rozproszenia materii” poprzez liczne odesłania, które utrudniają lekturę i zrozumienie treści aktu normatywnego przez jego adresatów (wyrok z 3 grudnia 2002 r., P 13/02);

- obowiązku przestrzegania w procesie legislacyjnym konstytucyjnej zasady określoności znamion czynu zabronionego, zgodnie z którą przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować:

- przepis szczególnie Zasad dotyczący norm prawa karnego nakazuje wyczerpujące określenie w przepisie karnym znamion czynu zabronionego, bez odsyłania do nakazów albo zakazów zawartych w pozostałych przepisach tej samej ustawy lub w przepisach innych ustaw, albo w postanowieniach ratyfikowanych umów międzynarodowych;

- stosować można jedynie wówczas, gdy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy albo postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie (wyrok z 26 listopada 2003 r., SK 22/02);

- (...) konieczność przestrzegania w procesie legislacyjnym konstytucyjnej zasady określoności znamion czynu zabronionego jest również wymogiem przewidzianym w regulacjach dotyczących zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 25 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁷⁸, przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, dopuszczalne jest zawarcie w przepisie podstawowym jedynie zachowania nakazanego albo zakazanego adresatowi, jednak tylko w drodze wyjątku i tylko w zakresie wskazanym w ustawie. Chodzi tu w szczególności o sytuację, gdy „adresat lub okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie” albo je-

⁷⁸ Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: zasady techniki prawodawczej.

zeli „powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista”. W zasadach techniki prawodawczej znajdują się ponadto przepisy szczególne dotyczące norm prawa karnego. Z perspektywy zarzutu podniesionego w rozpatrywanej sprawie istotny jest w szczególności § 75 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym: „W przepisie karnym znamiona czynu zabronionego określa się w sposób wyczerpujący, bez odsyłania do nakazów albo zakazów zawartych w pozostałych przepisach tej samej ustawy lub w przepisach innych ustaw, w tym ustaw określanych jako «kodeks», albo w postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie”. Na uwagę zasługuje także § 75 ust. 2 zasad techniki prawodawczej, z którego wynika, że odsyłanie takie stosować można jedynie wówczas, gdy: „bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy albo postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie” (wyrok z 27 lutego 2014 r., P 31/13);

- zakazu łączenia w jednym zdaniu dwóch odrębnych regulacji (wyrok z 29 października 2003 r., K 53/02);
- właściwego formułowania upoważnienia do wydania aktu wykonawczego (orzeczenia z: 11 lutego 1997 r., P 2/96 i 17 czerwca 1997 r., U 5/96);
- wydawania, co do zasady, w drodze jednego upoważnienia ustawowego jednego rozporządzenia, a tylko wyjątkowo wydając więcej niż jedno rozporządzenie, gdy upoważnienie przekazuje do unormowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne (postanowienie z 14 października 2002 r., SK 18/02);
- nieformułowania definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, a zwłaszcza definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa, bez upoważnienia ustawowego (wyrok z 29 kwietnia 2008 r., SK 11/07).

Stosowania zasady, że upoważnienie ustawowe zezwalające na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym – § 115 i § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad tech-

niki prawodawczej”⁷⁹ – akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym (wyrok z 22 lutego 2010 r., P 16/09).

- używania zalecaniej w Zasadach formuły „w uzgodnieniu” przy współuczestniczeniu innych podmiotów w wydawaniu aktów wykonawczych (wyroki z: 17 marca 1998 r., U 23/97 i 20 czerwca 2002 r., K 33/01);

- możliwości wydawania aktów wykonawczych przed dniem wejścia w życie ustawy ogłoszonej, z tym że przepisy aktów wykonawczych wchodzi w życie nie wcześniej niż z dniem wejścia w życie samej ustawy (wyrok z 18 stycznia 1994 r., K 9/93);

- utraty mocy aktu wykonawczego po uchyleniu upoważnienia (postanowienia z: 15 października 1997 r., K 4/96 i 13 stycznia 1998 r., U 2/97 oraz wyroki z: 20 czerwca 2002 r., K 36/00 i 29 października 2003 r., K 53/02);

- konstytucyjnych warunków stanowienia przepisów ustawowych utrzymujących w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze (wyrok z 14 lutego 2006 r., P 22/05);

- dokonywania nowelizacji aktu ustawodawczego wyraźnym przepisem i wprost, także w sytuacji, gdy jedną nowelą obejmuje się więcej niż jeden akt ustawodawczy, by nadać pełny wyraz myśli ustawodawczej (orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K 14/91) – projekt nowej ustawy należy opracować, jeśli zmiany wprowadzone w ustawie miałyby być liczne lub miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, a także jeśli ustawa była już wielokrotnie nowelizowana (wyrok z 7 maja 2014 r., K 43/12);

- zakazu zamieszczania w ustawie nowelizującej przepisów mających treść nie objętą zakresem unormowania ustawy nowelizowanej – dotyczy to również umiejscowienia przepisu prawa w ustawie nowelizującej inną ustawę. Ustawodawca nie powinien ignorować wyrażonych w nich norm, zwłaszcza w sytuacji, gdy z uwagi na współzależność zasad redagowania tekstu prawnego i zasad jego wykładni może się to stać źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa (wyrok z 30 października 2001 r., K 33/00);

⁷⁹ Dz. U. Nr 100, poz. 908.

- stosowania odpowiedniej redakcji tekstów jednolitych (orzeczenie z 21 stycznia 1997 r., K 18/96 i postanowienie z 24 marca 1998 r., U 22/97);

- nakazu umieszczania w projektach ustaw przepisów przejściowych lub dostosowywujących oraz przepisów uchylających, jeżeli normują dziedzinę spraw uprzednio przez prawo uregulowaną. Zasady wyraźnie określają technikę formułowania takich przepisów, zalecając równocześnie by rozwiązania przewidziane w przepisach przejściowych i dostosowujących były ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla zainteresowanych i pozostawiały im możliwość przystosowania się do przepisów nowego prawa, wyznaczając termin, do którego miałyby to nastąpić (orzeczenie z 5 grudnia 1995 r., K 6/95);

- stosowania wyjątkowo, dopuszczonego w § 32 ust. 2 zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”), czasowego utrzymania w mocy aktu wykonawczego, wydanego na podstawie upoważnienia, które zostało później znowelizowane – jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylonego albo zmienionego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą i jeżeli przepisy te pozostają w związku treściowym z nową regulacją ustawową i służą jej wykonaniu (wyrok z 31 sierpnia 2006 r., K 25/06);

- w odniesieniu do zagadnienia równoległej nowelizacji dwóch ustaw – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. stanowi jedynie w § 46 ust. 1, że wejścia w życie ustawy nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego. Oznacza to, że autorzy zasad techniki prawodawczej przyjmują m.in., że wejście w życie przepisów jednego aktu normatywnego nie będzie uzależnione od wejścia w życie przepisów innego aktu normatywnego. Problem poprawnego zredagowania przepisów nowelizujących w wypadku stanowienia równoległych nowelizacji tych samych przepisów może zostać rozwiązany w różny sposób (...) Zamieszczanie kazuistycznych regulacji związanych z potencjalnymi sytuacjami, jakie mogą powstać wobec niepewności co do kolejności wejścia w życie ustaw nowelizujących, zamiast ułatwiać zrozumienie ustawy jej adresatom, może je utrudniać (wyrok z 14 lipca 2010 r., Kp 9/09).

(...) zasady techniki prawodawczej należy traktować jako „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (wyrok z 21 marca 2001 r., K 24/00). Nie we wszystkich przypadkach sprzeniewierzenie się im należy kwalifikować jako naruszenie Konstytucji, ale kiedy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje, taka ocena jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz konieczna (wyrok z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08).

CZĘŚĆ II

UPOWAŻNIENIA DO WYDAWANIA AKTÓW WYKONAWCZYCH

Konstytucyjny system źródeł prawa ma charakter dualistyczny. Opiera się na podziale źródeł prawa na źródła prawa powszechnie obowiązującego (czemu dano wyraz w szczególności w art. 87 Konstytucji) i źródła prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji). Potwierdzając rozwiązanie przyjęte przez ustrojodawcę, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, wykluczył istnienie jakiegś trzeciej, pośredniej kategorii źródeł prawa. Konstytucyjna regulacja źródeł prawa powszechnie obowiązującego przybrała charakter wyliczenia powszechnie obowiązujących aktów normatywnych i podmiotów uprawnionych do ich stanowienia. Akty powszechnie obowiązujące wymieniono (w zasadzie) w art. 87 ustawy zasadniczej, choć – co Trybunał zauważył – nie jest to wyliczenie wyczerpujące, ponieważ akty o charakterze powszechnie obowiązującym wskazano także w innych przepisach Konstytucji (por. np. art. 234). Takie rozwiązanie oznacza, że katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego został w Konstytucji (choć w różnych jej przepisach) zamknięty w aspekcie przedmiotowym: formy tego rodzaju aktów zostały w ustawie zasadniczej wymienione wyczerpująco. Natomiast zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie podmiotowym wyraża się w tym, że stanowić je mogą wyłącznie podmioty wskazane w ustawie zasadniczej (por. art. 87 ust. 2, art. 93 ust. 1, art. 95 ust. 1, art. 142 ust. 1, art. 146 ust. 4 pkt 2, art. 148 pkt 3, art. 149 ust. 2 i 3, art. 213 ust. 2, art. 234 oraz art. 235 Konstytucji). Należy jeszcze dodać, że procedura stanowienia aktów powszechnie obowiązujących jest unormowana Konstytucją lub ustawami. Ustawa zasadnicza przesądziła więc o tym, że akty pra-

wa powszechnie obowiązującego mają legitymację konstytucyjną (wyrok z 12 grudnia 2011 r., P 1/11).

1. Konstrukcja upoważnienia

Dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego dotyczący prawidłowego formułowania upoważnienia do wydania aktu podustawowego jest znaczący. W pierwszym swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że w przypadku gdy ustawodawca nie uregulował określonej kwestii w upoważnieniu do wydania aktu podustawowego należy to interpretować jako nieudzielenie w tym zakresie kompetencji normodawczych. Nie można z ogólnie sformułowanego upoważnienia wywodzić domniemania zakresu regulacji aktu podustawowego. Rozporządzenie jest wydawane na podstawie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie nie może treści w nich zawartych powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (orzeczenia z: 28 maja 1986 r., U 1/86, 17 sierpnia 1988 r., Uw 3/87, 20 października 1986 r., P 2/86, 9 kwietnia 1991 r., U 9/90, 17 czerwca 1997 r., U 5/96 i 5 października 2004 r., U 2/04).

Trybunał Konstytucyjny, podtrzymując utrwaloną linię orzecniczą, stwierdził, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, niezależnie od dnia jego wydania, musi być zgodny z aktualnie obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi, a w szczególności z art. 92 ust. 1 Konstytucji (wyrok z 8 czerwca 2011 r., K 3/09).

Ustawodawca, wydając przepis upoważniający, wpływa na treść rozporządzenia. (...) Kompetencji nie można domniemywać z upoważnienia. Nie można ich również odkodowywać w drodze wykładni celowościowej (wyrok z 12 lipca 2007 r., U 7/06).

Istota rozwiązania przyjętego w art. 92 ust. 1 Konstytucji polega więc na tym, że wszystkie podstawowe kwestie dotyczące przyszłej regulacji powinny być przesądzone w akcie delegującym, czyli w ustawie (wyrok z 26 maja 2009 r., P 58/07).

Zakres przedmiotowy rozporządzenia nie może być rozszerzany w drodze wykładni funkcjonalnej. **Brak stanowiska ustawodawcy musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej** (wy-

roki z: 8 października 2002 r., K 36/00, 14 października 2002 r., U 4/01, 11 lutego 2003 r., P 12/02, 10 grudnia 2003 r., K 49/01, 12 maja 2004 r., U 1/04, 29 czerwca 2004 r., U 1/03, 26 lipca 2004 r., U 16/02, postanowienia z: 31 stycznia 2007 r., S 1/07, 6 maja 2009 r., U 2/08).

(...) ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy zbyt daleko idącej swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia (wyroki z: 31 marca 2009 r., K 28/08 i 26 marca 2013 r., K 11/12).

W szczególności niezgodne z Konstytucją jest takie upoważnienie, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej¹. Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy każdego zasadniczego elementu regulacji musi być szczególnie rygorystyczne, gdy materia dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywatela, praw i obowiązków organu administracji oraz obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności² (wyrok z 26 marca 2013 r., K 11/12).

¹ Zob. wyroki z: 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47, cz. III, pkt 3; 26 października 1999 r., K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, cz. III, pkt 2; 11 lutego 2010 r., K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11, cz. III, pkt 2.3.

² Por. orzeczenia z: 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK w 1986 r., poz. 1, cz. III; 25 lutego 1997 r., K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7, cz. III, pkt 7; 22 września 1997 r., K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35, cz. IV, pkt 5 oraz wyrok z 26 kwietnia 2004 r., K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32, cz. III, pkt 1.

(...) niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale zezwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wytycznych (wyrok z 31 marca 2009 r., K 28/08).

Pojęcie „upoważnienia blankietowego” związane jest nie tylko z kwestią wytycznych, ale z nieco szerszym zagadnieniem jego szczegółowości i precyzji w określeniu spraw przekazanych do uregulowania (wyroki z: 9 maja 2006 r., P 4/05 i 12 lipca 2007 r., U 7/06).

Warunkiem konstytucyjności rozporządzenia jest jego zgodność nie tylko z przepisami ustawy, w której ma podstawę, lecz także ze wszystkimi innymi aktami ustawodawczymi regulującymi bezpośrednio lub pośrednio zawartą w nim materię. **Rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę** (postanowienie z 30 sierpnia 1988 r., Uw 6/88 i wyroki z: 29 czerwca 2004 r., U 1/03, 26 lipca 2004 r., U 16/02, 31 marca 2009 r., K 28/08 i 16 listopada 2009 r., U 1/09).

Rozporządzenie nie może jednak uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom. Modyfikacja czy uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane tym, że w przepisie upoważniającym zawarte zostało sformułowanie „określa szczegółowe zasady i tryb postępowania”. Również organ wydający akt wykonawczy nie może twierdzić, że wydanie rozporządzenia o danej treści było celowe czy racjonalne, mimo że delegacja nie zawierała upoważnienia do uregulowania konkretnych materii³ (wyrok z 22 lutego 2010 r., P 16/09).

(...) wzajemne relacje między ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, iż akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Wolą ustrojodawcy było zwiększenie rygoryzmu odnoszącego się do bezpośredniości związku między macierzystą ustawą i rozporządzeniem wykonawczym. Art. 92 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek

³ Por. też K. Działocha, uwagi do art. 92, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001.

precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń – obowiązek ścisłego wykonywania delegacji. Tym samym akt wykonawczy jest ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w delegacji ustawowej. Wynika z tego bezwzględny zakaz modyfikowania czy uzupełniania upoważnienia w trakcie jego wykonywania, nawet jeśli może się to wydawać z jakiegokolwiek punktu widzenia celowe. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych (wyrok z 18 lutego 2014 r., U 2/12).

Zarówno wymienione orzeczenia jak i kolejne miały wpływ na ukształtowanie się linii orzeczniczej odnoszącej się do konstytucyjności i legalności wydawania aktów podustawowych, a tym samym właściwego sformułowania upoważnienia do ich wydawania. Warunkiem konstytucyjności aktu podustawowego było wówczas określenie zakresu ustawowego upoważnienia oraz dopuszczalne granice wydanego na jego podstawie rozporządzenia (orzeczenia z: 16 czerwca 1986 r., U 3/86 i 5 listopada 1986 r., U 5/86).

Używanie zwrotu „rozporządzenie określi zasady i tryb postępowania” w przepisie upoważniającym (...) nie spełnia wymogu szczegółowego określenia zakresu spraw przekazanych do uregulowania i może powodować problemy w ocenie kontroli zgodności przepisów aktu wykonawczego z przepisem upoważniającym, zawartym w ustawie (wyrok z 12 lipca 2007 r., U 7/06).

Szczegółowe określenie materii rozporządzenia oznacza, że materia ta powinna być określona przez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały w niej unormowane wyczerpująco, a są niezbędne dla realizacji norm ustawy. Użycie w upoważnieniu pojęcia „zasady” rozumianego jako przepisy prawa nie powinno być rozumiane, że ustawodawca pozostawił dowolność regulacji, bowiem granice dopuszczalnej regulacji przedmiotowych zasad wyznaczają postanowienia ustawy determinujące wykonawczy charakter tej regulacji. Pojęcie „tryb” oznacza, że tryb postępowania musi być spójny z merytoryczną regulacją zawartą w ustawie (orzeczenie z 22 kwietnia 1987 r., K 1/87).

Przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji wymagania dotyczące treści upoważnień zawartych w ustawie nie były tak szczegółowe. Nie określały, jak art. 92 ust. 1 Konstytucji, obowiązku zamieszczenia wytycznych dotyczących treści aktu podstawowego (wyrok z 29 października 2002 r., P 19/01). Konstytucja z 1997 r., w art. 92 ust. 1 określiła szczegółowo warunki wydawania rozporządzeń. Doprecyzowane zostały wymagania, jakie musi spełnić upoważnienie. Nie może ono mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawić prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Ponadto upoważnienie powinno określać „wytyczne” dotyczące treści aktu. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące konstytucyjności upoważnień do wydawania aktów podustawowych ukształtowane w poprzednio obowiązującym porządku konstytucyjnym zachowały swoją aktualność również po 17 października 1997 r.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie stawiał pytanie, na ile konieczne jest orzekanie o niekonstytucyjności wszystkich upoważnień ustawowych, które weszły w życie przed 17 października 1997 r., jeśli nie zawierają wytycznych. Trybunał konstatował, że Konstytucja nie przewidywała uchylecia przepisów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzenia, pozbawionych wytycznych, ani nie określa terminu ich dostosowania do art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podkreślał jednak, że uzupełnienie upoważnienia o wytyczne powinno nastąpić „przy okazji” nowelizacji danej ustawy. Ponadto Trybunał w orzeczeniach wydanych w ostatnich kilku latach przyjmował, że od uchwalenia i wejścia w życie Konstytucji minęło już wystarczająco dużo czasu, aby ustawodawca dostosował przedkonstytucyjne przepisy upoważniające do wymagań art. 92 ust. 1 Konstytucji⁴. (...) Zarazem z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu⁵.

⁴ Por. wyroki z: 29 maja 2002 r., P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 6 maja 2003 r., P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37; 26 kwietnia 2004 r., K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32.

⁵ Por. wyroki z: 25 listopada 1997 r., U 6/97 oraz z 26 października 1999 r., K 12/99 i powołane tam orzecznictwo.

(...) przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, niezależnie od dnia jego wydania, musi być zgodny z aktualnie obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi, w szczególności zaś z art. 92 ust. 1 Konstytucji (...) (wyrok z 15 lutego 2010 r., K 15/09).

Treść art. 92 ust. 1 Konstytucji zawiera stanowisko rysujące się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Wskazane stanowisko nie zezwala na formułowanie „blankietowych” upoważnień ustawowych (wyroki z: 13 listopada 2001 r., K 16/01, 26 października 1999 r., K 12/99, 28 listopada 2005 r., K 22/05, 25 stycznia 2005 r. K 25/04 i 16 stycznia 2007 r., U 5/06).

Art. 92 ust. 1 Konstytucji przejął istniejącą wcześniej konstrukcję rozporządzenia ministrów, dodatkowo zwiększając wymagania konieczne dla ich wydawania (wyrok z 5 stycznia 1998 r., P 2/97). Z treści art. 92 Konstytucji wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego – podmiotowego i przedmiotowego – określenia zakresu prawodawstwa podstawowego. W tym celu nałożony został na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu upoważnienia, a przez to także obowiązków organów uprawnionych do jego zrealizowania. W taki sposób rozporządzenie wykonawcze zostało silniej związane z wolą ustawodawcy. Określone zostały też ściśle granice, w obrębie których organ wydający rozporządzenie ma możliwość wyboru rozwiązań (wyroki z: 26 lipca 2004 r., U 16/02 i 18 września 2006 r., K 27/05).

Art. 92 ust. 1 Konstytucji zawiera z jednej strony dyrektywy adresowane do ustawodawcy, który udziela upoważnień do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony dyrektywy adresowane do organu wydającego rozporządzenie na podstawie upoważnienia ustawowego (wyroki z: 31 sierpnia 2006 r., P 6/06, 22 lutego 2010 r., P 16/09 i 9 marca 2011 r., P 15/10).

Niedopuszczalne jest sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania kompleksu zagadnień bez wskazówek w tekście ustawy. Ustawowe umocowanie do wydania rozporządzenia nie może pozostawiać prawodawcy zbyt daleko idącej swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia. Akt wykonawczy wydany na podstawie wadliwego – w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji – upoważnienia ustawowego traci swój wykonawczy charakter i z tego powodu nie może

w sposób pozytywny przejść testu zgodności z Konstytucją (wyrok z 23 lutego 2010 r., K 1/08).

Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączość ustawy nabrała pełnego charakteru, ponieważ nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (wyrok z 16 lutego 2010 r., P 16/09).

Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie. Przepisy aktu wykonawczego muszą pozostać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi⁶ (wyroki z: 15 lutego 2010 r., K 15/09 i 23 lutego 2010 r., K 1/08).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Musi być ono sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia (wyrok z 7 listopada 2000 r., K 16/00). Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, czy modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać (wyroki z: 7 listopada 2000 r., K 16/00, 19 kwietnia 1999 r., U 3/98, z 31 marca 2009 r., K 28/08 i 30 czerwca 2009 r., P 45/08).

Rozporządzenie jest zatem funkcjonalnym uzupełnieniem ustawy. Ustawa powinna jednak pozostawić organowi upoważnionemu pewną samodzielność w unormowaniu materii, której rozporządzenie dotyczy. Istotne jest, aby podmiot wydający rozporządzenie mógł prawidłowo odczytać in-

⁶ Por. wyrok z 12 lipca 2007 r., U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76.

tencje ustawodawcy na podstawie wytycznych zawartych w upoważnieniu (wyrok z 26 maja 2009 r., P 58/07)

(...) rozporządzenie spełnia konstytucyjne wymogi, o ile zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych do uregulowania. Tym samym regulacje zawarte w rozporządzeniu muszą być zdeterminowane co do treści i celu przez cel wykonywanej ustawy i nie mogą być sprzeczne z unormowaniami ustawowymi. Wskazać trzeba, że – nawet w odniesieniu do przestępstw i kar za nie, podlegających rygorom z art. 42 Konstytucji – wyłączność ustawy w sferze określania podmiotu, znamion przestępstwa oraz kary nie wyklucza dopuszczalności doprecyzowania tych elementów w aktach wykonawczych, byle akty te spełniały wymogi określone w art. 92 Konstytucji (wyrok z 8 lipca 2009 r., K 13/08)

Art. 92 ust. 1 Konstytucji określa warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe, a jednocześnie pozwala ustalić przesłanki legalności aktu wykonawczego. **Rozporządzenie jest legalne, jeśli: zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez nią do uregulowania, odpowiada merytorycznej treści dyrektywnej, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć.**

Z art. 92 Konstytucji wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podstawowego i w tym celu nałożony został na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji, a przez to także obowiązek organów upoważnionych do ścisłego jej wykonania. Akt wykonawczy jest tym samym ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w ustawowej delegacji” (wyroki z: 16 września 2008 r., U 5/08, 31 marca 2009 r., K 28/08).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) powinno być konkretne (...). Ponadto upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni (...) Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., w wyroku z 25 maja 1998 r., U 19/97 (...) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału i równowagi władzy, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować”

funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Prawodawcze decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej⁷ (wyroki z: 15 lutego 2010 r., K 15/09 i 10 marca 2010 r., U 5/07).

Stosownie do brzmienia art. 92 ust. 1 Konstytucji zdania drugiego (...) ustawodawca jest obowiązany tak budować ustawowe upoważnienie, by na jego podstawie możliwa była odpowiedź na trzy pytania: kto ma prawo wydania aktu, co w tym akcie ma zostać uregulowane i jak mają być uregulowane dane kwestie (wyrok z 19 czerwca 2008 r., P 23/07).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zakres materii, która może być przekazana ustawą do regulacji w rozporządzeniu, powinien być określony „poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy”⁸ (wyroki z: 8 stycznia 2013 r., K 38/12 i 18 lutego 2014 r., K 29/12).

Treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel ustawy. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach ustawodawczych. Podkreślenie konieczności uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy delegacja może, co do swojego zakresu, wywołać wątpliwości (wyroki z: 16 lutego 1999 r., SK 11/98, 9 kwietnia 2001 r., U 10/00, 31 sierpnia 2006 r., K 25/06 i 16 stycznia 2007 r., U 5/06).

(...) 1) rozporządzenie powinno być wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy (niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji do wydania rozporządzenia); 2) akt ten nie może być sprzeczny nie tylko z ustawą, na podstawie której został wydany, ale i z normami konstytucyjnymi,

⁷ Zob. też wyrok z 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12.

⁸ Teza orzeczenia z 22 kwietnia 1987 r., K 1/87, OTK w 1987 r., poz. 3; podobnie – po wejściu w życie obecnej Konstytucji – m.in. wyroki z: 7 listopada 2000 r., K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257; 29 października 2002 r., P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67; 12 lipca 2007 r., U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76.

a także z wszelkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia; 3) jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinno to zrobić tak, aby zachowana była spójność z przepisami (wyrok z 31 marca 2009 r., K 28/08)

Niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji do wydania rozporządzenia (wyrok z 11 lutego 2010 r., K 15/09).

Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. (...) Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, czy modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać (wyroki z: 7 listopada 2000 r., K 16/00, 19 kwietnia 1999 r., U 3/98 i 31 marca 2009 r., K 28/08).

W odniesieniu do kryteriów konstytucyjności upoważnienia do wydania rozporządzenia Trybunał stoi na stanowisku, że ustawodawca powinien unikać posługiwania się w nim takimi sformułowaniami jak „zasady”, o ile bliżej nie wyjaśnia w ustawie jego znaczenia. Upoważnienie powinno być konkretne, co wyklucza samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych. Ponadto upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni (wyrok z 31 marca 2009 r., K 28/08).

Upoważnienie do wydania aktu podustawowego nie może przekazywać do uregulowania spraw należących do materii ustawowej. Ustawa nie może upoważniać do normowania takich materii w rozporządzeniu. Takie upoważnienie należy uznać za sprzeczne z Konstytucją. **Rolą rozporządzenia jest konkretyzacja ustawy, a nie jej uzupełnianie** (wyrok z 28 czerwca 2000 r., K 25/99).

(...) Po pierwsze w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny być wyraźnie treścią dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Jeśli wymagania takie nie są spełnio-

ne, to przepisy podstawowe należy uznać za niekonstytucyjne”⁹ (wyroki z: 10 marca 2010 r., U 5/07 i 22 listopada 2010 r., P 28/08)

Upoważnienie ustawowe nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla treści danej ustawy (wyrok z 28 czerwca 2000 r., K 34/99). Wykładnia przepisu udzielającego kompetencji prawotwórczych musi uwzględniać dyrektywy interpretacyjne wynikające z przepisów konstytucyjnych dotyczących tworzenia prawa (wyroki z: 20 października 1998 r., K 7/98 i 16 stycznia 2007 r., U 5/06).

Stosownie do art. 92 ust. 1 zd. 1 intencją ustrojodawcy było zapewnienie jak najpełniejszego zakresu regulacji prawnej na poziomie ustawowym i związanie zakresu i treści prawodawstwa podstawowego wolą ustawodawcy. Rozporządzenie jest aktem wykonawczym, wydawanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Aby rozporządzenie mogło być uznane za legalne i konstytucyjne, musi być wydane na podstawie wyraźnego, precyzyjnego i szczegółowego (tak pod względem podmiotowym i przedmiotowym) upoważnienia ustawowego. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych. Oprócz niesprzeczności z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego zostało wydane, rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami konstytucyjnymi, a także z aktami ustawodawczymi, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia (wyroki z: 5 października 1999 r., U 4/99, 5 listopada 2001 r., U 1/01, 5 października 2004 r., U 2/04 i 29 czerwca 2006 r., U 3/06, 27 lipca 2009 r., K 36/08 i 8 stycznia 2013 r., K 38/12).

Trybunał potwierdza tezę wyrażoną ostatnio w wyroku z 22 marca 2007 r., U 1/07, zgodnie z którą „wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. [Akt wykonawczy] wydany może być tylko w zakresie określonym w upoważnieniu, w jego granicach i w celu wykonania ustawy w zgodzie z normami konstytucyjnymi, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami (wyroki z: 16 września 2008 r., U 5/08 i 31 marca 2009 r., K 28/08).

⁹ Wyrok z 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247.

Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może być więc rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego delegację. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w tych przepisach. Konieczność uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie w tych zwłaszcza sytuacjach, kiedy delegacja może, co do swojego zakresu, wywołać wątpliwości interpretacyjne. W wypadku pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie ma określenie niezbędnych środków i instrumentów prawnych do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak odejścia od zasad możliwie ścisłej wykładni, ponieważ interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej. Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie. Delegacja ustawowa nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu, a więc normy ustawowe i konstytucyjne. W konsekwencji **przy wykonywaniu delegacji poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu** (wyroki z: 8 grudnia 1998 r., U 7/98, 16 lutego 1999 r., SK 11/98 i 5 grudnia 2007 r., K 36/06).

Konstytucja wymaga, aby szczegółowe upoważnienie zawarte było w ustawie, a nie w konkretnym przepisie ustawowym (wyrok z 1 lutego 2005 r., U 14/02). Przepis upoważniający do wydania aktu podstawowego odpowiada utrwalonym w praktyce legislacyjnej zasadom techniki prawodawczej o ile wyraźnie oddaje intencje ustawodawcy, nie ma charakteru ogólnikowego i nie przekazuje do unormowania aktem wykonawczym spraw nie wyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy. Konsekwencją przestrzegania tych wymagań jest taka konstrukcja aktu wykonawczego, iż zamieszcza się w nim jedynie te przepisy, które regulują tylko sprawę wyraźnie przekazane w upoważnieniu zawartym w ustawie (wyrok z 26 czerwca 2001 r., U 6/00).

Upoważnienie nie może ulegać dowolnej modyfikacji, ani uzupełnieniu w trakcie jego wykonywania. Odstępstwa od treści upoważnienia ustawowego nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi (np. społecznymi lub ekonomicznymi), ani potrzebami szybszego rozstrzygnięcia prawnych problemów decyzyjnych (wyroki z: 11 maja 1999 r., P 9/98, 5 października 1999 r., U 4/99, 26 lipca 2004 r., U 16/02 i 5 października 2004 r., U 2/04).

Podstawowe akty prawne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej dla materii ustawowej, pod warunkiem, że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, tzn. nie opartego tylko na domniemaniu lub wykładni celowościowej, **szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania**, nadto zaś – w zgodzie z normami Konstytucji, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi. Naruszenie choćby jednego z powyższych warunków może uzasadniać zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą (wyroki z: 6 marca 2002 r., P 7/00, 16 stycznia 2007 r., U 5/06, 22 lipca 2008 r., K 24/07).

(...) nie jest możliwe w praktyce, aby w ustawach regulować wszystkie zagadnienia prawa podatkowego. Powoduje to konieczność korzystania – w zakresie niewyłączonym m.in. przez art. 217 Konstytucji – z upoważnień ustawowych. Akty wykonawcze do ustawy mogą zawierać takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej dla materii ustawowej pod warunkiem, że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Akty podstawowe mogą zatem zawierać wyłącznie regulacje uzupełniające – w sposób zgodny z ustawą – to, co uregulowane zostało w ustawie i tylko w zakresie nie przesądzającym o istotnych elementach konstrukcji podatku (wyroki z: 1 września 1998 r., U 1/98, 6 marca 2002 r., P 7/00 i 27 lipca 2009 r., K 36/08).

Punktem wyjścia oceny konstytucyjności przepisów upoważniających do wydawania aktów wykonawczych dotyczących realizacji prawa do nauki było przy tym zawsze założenie, że skoro mają one wpływ na realizację konstytucyjnych praw jednostki (por. art. 70 ust. 1 Konstytucji), powinny zostać poddane rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten wymaga formy ustawowej dla wszystkich unormowań dotyczących

ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki, toteż zakres materii pozostawianych do unormowania w rozporządzeniu jest z założenia węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji (na temat specyfiki relacji między ustawą i aktami wykonawczymi w sferze prawa do nauki por. postanowienie S 1/07 oraz wyroki z: 8 stycznia 2013 r., K 38/12 i 24 września 2013 r., K 35/12).

Ustawodawca, przy formułowaniu upoważnienia do wydania aktu podustawowego, powinien unikać posługiwania się takimi sformułowaniami jak „zasady” o ile w ustawie nie wyjaśnia się jego znaczenia. Upoważnienie powinno odpowiadać wymaganiom konkretności, wykluczającej samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, co do których w ustawie nie ma bezpośrednich wskazówek. Wyrażenia: „tryb” i „szczegółowe warunki” nie są pojęciami jednoznacznymi i mogą budzić wątpliwości interpretacyjne. Termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system”. Termin „tryb” w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw i nie może być odnoszony do metody działania organów władzy publicznej, rozumianej jako zbiór zasad materialno-prawnych. Przy wydawaniu rozporządzenia należy odpowiednio odnieść się do upoważnienia nakazującego określenie szczegółowych zasad i trybu. W tym pojęciu nie mieści się wydawanie regulacji o charakterze materialno-prawnym. Jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to winno to czynić w taki sposób, aby zachowana została spójność z postanowieniami ustawy. Określenie przez rozporządzenie trybu postępowania winno uwzględnić zachowanie spójności z postanowieniami ustawy. Termin „warunek” funkcjonuje w kilku znaczeniach. Oznacza m.in. „czynnik, od którego uzależnione jest istnienie czegoś”, a także „zastrzeżenie, od którego spełnienia zależy dotrzymanie, zrealizowanie czegoś; wymagania stawiane przy zawieraniu jakiejś umowy”. W języku prawniczym termin „warunki”, w liczbie mnogiej, jest używany m.in. na określenie zasad regulujących określone zagadnienie. W tym znaczeniu mówi się m.in. o warunkach płatności lub o warunkach wykonania świadczenia określonych w umowie (wyroki z: 4 listopada 1997 r., U 3/97, 8 grudnia 1998 r., U 7/98, 11 maja 1999 r., P 9/98, 7 listopada 2000 r., K 16/00 11 grudnia 2000 r., U 2/00 i 31 marca 2009 r., K 28/08).

W rozporządzeniu mogą być zawarte definicje pod warunkiem, że są ustanowione tylko na potrzeby tego rozporządzenia. Nie mogą być wiążące w całym systemie prawa. Ustawa upoważniła do określenia warunków, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dokonała jednocześnie podziału materii na normatywną, która została uregulowana w ustawie oraz techniczną, celowo pozostawioną do uregulowania w rozporządzeniu. Jeżeli w wydanym na podstawie takiej delegacji rozporządzeniu zawarto definicję wyłącznie na potrzeby tego rozporządzenia, to granice upoważnienia ustawowego nie zostały przekroczone (wyrok z 2 lipca 2002 r., P 11/01).

Rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym przepisie, niezależnie od treści tego aktu, jest niezgodne również z samą Konstytucją. Rozporządzenie wydane na podstawie przepisu, który z powodu stwierdzenia przez TK jego niezgodności z Konstytucją traci moc obowiązującą, musi również utracić status źródła powszechnie obowiązującego prawa (wyroki z: 18 marca 2003 r., K 50/01, 12 września 2006 r., K 55/05 i 9 marca 2011 r., P 15/10).

2. Zakaz przekazywania kompetencji normodawczej innemu organowi (zakaz subdelegacji)

W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału i równowagi władzy, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Prawodawcze decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej (wyroki z: 24 marca 1998 r., K 40/97, z 25 maja 1998 r., U 19/97, 8 czerwca 2011 r., K 3/09).

Trybunał Konstytucyjny badał problem możliwości przekazania w upoważnieniu uprawnień do subdelegacji. Wyraził wówczas pogląd, że nawet jeżeli dopuszczalna może być subdelegacja oparta wyłącznie o elementy wtórne o charakterze porządkowym, to jest to zjawisko niepożądane, bowiem praktyka taka prowadzi do wielostopniowości i nadmiernego rozczłonkowania regulowanej materii prawnej (orzeczenie z 16 czerwca 1986 r., U 3/86). Za niezgodne z Konstytucją Trybunał uznał formułowanie wielostopniowej konstrukcji wykonania upoważnienia ustawowego (orzeczenie z 22 lutego 1989 r., U 19/88).

Norma określona w art. 92 ust. 2 Konstytucji powinna być rozumiana jako całkowity zakaz subdelegacji kompetencji do wydawania rozporządzeń. Ponieważ rozporządzenie jest jedyną formą stanowienia podustawowych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zakaz subdelegacji ma w tym zakresie charakter zupełny (wyrok z 15 listopada 1999 r., U 8/98).

Zakaz subdelegacji oznacza, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu. Przepisy konstytucyjne obowiązujące przed 17 października 1997 r. nie wykluczały całkowicie subdelegacji kompetencji prawodawczych pod warunkiem, że zakres materii przekazanych do unormowania nie wykraczał poza konstytucyjne granice określające warunki do wydawania aktów podustawowych. Przyjmowano wówczas, że przedmiotem subdelegacji nie mogą być sprawy należące do *essentialia* materii przekazanej do unormowania przez organ upoważniony w ustawie, natomiast mogły to być zagadnienia wymagające częstych zmian regulacji (wyroki z: 8 lipca 2002 r., SK 41/01 i 8 października 2002 r., K 36/00).

3. Ustawowe wytyczne do treści aktu

Szczegółowe **upoważnienie do wydania rozporządzenia musi uwzględniać** aspekt podmiotowy i przedmiotowy oraz treściowy, czyli określać **wytyczne dotyczące treści aktu**. Wytyczne stanowią nowość w naszym systemie prawnym. Wobec kategoryczności obecnego sformułowania konstytucyjnego za niewątpliwe należy uznać, że wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę wytycznych dotyczących treści aktu, jest sprzeczne z Konstytucją. Wprowadzenie w Konstytucji zasady materialnego upoważnienia (wytyczne) co do przedmiotu regulacji w akcie wykonawczym oznaczało zasadniczą nowość normatywną (wyroki z: 25 stycznia 2005 r. K 25/04 i 9 maja 2006 r., P 4/05).

Art. 92 Konstytucji nie zdefiniował pojęcia „wytycznych”. (...) Trybunał wskazał, że w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podnoszono, że „wytyczne” to ten fragment poleceń, który nie tylko wskazuje zakres i typ spraw, ale zawiera również pewne kierunki dotyczące treści rozporządzenia. Wskazówki te ograniczałyby swobodę treści rozpo-

ządzenia. Za wytyczne uznano wskazanie celu – kierunku, który miałby być osiągnięty w danym akcie (por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn nr XXXVIII, s. 21 – debata w podkomisji redakcyjnej 19 sierpnia 1996 r.) (wyroki z: 31 marca 2009 r., K 28/08, 11 lutego 2010 r., K 15/09 i 3 kwietnia 2012 r., K 12/11).

Trybunał Konstytucyjny odniósł się do tego pojęcia w oparciu o poglądy przedstawicieli nauk prawnych oraz Rady Legislacyjnej, że są to wskazówki dotyczące treści aktu normatywnego oraz wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. **Wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu.** Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Na podstawie językowego rozumienia można uznać, że **wytyczne to wskazówki co do treści aktu normatywnego**, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nich wyraz. W ustawie należy zawrzeć merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy (wyrok z 7 listopada 2000 r., K 16/00).

Wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 Konstytucji, zostaną spełnione (wyrok z 19 czerwca 2008 r., P 23/07).

Skoro art. 92 ust. 1 Konstytucji mówi o „wytycznych dotyczących treści aktu”, to znaczy, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by wydanie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. (...) W każdym razie ustawa musi zawierać pewne wskazania, już to wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w roz-

porządzeniu, już to eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań) (wyrok z 17 lipca 2014 r., K 59/13).

Konstytucyjny warunek, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Jeżeli ustawa upoważniania do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii. Sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. (...) Wytyczne mogą również mieć charakter negatywny, tzn. wykluczać określone unormowania. Nie stanowią natomiast wytycznych, dotyczących treści rozporządzenia, wskazania odnoszące się do spraw proceduralnych, związanych ze stanowieniem danego aktu. Konieczną przesłanką konstytucyjności przepisu upoważniającego jest więc zawarcie w tym przepisie, lub w innych przepisach danej ustawy, pewnych wskazań treściowych, wyznaczających kierunek unormowań przyjętych potem w rozporządzeniu i przesądzających kwestie najważniejsze. Jeżeli w ustawie nie zawarto jakichkolwiek wytycznych, to przepis upoważniający zawsze staje się sprzeczny z Konstytucją, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1, zostały spełnione (wyroki z: 13 listopada 2001 r., K 16/01, 26 kwietnia 2004 r., K 50/02, 29 czerwca 2004 r., P 20/02, 9 maja 2006 r., P 4/05, 11 grudnia 2007 r., U 6/06, 31 marca 2009 r., K 28/08, 27 lipca 2009 r., K 36/08).

Upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest niekonstytucyjne (wyrok z 25 stycznia 2005 r., K 25/04 i 8 czerwca 2011 r., K 3/09).

Wytyczne to wskazania zawarte w ustawie, dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Zagadnienia związane ze sprawami proceduralnymi (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji (wyrok z 31 marca 2009 r., K 28/08).

Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do specyfiki regulowanej materii

(wyroki z: 28 listopada 2005 r., K 22/05, 9 maja 2006 r., P 4/05 i 31 marca 2009 r., K 28/08).

Wytyczne dotyczące treści aktu mogą mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) **jak i charakter „pozytywny”** (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie ustawa musi zawierać pewne wskazania już to wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, już to eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań) (wyroki z: 19 czerwca 2008 r., P 23/07, 7 lipca 2011 r., U 8/08 i 8 stycznia 2013 r., K 38/12).

Wytyczne nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”), a nawet gdy przybiorą postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy na tle regulowanej materii stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny. Zakres treściowy wytycznych i ich miejsce nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. Wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Możliwe jest ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie (wyroki z: 26 października 1999 r., K 12/99, 9 listopada 1999 r., K 28/98, 14 grudnia 1999 r., K 10/99, 27 czerwca 2000 r., K 20/99, 17 października 2000 r., K 16/99, 13 marca 2001 r., K 21/00, 16 marca 2004 r., K 22/03, 25 stycznia 2005 r., K 25/04, 12 września 2006 r., K 55/05 i 31 marca 2009 r., K 28/08).

„Wytyczne” nigdy nie mogą mieć blankietowego czy *quasi*-blankietowego charakteru (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”). Nawet, gdy przybiorą one postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy – na tle regulowanej materii – stopień ich szczegółowości można uznać za konsty-

tuczynie dostateczny (wyroki z: 7 kwietnia 2009 r., P 53/08 i 21 kwietnia 2009 r., K 6/08).

Zdaniem Trybunału „wytyczne” to wskazania zawarte w ustawie, dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wytyczne mają mieć charakter merytoryczny. Zagadnienia związane ze sprawami proceduralnymi (np. nakaz, by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” lub „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji (...) Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd, że im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, to musi dokładniej wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń (wyroki z: 15 lutego 2010 r., K 15/09, 23 lutego 2010 r., K 1/08 i 23 listopada 2010 r., P 23/10).

Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Jeżeli ustawa upoważnia do unormowania w rozporządzeniu kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to wytyczne muszą dotyczyć odrębnie każdej z tych materii. Sposób zredagowania wytycznych musi pozostawać w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie (dotyczy to zwłaszcza regulacji z zakresu prawa karnego, czy regulacji w sprawach, o których mowa w art. 217 Konstytucji) (wyroki z: 19 czerwca 2008 r., P 23/07, 31 marca 2009 r., K 28/08 i 9 marca 2011 r., P 15/10). Stopień szczegółowości wytycznych musi być „konstytucyjnie dostateczny” do regulowanej materii¹⁰ (wyroki z: 20 lipca 2010 r., K 17/08 i 18 lutego 2014 r., K 29/12).

Minimalny stopień szczegółowości wytycznych zależy przy tym od regulowanej materii: „w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może

¹⁰ Por. wyrok z 29 maja 2002 r., P 1/01.

to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego (...). Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych (wyrok z 8 stycznia 2013 r., K 38/12).

Jeśli jednak regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, to zasadnicze treści winny się znaleźć w ustawie, a odesłanie do aktów wykonawczych musi być powściągliwe. Jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, to musi konkretnie wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń, m.in. przez bardziej szczegółowe ujęcie wytycznych co do treści aktu (wyroki z: 12 marca 2002 r., P 9/01 i 8 października 2002 r., K 36/00).

Przy tym „minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki” (wyroki z: 26 października 1999 r., K 12/99, 26 kwietnia 2004 r., K 50/02, 9 marca 2011 r., P 15/10, 3 kwietnia 2012 r., K 12/11 i 16 lipca 2013 r., P 53/11).

Jednakże **im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki**, tym szersza musi być regulacja ustawowa i **tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych**. W tych kwestiach, jeżeli ustawodawca chce korzystać z odesłań, to musi znacznie szerzej wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń, m.in. przez bardziej szczegółowe ujęcie wytycznych, co do treści aktu (wyrok z 19 czerwca 2008 r., P 23/07).

W orzecznictwie Trybunału jest akceptowany pogląd, zgodnie z którym „wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (wyroki z: 19 czerwca 2008 r., P 23/07 i 31 marca 2009 r., K 28/08).

Możliwe jest umieszczenie wytycznych w innych niż upoważnienie przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie ich treści. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka jest niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie musi być uznany za niekonstytucyjny. W art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucja ustanawia niezbędną treść upoważnienia i nie pozwa-

la na konstruowanie treści upoważnienia poprzez odniesienia do innych ustaw czy całego systemu prawa. Zasada rekonstrukcji wytycznych z innych przepisów ustawowych niż przepisy zawierające upoważnienie ma bowiem ograniczone zastosowanie. Musi zaistnieć minimum, jakiego należy oczekiwać od przepisów upoważniających. Sięganie do innych przepisów ustawowych nie może zastąpić minimalnych wymagań, które Konstytucja nakłada na przepis formułujący upoważnienie (wyroki z: 29 maja 2002 r., P 1/01, 6 maja 2003 r., P 21/01, 20 maja 2003 r., K 56/02, 10 grudnia 2003 r., K 49/01, 1 lutego 2005 r., U 14/02, 29 listopada 2004 r., K 7/04, 23 października 2007 r., P 28/07, 6 listopada 2007 r., U 8/05 i 7 kwietnia 2009 r., P 53/08).

Obowiązek sformułowania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia oznacza wymóg zamieszczenia w ustawie wskazówek co do materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu lub też eliminujące pewne treści (wyrok z 28 czerwca 2000 r., K 34/99).

Te same przepisy lub ich fragmenty nie mogą być traktowane jednocześnie jako określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym i jako wytyczne co do treści tego aktu. Zgodnie z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji są to dwa odrębne elementy upoważnienia ustawowego, od których istnienia zależy zgodność tego upoważnienia z Konstytucją (wyrok z 9 maja 2006 r., P 4/05).

Z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji wynika wymóg, aby wytyczne co do treści rozporządzenia zamieszczane były bezpośrednio w ustawie. **Przepisy ustawowe powinny zostać sformułowane w taki sposób, aby można było z wystarczającą precyzją ustalić wytyczne dotyczące treści rozporządzenia bez potrzeby odwoływania się do aktów podustawowych.** Wymagany przez prawodawcę konstytucyjnego stopień szczegółowości wytycznych zależy jednak od specyfiki regulowanej sfery życia i jej znaczenia dla jednostki i innych podmiotów prywatnych (wyroki z: 13 marca 2001 r., K 21/00 i 10 września 2001 r., K 8/01). Takie restrykcyjne podejście w Konstytucji do sposobu formułowania upoważnień znajduje uzasadnienie w konieczności stworzenia jasnych reguł, które wyznaczają zakres uprawnień organów rządowych do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Istotą aktu wykonawczego jest to, że jest wydawany na podstawie konkret-

nego przepisu konkretnej ustawy, a nie wykonaniu ogółu obowiązującego ustawodawstwa. Organy stosujące prawo muszą wiedzieć, w jakim zakresie i w jakich sprawach i co do jakich treści ustawa upoważniła organy rządowe do stanowienia prawa, a wiedza ta jest im potrzebna do dokonywania ocen, czy akt wykonawczy pozostaje w zgodzie z upoważnieniem ustawowym. Dla tego celu konieczne jest, by przepis formułujący upoważnienie zawierał te wszystkie elementy. Sięganie do unormowań zawartych w innych ustawach jest niewątpliwie potrzebne, ale nie może zastąpić przestrzegania wymagań, jakie Konstytucja nakłada na przepis formułujący upoważnienie (wyrok z 14 grudnia 1999 r., K 10/99).

Brak wytycznych nie dyskwalifikuje przepisu upoważniającego (choć świadczy o jego legislacyjnej ułomności), ponieważ problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w całym kontekście normatywnym ustawy. Jeśli organ wykonawczy pośrednio, poprzez szczegółowe normy ustawy, uzyska wytyczne do odpowiedniego zbudowania treści rozporządzenia, to pomimo braku wytycznych w przepisie upoważniającym można uznać, że upoważnienie nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji (wyroki z: 18 marca 2003 r., K 50/01, 20 kwietnia 2004 r., K 45/02 i 12 września 2006 r., K 55/05).

Mimo przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, nie zmieniła się konstytucyjna zasada, że rozporządzenia są wydawane tylko i wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie to powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści tego rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Choć zarówno doktryna, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki z: 26 października 1999 r., K 12/99 i 14 grudnia 1999 r., K 10/99) w wyjątkowych wypadkach dopuszczają usytuowanie tych wytycznych poza przepisem upoważniającym, nie jest to pożądaną techniką prawodawczą i nie pozwala na odtwarzanie wytycznych z przepisów ustaw innych niż ustawa upoważniająca (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 77). Tym bardziej więc nie można zaakceptować sytuacji, gdy wytyczne odsyłają do bliżej niesprecyzowanych uzgodnień dokonanych z Komisją Europejską czy ogólnie określonych „przepisów Unii Eu-

ropejskiej”, zwłaszcza że nie wszystkie one mogą być źródłem praw i obowiązków jednostek (charakteru takiego nie mają np. decyzje, adresowane do państw członkowskich, a nie do obywateli). (...) Zakres podmiotowy ustawy oraz prawa i obowiązki jej adresatów „jako podstawowe dla każdej ustawy nie mogą być przekazane do unormowania aktem wykonawczym” (S. Wronkowska, *Model rozporządzenia...*, s. 79). Regulacji ustawowych nie mogą w tym zakresie zastąpić (...) ustalenia z Komisją Europejską (nawet te ogłoszone w formie Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz zatwierdzone decyzją Komisji) ani akty prawa wtórnego (a zwłaszcza takie, których adresatami w ogóle nie mogą być inne podmioty niż państwa członkowskie). Nawet przy najbardziej prounijnej wykładni art. 92 ust. 1 Konstytucji nie można bowiem uznać, że rozporządzenie może być aktem wykonawczym dla jakichkolwiek innych norm niż normy ustawowe. Jeżeli istnieje konieczność takiego przekształcenia roli rozporządzenia, niezbędne jest dokonanie odpowiedniej zmiany Konstytucji (postanowienie z 24 marca 2009 r., U 6/07).

4. Upoważnienie do wydania aktu prawa wewnętrznego

Art. 93 Konstytucji normuje pozycję w systemie źródeł prawa aktów prawa wewnętrznego, zwanych też „aktami wewnątrznie obowiązującymi”, będących kategorią odrębną od źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Konstytucja wymienia jedynie dwa rodzaje aktów prawa wewnętrznego: uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, „art. 93 Konstytucji nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji, (...) co do formy i uprawnionych podmiotów nie zamknął katalogu aktów prawa wewnętrznego (...). Tylko taka wykładnia odpowiada, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego” (wyroki z: 1 grudnia 1998 r., K 21/98 i 14 kwietnia 2014 r., U 8/13).

Z konstytucyjnej regulacji – dopuszczalności adresowania aktów prawa wewnętrznego tylko do „jednostek organizacyjnie podległych” – wynika, że przesłanką wydania takiego aktu jest istnienie stosunku organizacyjnej podległości (...) niezależnie od faktu, iż w art. 93 rodzajowo wskazane są

jedynie uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów, wszystkie akty prawa wewnątrznie obowiązującego muszą odpowiadać wymogom w tym przepisie ujętym. Art. 93 Konstytucji „stanowi bowiem nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym”. Trybunał Konstytucyjny ustalił następujące modelowe cechy takiego aktu: może on obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), nie może też stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2), ponieważ w żadnym wypadku nie może wiązać podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt.

Wobec nieprecyzyjności regulacji konstytucyjnych w tej sferze, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie przyjęto, że system źródeł prawa wewnętrznego nie jest zamknięty w aspekcie podmiotowym: akty tego rodzaju mogą wydawać nie tylko Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów (por. art. 93 ust. 1 Konstytucji), lecz także inne organy, jeżeli zostały do tego upoważnione w ustawie i adresują je do „jednostek organizacyjnie im podległych”. W Konstytucji nie sformułowano także wyczerpująco form aktów prawa wewnętrznego, ograniczając się do wymienienia uchwał (Rady Ministrów) oraz zarządzeń (Prezesa Rady Ministrów). Potwierdził to Trybunał w wyroku z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, stwierdzając, że „system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym” (...) Dyskusja o konstytucyjnym charakterze aktów wewnętrznych oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego doprowadziły do konkluzji, że są to akty wydawane wyłącznie na podstawie ustawy, które mogą wiązać jedynie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt, podlegają kontroli pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem oraz nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (por. powołane orzeczenia). Ustrojodawca pozostawił więc aktom wewnętrznym stosunkowo wąski

przedmiotowo zakres regulacji, w dualistycznym systemie źródeł prawa wyraźnie preferując źródła prawa powszechnie obowiązującego¹¹ (wyrok z 12 grudnia 2011 r., P 1/11).

W doktrynie podkreśla się, że system aktów prawa wewnętrznego jest nacechowany otwartością zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i form prawnych, w których mogą być one stanowione¹². Akty prawa wewnętrznego może zatem wydawać każdy organ władzy publicznej, o ile tylko istnieją „jednostki organizacyjnie mu podporządkowane” i o ile kompetencja do wydawania takich aktów jest przewidziana w ustawie. Nie ulega wątpliwości, że „organizacyjna podległość organowi wydającemu akt jest założeniem (...) rozstrzygającym o tym, komu obowiązujące prawo może przyznać kompetencję prawną do wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących” (*ibidem*, uwaga 4). We wspomnianym wyżej wyroku K 21/98 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Punktem wyjścia dla określenia kompetencji organu państwowego do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym musi być wskazanie, czy można mówić o podległości podmiotów (organów), które mają być adresatami takich aktów”. Doszedł wówczas do wniosku, że nie ma konstytucyjnych przeszkód, by Sejm (albo jego Marszałek) otrzymał ustawową kompetencję nadawania statutu Najwyższej Izbie Kontroli, która – zgodnie z art. 202 ust. 2 Konstytucji – „podlega” Sejmowi. W wyroku z 28 czerwca 2000 r., K 25/99 Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do poglądów doktryny, stwierdził, że podległość to „więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „kryterium «organizacyjnej podległości», (...) od spełnienia którego zależy dopuszczalność stanowienia aktów prawa wewnętrznego, należy rozumieć szerzej niż «hierarchiczne podporządkowanie» w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym”. Z powyższego jasno wynika,

¹¹ Por. K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 9.

¹² Zob. np. K. Działocha, uwaga 3 do art. 93, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001.

że warunkiem *sine qua non* konstytucyjnej dopuszczalności wydania aktu prawa wewnętrznego jest istnienie stosunku organizacyjnej podległości pomiędzy wydającym akt a jego adresatem (wyrok z 19 października 2010 r., K 35/09).

Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygał problemu upoważnienia do wydania aktu prawa wewnętrznego, to ogólne wypowiedzi TK odnośnie tych aktów mogą stanowić wskazówkę dotyczącą formułowania upoważnień, ponieważ zarządzenia wydawane są tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2).

Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty (art. 93 ust. 1 Konstytucji). Kryterium organizacyjnej podległości należy rozpatrywać w kontekście pojęcia hierarchicznego podporządkowania w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym. Hierarchiczne podporządkowanie wyraża jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Na tę zależność składają się dwa elementy: zależność osobowa i zależność służbowa. Zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową. Podległość służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu. Kierowanie organem niższym, w obrębie zależności służbowej, odbywa się za pomocą aktów dwojakiego rodzaju: aktów generalnych (okólników, wytycznych, instrukcji, zarządzeń) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych). Stosunek organizacyjny, wyrażający się w hierarchicznym podporządkowaniu, jest stosunkiem między organami administracji publicznej. Jego treść podobna jest do treści stosunków powstających między pracownikami urzędów a ich zwierzchnikami (wyrok z 8 października 2002 r., K 36/00).

Wszystkie akty o charakterze wewnętrznym mieć się muszą w ramach wyznaczonych przez art. 93 Konstytucji. Przepis ten traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1). Może on być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2). Każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3),

żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu Trybunał Konstytucyjny uznał – i nadal uznaje – zakres podmiotowy aktu wewnętrznego. **W żadnym wypadku nie może on dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt** (wyroki z: 28 czerwca 2000 r., K 25/99 i 18 lutego 2004 r., P 21/02).

Z treści zd. 2 art. 93 ust. 2 Konstytucji wynika, że źródła prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Należy podkreślić, że pomimo usytuowania tego przepisu w bezpośrednim następstwie unormowania dotyczącego jednej tylko z form prawa wewnętrznego, tzn. zarządzeń, uznać należy, że wyrażone w nim zastrzeżenie odnosi się do wszelkich form prawotwórstwa o charakterze wewnętrznym. Ponadto, użyty w nim termin decyzja winien być rozumiany szeroko, oznacza bowiem każdy indywidualny akt prawny, kształtujący sytuację obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Żadna tak rozumiana „decyzja” nie może być wydana na podstawie przepisu prawa o charakterze wewnętrznym obowiązującym (wyrok z 11 maja 2004 r., K 4/03).

System aktów prawa wewnętrznego ma charakter otwarty. Jego trzon stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, a nawet aktów inaczej nazwanych, ale odpowiadających charakterystyce aktu wewnętrznego.

Konstytucyjna regulacja systemu źródeł prawa odnosi się wyłącznie do aktów prawnych, które ustanawiają normy prawne. Poza zakresem regulacji konstytucyjnej pozostaje natomiast stanowienie przez organizacje społeczne i gospodarcze norm, które nie należą do systemu prawnego. Trybunał rozważał, czy normy zawarte w statutach wymienionych w art. 9 kodeksu pracy, określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy, są normami prawnymi w rozumieniu Konstytucji, czy też normy zawarte w statutach nie należą do systemu prawnego.

Akt prawny może być uznany za źródło prawa, jeśli ustanawia normy generalne i abstrakcyjne. Jego przestrzeganie powinno być opatrzone sankcjami przymusu państwowego. Jeżeli odpowiedzialność za naruszenie danego aktu ma charakter odpowiedzialności kontraktowej, to czynnik ten stanowi istotny argument za uznaniem danego aktu za czynność prawną

prawa cywilnego lub prawa pracy. Istotne znaczenie ma charakter podstawy dla ustanowienia danego aktu. Podstawę dla ustanowienia aktu prawotwórczego stanowi norma kompetencyjna wyrażona w akcie prawotwórczym wyższego rzędu. Podstawą prawną dla aktu podustawowego powinna być ustawa lub sama Konstytucja. Istotne jest, czy akt został ustanowiony w sposób jednostronny i określa w sposób władczy pozycję adresatów, czy też dany akt określa wzajemne prawa i obowiązki określonych podmiotów, które miały możliwość wyrażenia w sposób wyraźny lub dorozumiany swojej woli, co do związania się tym aktem. Jeżeli obowiązywanie danego aktu ustanawiającego normy stanowi przedmiot woli wyrażonej przez adresatów danego aktu, to jest to argument, który przemawia za uznaniem, że dany akt ma charakter umowny i nie jest aktem normatywnym. Istotne znaczenie ma tu fakt, czy podmiot ustanawiający dany akt i jego adresat powiązani są szczególnym stosunkiem prawnym, którego treść obejmuje m.in. prawo do jednostronnego stanowienia norm generalnych i abstrakcyjnych, wiążących strony danego stosunku prawnego (wyrok z 10 czerwca 2003 r., SK 37/02).

5. Akty prawa miejscowego

Zasady stanowienia aktów prawa miejscowego zostały zawarte przede wszystkim w art. 94 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Określone sprawy związane z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych mogą być normowane również w drodze aktów prawa miejscowego. Zasady stanowienia aktów prawa miejscowego, zawarte w art. 94 Konstytucji różnią się od zasad wydawania rozporządzeń, określonych w art. 92. Akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień i w granicach zawartych w ustawie. Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego może mieć zatem szerszy zakres, nie musi spełniać wymogu szczególności, ani zawierać wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego. Organy samorządu terytorialnego, a także administracji rządowej, posiadają więc szerszy zakres swobody przy stanowieniu prawa niż

organy wydające rozporządzenia. Takie rozwiązanie jest zharmonizowane z konstytucyjną regulacją samorządu terytorialnego, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163). Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1).

Z punktu widzenia zasad tworzenia prawa szczególnie istotne znaczenie ma charakter i sposób powoływania organów wyposażonych w kompetencje prawodawcze. Demokratyczna legitymacja do sprawowania władzy oparta na wolnych, powszechnych i bezpośrednich wyborach stanowi istotny argument za przyznaniem szerszego zakresu kompetencji prawodawczych danemu organowi władzy publicznej. Stanowi również argument przemawiający przeciw zawężającej wykładni kompetencji prawodawczych danego organu. Ustawy regulujące ustrój organów samorządu terytorialnego powierzają kompetencje prawodawcze przede wszystkim organom stanowiącym, które są wybierane w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Prawo miejscowe stanowione przez organy stanowiące samorządu terytorialnego posiada zatem demokratyczną legitymację.

Samorząd terytorialny jest formą decentralizacji władzy ustawodawczej. Organy samorządu terytorialnego nie posiadają kompetencji do stanowienia ustaw. Zdaniem Trybunału uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności do ich ustanowienia tylko w ustawie jest sformułowaniem wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności ograniczenia danego prawa i wolności tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej, czy organom samorządu terytorialnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń. **Akty normatywne samorządu terytorialnego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przed-**

miotowy może być szerszy niż zakres rozporządzeń. Upoważnienie ustawowe musi jednak w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania, przy czym podobnie jak w przypadku rozporządzeń, powinny to być materie tożsame z uregulowanymi w ustawie udzielającej upoważnienia do ustanowienia danego aktu. **Każde upoważnienie ustawowe powinno dotyczyć ściśle określonej, jednorodnej sfery życia społecznego.** W ocenie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza jednak powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych (wyrok z 8 lipca 2003 r., P 10/02).

W świetle art. 87 Konstytucji, nakazy i zakazy adresowane do podmiotów nieznajdujących się w stosunku podległości organizacyjnej wobec organu stanowiącego prawo, muszą mieć charakter powszechnie obowiązujący. W konsekwencji przepisy porządkowe (...) ustanowione od chwili wejścia w życie Konstytucji, muszą mieć charakter powszechnie obowiązujący. Będą to najczęściej akty prawa miejscowego, o których mowa w art. 94 Konstytucji, jakkolwiek nie można również wykluczyć w tym wypadku rozporządzeń, wydawanych przez wskazane w Konstytucji centralne organy państwowe na zasadach określonych w art. 92 Konstytucji. Przepisy porządkowe nie należą też w sposób oczywisty do tzw. aktów prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji (wyrok z 8 lipca 2003 r., P 10/02). Przepisy karne (represyjne) o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny nie tylko określać podstawowe elementy, a więc podmiot, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj i wysokość kary, odsyłając jedynie w zakresie doprecyzowania niektórych z tych elementów do odrębnych przepisów, ale przede wszystkim respektować, w zakresie odesłania, katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres odesłania musi być ściśle dostosowany do wyznaczonych przez Konstytucję granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej. Odesłanie nie może obejmować regulacji, które są wprawdzie wydawane na podstawie ustaw, jednak zakres udzielonych upoważnień ustawowych do ich

wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów normatywnych (wyrok z 21 lipca 2006 r., P 33/05).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że ocena przepisu blankietowego powinna z reguły być dokonywana z uwzględnieniem tych przepisów, które przez wskazanie znamion czynu zabronionego mają precyzować treść normy prawnokarnej. Dopiero bowiem w konsekwencji rekonstrukcji normy prawa karnego, na którą składa się oprócz przepisu blankietowego również przepis określający znamiona czynu, możliwe jest wskazanie, czy przepis zawierający sankcję jest zgodny z Konstytucją (wyrok z 21 lipca 2006 r., P 33/05). (...) przepisy represyjne o charakterze blankietowym, powinny, w świetle art. 42 ust. 1 Konstytucji, nie tylko określać podstawowe elementy, a więc podmiot, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj i wysokość kary, odsyłając jedynie w zakresie doprecyzowania niektórych z tych elementów do odrębnych przepisów, ale przede wszystkim respektować, w zakresie odesłania, katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Odesłanie w tym zakresie musi być dostosowane do wyznaczonych przez Konstytucję granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej (wyrok z 20 maja 2014 r., K 17/13).

(...) akty normatywne samorządu terytorialnego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zakres rozporządzeń. Upoważnienie ustawowe musi jednak w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania, przy czym podobnie jak w przypadku rozporządzeń, powinny to być materie tożsame z tymi uregulowanymi w ustawie udzielającej upoważnienia do ustanowienia danego aktu. Każde upoważnienie ustawowe powinno dotyczyć ściśle określonej, jednorodnej sfery życia społecznego. W ocenie Trybunału, konstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza jednak powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych”. Trybunał stanął również na stanowisku, że „czyn zabroniony i rodzaj oraz wysokość kar i zasady ich wymierzania muszą zostać

określone bezpośrednio w ustawie, przy czym Konstytucja nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów przez akty podustawowe (zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego). Rola aktu podustawowego polega w tym przypadku na dookreśleniu pewnych elementów czynu zabronionego, który zabroniony został przez ustawodawcę”. Trybunał podkreślił przy tym, że „podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł zorientować [się] na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego)” oraz że „Konstytucja ustanawia zakaz karania za czyn, który nie był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia (zasada *lex poenalis retro non agit*)”.

Oceniając konstytucyjność szczególnego rodzaju przepisów blankietowych, „blankietu zupełnego” o charakterze dynamicznym, Trybunał określił trzy warunki, od których spełnienia możliwe jest zgodne z obowiązującą Konstytucją przyjęcie tej techniki. Stosowanie blankietu zupełnego możliwe jest po pierwsze, tylko w wypadku zagrożeń karami „o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości” – Trybunał wykluczył tym samym możliwość posługiwania się blankietem zupełnym w wypadku przestępstw. Po drugie, może nastąpić odesłanie do przepisów ustanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach. Po trzecie, „ustawa powinna w sposób jednoznaczny wyrazić swoją wolę penalizacji zachowań zakazanych przez przepisy podustawowe, wydane na jej podstawie”. W tym miejscu należy powołać pogląd doktryny, że w wyroku tym „Trybunał odszedł maksymalnie daleko od przyjętej wcześniej tezy o kompletnym, precyzyjnym i jednoznacznym definiowaniu przez ustawę wszystkich znamion czynów zagrożonych karą”. Dalszy krok „oznaczałby niedopuszczalne osłabienie funkcji gwarancyjnej prawa karnego”¹³ (wyrok z 28 lipca 2009 r., P 65/07).

¹³ A. Zoll, *Zasada określoności czynu zabronionego pod groźbą kary w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 534.

CZEŚĆ III

KONSTITUCYJNE WARUNKI PROCESU USTAWODAWCZEGO

W demokratycznym państwie prawnym, którym jest Rzeczpospolita Polska, normy obowiązującego prawa muszą być stanowione w trybie określonym Konstytucją. Każdy organ państwa, nie wyłączając organów stanowiących prawo, może podejmować działania władcze wyłącznie na podstawie przepisów prawa. W przypadku działań władczych polegających na uchwalaniu ustaw zasadnicze podstawy prawne tworzą przepisy rangi konstytucyjnej określające kompetencje organów uczestniczących w procesie ustawodawczym oraz tryb ustawodawczy. **Wszelkie naruszenie kompetencji czy uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo, jak niezgodność treści stanowionych przepisów z normami rangi konstytucyjnej** (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., K 18/95).

Zasada legalizmu zawarta w art. 7 Konstytucji nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać ani też dokonywać ich wykładni rozszerzającej (wyroki z: 19 czerwca 2002 r., K 11/02 i 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

Ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego (wyroki z: 27 maja 2002 r., K 20/01, 23 marca 2006 r., K 4/06).

Przepisy Konstytucji nie regulują w sposób całościowy postępowania ustawodawczego. Stosownie do zasady autonomii Sejmu, kwestie te zostały pozostawione do unormowania w regulaminie, a Konstytucja formułuje tylko pewne zasady ogólne i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne. Do tych zasad należy zaliczyć zasadę trzech czytań, sformułowaną w art. 119 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wyznacza konstytucyjny model wewnątrzsejmowego postępowania, ale nie reguluje wszystkich jego elementów. Konstytucyjnym nakazem jest, by każdy projekt ustawy był uchwalany przez Sejm po przeprowadzeniu trzech czytań, i niedopuszczalne byłoby regulaminowe zmniejszenie ich liczby (wyrok z 23 marca 2006 r., K 4/06).

Zasada autonomii prac parlamentarnych nie może być rozumiana jako przyzwolenie dla Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy tych prac. Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm, jest poddany obowiązkowi działania na podstawie i w granicach prawa (wyrok z 23 lutego 1999 r., K 25/98).

Dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, a pozaprawne działania – wykluczone. Tworzenie prawa, a więc ustalenie względnie stabilnych i opatrzonych sankcjami prawnymi reguł zachowania, stanowi ten rodzaj działalności organów władzy publicznej, który wkracza – nieraz głęboko – w sferę wolności i praw jednostek (grup). Tego rodzaju ingerencja w demokratycznym państwie prawnym wymaga szczególnej legitymacji prawodawczej, z reguły konstytucyjnej, wymaga aksjologicznego uzasadnienia i może być realizowana w szczególnym postępowaniu. Podlega określonym rygorom prawnym. Dlatego przyznaniu organom władzy publicznej kompetencji do stanowienia prawa (prawodawczego władztwa) towarzyszy równocześnie określony system kontroli przede wszystkim co do legalności działania w tym zakresie (wyrok z 23 marca 2006 r., K 4/06).

Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności procedury legislacyjnej, która doprowadziła do ustanowienia kwestionowanych przepisów, powoduje ich wyeliminowanie z obrotu prawnego i czyni kontrolę merytoryczną bezprzedmiotową (wyrok z 19 września 2008 r., K 5/07).

Niezgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów o randze ustaw zwykłych, jeżeli następuje ono przy uchybieniu, w stosunku do określo-

nego w normach konstytucyjnych, trybu ustawodawczego polegającego na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., K 18/95). **Naruszenie elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji, jako że przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa** (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98).

Nie każde jednak uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. Nierespektowanie regulaminowego zwołania posiedzenia komisji nie może być również automatycznie oceniane jako naruszenie prawa skutkujące uznaniem niekonstytucyjności procedury. Taki charakter mógłby mieć taki sposób zwoływania posiedzenia, który w efekcie prowadziłby do nieuczestniczenia w nim określonej grupy posłów (wyrok z 23 marca 2006 r., K 4/06).

Ustrojodawca świadomie i racjonalnie wyważył zakres konstytucyjnych kompetencji, które są zastrzeżone dla Sejmu *in pleno*, a które mogą być realizowane przez jego organy wewnętrzne (np. rozpatrywanie poprawek do projektów ustaw przez komisje art. 119 ust. 3). Dokonany w Konstytucji wybór organu (komisji śledczej), określającego sprawę do zbadania przez komisję śledczą, uwzględnia przy tym charakter, zadania, status oraz skład tego organu. Z wyborem dokonany przy zastosowaniu takich kryteriów w uzasadniony sposób łączyć należy założenie, że uprawnienie udzielone Sejmowi (a nie komisji) zostanie wykorzystane z zachowaniem zasady pluralizmu politycznego, reprezentatywności decyzji oraz przy poszanowaniu praw mniejszości parlamentarnej, w tym przy zapewnieniu możliwości oddziaływania na treść podejmowanego aktu definiującego powierzoną komisji śledczej sprawę także posłom niezrzeszonym. Konstytucja nie formułuje upoważnienia do dokonania przez Sejm subdelegacji w zakresie dotyczącym „określenia sprawy” na rzecz samej komisji śledczej, nadto

z uwagi na to, iż owo „określenie sprawy” powierzanej komisji śledczej stanowi *essentialia* tego co ma być rozstrzygnięte przez Sejm, w uchwale o powołaniu komisji śledczej (a jednocześnie legitymować potrzebę stworzenia komisji tego rodzaju). Oznacza to w konsekwencji, że uchwała Sejmu, w której konstruowany jest zakres działania komisji śledczej, musi odpowiadać standardom precyzji i jednoznaczności. Zaznaczyć jednak należy, że posługiwanie się przez prawodawcę pojęciami niedookreślonymi nie jest konstytucyjnie niedopuszczalne *in genere* (wyrok z 22 września 2006 r., U 4/06).

1. Inicjatywa ustawodawcza

Proces tworzenia przepisów prawa zostaje uruchomiony w momencie przedłożenia Sejmowi przez uprawniony podmiot projektu ustawy. Konstytucja w art. 118 ust. 1 i 2 określa wyczerpująco katalog podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej (inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów, grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, w trybie postępowania określonym w ustawie), wymagając ponadto (w ust. 3), aby każdy z nich, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawił także skutki finansowe jej wykonania. Realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Wnoszony do Sejmu przez uprawniony podmiot projekt ustawy winien więc przede wszystkim odpowiadać tradycyjnie przyjętym w Polsce zasadom redagowania ustaw (wyroki z: 24 marca 2004 r., K 37/03 i 16 kwietnia 2009 r., P 11/08).

Powyższe zdanie, wskazujące, że wykonanie inicjatywy ustawodawczej polega na wniesieniu do Sejmu projektu kwalifikującego się do uchwalenia, nie powinno być opacznie rozumiane. Nie wynika z niego w szczególności, iżby wykluczona była jego modyfikacja podczas rozpatrywania projektu przez izby ustawodawcze. Konstytucja nie zakazuje dokonywania w toku prac ustawodawczych zmian w tekście wniesionego projektu. Przeciwnie, prawo wnoszenia poprawek do projektu jest zakotwiczone w samej Konstytucji (wyrok z 16 kwietnia 2009 r., P 11/08).

Inicjatywa ustawodawcza (zwana dawniej „początkowaniem ustaw”) jest instytucją o podstawowym znaczeniu dla procesu ustawodawczego, bowiem otwiera postępowanie, którego końcowym efektem ma być wejście w życie nowej ustawy. W przepisach Konstytucji została uregulowana szerzej i dokładniej niż dwie pozostałe instytucje: poprawki do projektu ustawy wniesionej podczas rozpatrywania projektu przez Sejm oraz poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm (wyroki z: 24 marca 2004 r., K 37/03 i 16 kwietnia 2009 r., P 11/08).

W art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucja określa wyczerpująco katalog podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej, wymagając ponadto w ust. 3, aby każdy z nich, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawił także skutki finansowe jej wykonania. Realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Wnoszony do Sejmu przez uprawniony podmiot projekt ustawy winien więc przede wszystkim odpowiadać tradycyjnie przyjętym w Polsce zasadom redagowania ustaw (wyroki z: 24 marca 2004 r., K 37/03 i 16 kwietnia 2009 r., P 11/08).

Realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, by nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Nie wynika z tego w szczególności, że wykluczona jest jego modyfikacja podczas rozpatrywania go przez izby ustawodawcze. Konstytucja nie zakazuje dokonywania zmian w tekście wniesionego projektu w toku prac ustawodawczych. Prawo wnoszenia poprawek do projektu jest wręcz zakotwiczone w samej Konstytucji (wyrok z 18 listopada 2014 r., K 23/12).

W procesie ustawodawczym Senat ma prawo wnoszenia projektów ustaw. Prawo wnoszenia projektów ustaw ma charakter w zasadzie nieograniczony, a ustalenie zakresu treściowego projektu i jego rozmiarów zależy od woli Senatu (wyroki z: 23 lutego 1999 r., K 25/98 i 20 lipca 2006 r., K 40/05).

Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów (wyroki z: 23 lutego 1999 r., K 25/98). Istotą „inicjatywy ustawodawczej” jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia

projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej zanim dojdzie do ich uchwalenia (wyrok z 23 lutego 1999 r., K 25/98).

Polskie prawo parlamentarne, chociaż nigdy nie zostało to przesądzone jednoznacznie w tekstach konstytucyjnych, zawsze uznawało charakter kolektywny prawa inicjatywy ustawodawczej. **Wniesienie inicjatywy ustawodawczej wymaga wystarczającego poparcia ilościowego. Istotne znaczenie należy jednak przypisać kryterium stadium postępowania parlamentarnego, które wprowadziła Konstytucja z 1997 r. w art. 119 ust. 1, mianowicie wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach** (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98).

Realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Wnoszony do Sejmu przez uprawniony podmiot projekt ustawy winien więc przede wszystkim odpowiadać tradycyjnie przyjętym w Polsce zasadom redagowania ustaw.

Wynikającemu z Konstytucji uprawnieniu do inicjatywy ustawodawczej odpowiada ciężąca na Sejmie powinność rozpatrzenia wniesionego projektu (wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03).

Ujmowanie w ramach jednej ustawy nadmiernie zróżnicowanej (pozbawionej związków tematycznych czy funkcjonalnych) materii (...) łączone było dotychczas m.in. właśnie z wnoszeniem poprawek wykraczających poza dopuszczalne granice. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „samo pojęcie ustawy zakłada, że jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego. Ustawa nie powinna być zatem aktem prawnym składającym się z oderwanych od siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym (por. § 2 i § 3 ust. 2 i 3 zasad techniki prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz. U. Nr 100, poz. 908). Wynika stąd generalny zakaz dowolnego „obudowywania” projektów ustaw w trakcie postępowania ustawodawczego rozwiązaniami niezwiązanymi z materią, której ustawa dotyczy. Zgodnie bowiem z elementarnym wręcz rozumieniem pojęcia ustawy jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego zbudowany w pewien usystematyzowany i w założeniu racjonalny i logiczny sposób. Tak więc stwierdzić

można, że ograniczenia zakresu przedmiotowego pojęcia poprawki do ustawy wynikają również z samej koncepcji ustawy (wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03).

Ustawy obejmujące przedmiotem swojej regulacji stosunkowo wąską dziedzinę spraw nie powinny zmieniać (...) ustaw obejmujących szeroki zakres spraw. Jeżeli nowa ustawa reguluje jakąś stosunkowo wąską dziedzinę spraw, ale dla jej funkcjonowania konieczne jest dokonanie zmian w ustawie o zasadniczym znaczeniu dla określonej gałęzi prawa, np. ustawie określanej jako «kodeks», to należałoby się raczej opowiedzieć za podjęciem odrębnych prac nad nowelizacją takiej istotnej ustawy, niż za dopuszczalnością dokonywania zmian w ustawie określanej jako «kodeks» przez ustawę o stosunkowo wąskim zakresie regulacji”. (...) samo pojęcie kodeksu nie zostało przez ustrojodawcę zdefiniowane, to jednak kodeks, jako szczególny rodzaj (typ) ustawy, wyodrębniony został już na szczeblu konstytucyjnym (art. 123 ust. 1 *in fine*).

Na temat kodeksów, w tym ich specyfiki przejawiającej się w zawartości normatywnej, budowie wewnętrznej oraz roli systemowej, Trybunał Konstytucyjny miał okazję wypowiadać się jeszcze pod rządami „małej konstytucji”. Aktualność zachował m.in. pogląd, zgodnie z którym „kodeksom przysługuje szczególne miejsce w systemie prawa ustawowego. Istotą kodeksu jest stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa (...), kodeksy przygotowywane i uchwalane są w odrębnej, bardziej złożonej procedurze niż «zwyczajne» ustawy, istotą kodeksu jest dokonanie kodyfikacji danej gałęzi prawa. Dlatego terminy i pojęcia używane przez kodeksy traktuje się jako wzorcowe i domniemuje się, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie” (orzeczenie z 18 października 1994 r., K 2/94).

Szczególnemu miejscu kodeksów w systemie prawa nie towarzyszy szczególne miejsce w hierarchii źródeł prawa. W cytowanej wyżej sprawie K 2/94 Trybunał stwierdził m.in.: „Polskie prawo konstytucyjne nie zna kategorii ustaw organicznych, kodeksy są jedną z odmian ustaw zwykłych i – z punktu widzenia ich formalnej mocy prawnej – nie odróżniają się od pozostałych ustaw (...). Przypadki materialnej sprzeczności pomiędzy kodeksem a ustawą zawierającą regulacje szczegółowe muszą być tym samym rozpatrywane na tle ogólnych zasad określających wzajemne stosunki norm o tej samej mocy prawnej. Jedną z tych zasad jest

przyznanie ustawie późniejszej nieograniczonej w zasadzie możliwości ingerowania w treść ustaw wcześniejszych i modyfikowania, uchylania czy zawieszania ich postanowień. W braku wyraźnie odmiennych stwierdzeń konstytucyjnych nie ma podstaw, by uznać, że zasada *lex posterior derogat priori* nie może odnosić się do relacji pomiędzy (wcześniejszym) kodeksem a (późniejszą) ustawą.

Konstytucja nie definiuje kodeksów wprost, ale jednak wyraźnie akcentuje ich swoisty charakter. W jedynym, dotyczącym tego rodzaju aktów normatywnych przepisie, tj. art. 123 ust. 1 *in fine* Konstytucja poddaje bowiem proces uchwalania kodeksów pewnemu ograniczeniu – zakazuje stosowania wobec nich trybu pilnego.

Warto zaznaczyć, że chociaż ustrojodawca nie nakazał określenia w regulaminach parlamentarnych odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie kodeksów, konieczność ustanowienia specjalnej procedury dostrzegli sami posłowie. (...) Sejm znowelizował swój regulamin, wprowadzając do niego szczególne rozwiązania dotyczące trybu uchwalania projektów kodeksów. (...) W myśl przepisów regulaminu odrębne regulacje prawne stosuje się do postępowania z projektami kodeksów, projektami zmian kodeksów oraz z projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmiany.

Potrzeba obowiązywania szczególnych reguł procedowania z projektami kodeksów oraz ich zmian uzasadniana jest ich doniosłością w kształtowaniu systemu prawnego. (...) wszystkie te przyjęte w regulaminie Sejmu rozwiązania „mają na celu zapobieżenie pochopnym decyzjom legislacyjnym oraz zapewnienie udziału specjalistów w postępowaniu, ponieważ opracowanie projektu kodeksu wymaga bardzo rozległej i głębokiej wiedzy prawniczej.

Do obligatoryjnych elementów trybu uchwalania kodeksów lub zmian kodeksów należą terminy przystąpienia do kolejnych etapów postępowania legislacyjnego, co zresztą stanowi bezpośrednie nawiązanie do art. 123 ust. 1 *in fine* Konstytucji” (wyrok z 19 września 2008 r., K 5/07).

2. Pilny tryb ustawodawczy

Konstytucja ustanowiła specjalną procedurę dla projektów ustaw, które z uwagi na ich szczególny charakter muszą zostać rozpatrzone szybko. Oznacza to pominięcie procedury określonej w art. 119 Konstytucji. Usta-

wodawca Konstytucyjny (art. 16 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, podobnie art. 123 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.) w niektórych sytuacjach przewiduje możliwość nadania projektowi ustawy klauzuli pilności, ale oznacza te sytuacje jako wyjątkowe oraz ogranicza podmiot inicjatywy ustawodawczej do Rady Ministrów. Zarówno poprzednia regulacja jak i obecna zawarta w Konstytucji z 1997 r. wyłącza możliwość procedowania w tym trybie projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Określenie projektu ustawy jako pilnego musi być merytorycznie uzasadnione, np. wypełnieniem „luki prawnej” powstałej na skutek utraty mocy obowiązującej przepisu w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, bądź innych ważnych okoliczności.

Pilny tryb ustawodawczy jest instytucją rangi konstytucyjnej i ma charakter szczególny w stosunku do postępowania ustawodawczego toczącego się na zasadach ogólnych. Ustrojodawca przewiduje wyraźnie odrębności trybu pilnego, które powinny być określone w regulaminie Sejmu, ale zauważyć trzeba, że niektóre odrębności wynikają wprost z Konstytucji, mając tym samym rangę norm konstytucyjnych. Po pierwsze, postępowanie ustawodawcze w trybie pilnym może toczyć się tylko z inicjatywy RM. Po drugie, tryb pilny może być zastosowany tylko „w uzasadnionych wypadkach”, co oznacza w szczególności, że wnosząc w imieniu Rady Ministrów pilny projekt ustawy należy wskazać okoliczności uzasadniające zastosowanie tego szczególnego trybu ustawodawczego. Po trzecie, poprawki do projektu pilnego muszą być zgłaszane zawsze komisji. Po czwarte, Senat ma tylko 7 dni na rozpatrzenie ustawy. Po piąte, Prezydent ma tylko 7 dni na podpisanie ustawy i zarządzenie jej ogłoszenia albo odmowę jej podpisania, bądź wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie jej zgodności z Konstytucją. Dalsze odrębności trybu pilnego określone są w regulaminie Sejmu, a także w regulaminie Senatu.

Ponadto nie może być uznany za pilny projekt dotyczący ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów, a postępowanie po-

winno przebiegać zgodnie z wymogami określającymi odrębności takiego postępowania w Regulaminie Sejmu (art. 71-80) oraz Senatu (art. 71). Sam fakt szybkiego procedowania nad projektem ustawy nie stwarza żadnych podstaw do odnoszenia tego stanu faktycznego do konstytucyjnie określonego trybu pilnego (wyrok z 23 marca 2006 r., K 4/06).

Zastosowanie trybu pilnego uzależnione jest wyłącznie od inicjatywy rządu. Podmiotem decydującym o nadaniu swojemu projektowi ustawy klauzuli pilności jest Rada Ministrów (art. 123 ust. 1 Konstytucji). Przedmiotem rozpatrzenia w trybie pilnym może być jedynie projekt ustawy uchwalony przez Radę Ministrów. Konstytucja nie wymaga, aby zastosowanie trybu pilnego było uzależnione szczególnymi względami (wyrok z 15 lipca 2013 r., K 7/12).

Wszystkie wymienione odrębności składają się na specjalną regulację trybu pilnego, która cechuje się istotnym przyspieszeniem i pewnym uproszczeniem procedury ustawodawczej. Podmioty uczestniczące w postępowaniu ustawodawczym, toczącym się w trybie pilnym, mają mniej sposobności i mniej czasu na rozważenie i przedyskutowanie zagadnień związanych z daną materią ustawodawczą, niż miałyby w zwykłym trybie ustawodawczym. Ustrojodawca dopuszcza taki stan tylko wówczas i o tyle, o ile jest to uzasadnione pilną potrzebą regulacji ustawodawczej przedłożonej Sejmowi przez Radę Ministrów. Przyspieszenie i uproszczenie procedury ustawodawczej, przewidziane w Konstytucji, jest dopuszczalne tylko co do materii, co do której Rada Ministrów, po rozważeniu w swoim gronie proponowanej regulacji i uznaniu jej za pilną, zwraca się do Sejmu z umotywowanym wnioskiem o rozpatrzenie jej w pilnym trybie ustawodawczym.

W demokratycznym państwie prawnym stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Tego wymagają dyrektywy: demokratyzmu stanowienia prawa, który nie wyczerpuje się w samym przegłosowaniu projektu ustawy większością głosów oraz racjonalności stanowienia prawa. Urzeczywistnieniu tych dyrektyw pełniej służy zwykły tryb ustawodawczy niż tryb pilny, który w stanowieniu prawa powinien być traktowany jako rozwiązanie, do którego sięga się z umiarem i tylko w przypadkach uzasadnionych.

Stosunek między normami regulującymi tryb zwykły a normami regulującymi tryb pilny jest taki, jak między zasadą a wyjątkiem, a wobec tego podstaw dopuszczalności stosowania trybu pilnego nie można interpretować i stosować rozszerzająco. Z przypadkiem takiego niedopuszczalnego interpretowania i stosowania przepisów regulujących pilny tryb ustawodawczy mielibyśmy do czynienia w szczególności wówczas, gdyby w tym trybie stanowione były regulacje prawne z inicjatywy podmiotów uprawnionych wprowadzić do inicjatywy ustawodawczej na zasadach ogólnych, ale nie uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej w trybie pilnym, lub gdyby regulacje te dotyczyły materii nie objętej projektem ustawy oznaczonym przez Radę Ministrów jako pilny.

W pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w projekcie pilnym ustawy pochodzącym od Rady Ministrów. Takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłącznością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w pilnym trybie ustawodawczym (byłoby to równoznaczne z podjęciem inicjatywy ustawodawczej przez posłów w trybie, w którym im ta inicjatywa nie przysługuje), a zarazem stanowiłoby przekroczenie konstytucyjnego upoważnienia do działania w sposób odmienny od trybu zwykłego w sprawach, które mogą być normowane tylko w trybie zwykłym.

Teza o niedopuszczalności wprowadzania przez posłów, w ramach pilnego trybu ustawodawczego, dowolnych zmian wychodzących poza zakres regulacji określony przedłożeniem rządowym nie oznacza, że w toku prac parlamentarnych nie mogą być wprowadzane żadne nowości w stosunku do propozycji zawartych w projekcie rządowym (ewentualnie w rządowej autopoprawce). Taki wniosek szedłby za daleko i nie dałby się pogodzić z dyrektywą demokratyzmu i racjonalności stanowienia prawa. Posłowie mogą przecież nie tylko dojść do wniosku, że dany projekt wymaga poprawek mieszczących się ściśle w granicach przedmiotu regulacji określonego w pilnym projekcie rządowym (dopuszczalność tego rodzaju poprawek nie budzi wątpliwości), ale także mogą uznać, że wymaga on dodania pewnych nowości, bez których regulacja rządowa byłaby nieprawidłowa pod względem formalnoprawnym bądź nieefektywna pod względem merytorycznym. Na gruncie trybu pilnego trzeba jednak odróżnić nowości dowolne – naruszające wyłączność inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w tym try-

bie – od dopuszczalnych nowości koniecznych ze względu na poprawność czy efektywność regulacji proponowanej przez rząd. Te drugie to poprawki formalnie wykraczające wprawdzie poza zakres regulacji wyznaczony przedłożeniem rządowym, ale służące udoskonaleniu czy modyfikacji projektu rządowego w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem przedłożenia rządowego. W wypadku takich nowości można mówić o konieczności „współregulacji” materii przedstawionej w projekcie rządowym z inną materią, o swego rodzaju legislacyjnym *iunctim* między tymi materiałami. Gdyby więc na przykład okazało się, w toku prac sejmowych nad pilnym rządowym projektem ustawy nowelizującej jakąś już obowiązującą ustawę, że poprawność czy spójność proponowanych zmian w ustawie nowelizowanej wymaga dodatkowo innych zmian (w tejże ustawie nowelizowanej, a wyjątkowo nawet w innej ustawie) ale pozostających w ścisłym związku formalnym lub funkcjonalnym ze zmianami proponowanymi przez rząd, dodania nieprzewidzianych w projekcie rządowym przepisów przejściowych (unormowań międzyczasowych) lub tym podobnych nowości, to racjonalny ustawodawca będzie mógł je wprowadzić bez uchybienia rozsądnie rozumianej wyłączności inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., K 18/95).

Konstytucja nie definiuje pojęcia „ustawa podatkowa” użytego w art. 123 ust. 1 Konstytucji¹.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie nie wypowiedział się wprost i jednoznacznie co do znaczenia pojęcia „ustawa podatkowa” w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji ani też relacji między art. 123 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. W wyroku z 9 listopada 1999 r., K 28/98 Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że pojęcia „ustawa podatkowa” i „ustawa dotycząca podatków” nie są równoznaczne. Pojęcie „ustawa dotycząca podatków” jest na tyle pojemne, że obejmuje wszystkie materie wliczone w art. 217 Konstytucji, w tym „ustawy podatkowe” w rozumieniu art. 3 pkt 1 Ordynacji podatkowej.

¹ Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

Trybunał Konstytucyjny potwierdził także, że pojęcie „ustawa podatkowa” nie stanowi definicji ustalonej na poziomie konstytucyjnym w art. 217 Konstytucji i że pojęciem tym posługuje się wyłącznie art. 123 ust. 1 Konstytucji, dotyczący procedury pilnego trybu ustawodawczego. Co więcej, Trybunał, uznając, że nie ma logicznego związku między przedmiotem kontroli a pilnym trybem ustawodawczym, niejako na marginesie stwierdził, iż „Pojęciu ustawy podatkowej z art. 123 [Konstytucji] trzeba oczywiście przydać szerszy zakres od definicji tego pojęcia podanej w art. 3 pkt 1 Ordynacji [podatkowej]”. Powyższa teza nie została jednak ani uzasadniona, ani poprzedzona głębszą analizą.

Konstytucja odrębnie potraktowała zagadnienie ustaw podatkowych. Odrębność ta charakteryzuje się chociażby tym, że wymagana treść ustaw podatkowych jest określona w przepisach konstytucyjnych – art. 217 Konstytucji, a rządowy projekt ustawy podatkowej nie może mieć charakteru projektu pilnego – art. 123 ust. 1 Konstytucji². Nie ulega więc wątpliwości, że wobec milczenia Konstytucji co do rozumienia pojęcia „ustawa podatkowa”, znaczenie tego pojęcia próbuje się wyjaśnić w kontekście treści art. 217 Konstytucji.

W art. 217 Konstytucji odwołano się jednak wyłącznie ogólnie do formy ustawy, w której powinna być ustalona określona materia prawnopodatkowa, a mianowicie po pierwsze, nałożenie podatku oraz po drugie, określenie podstawowych elementów konstrukcji podatku, takich jak podmiot, przedmiot opodatkowania i stawka podatkowa, a także po trzecie, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. Co więcej, z treści art. 217 Konstytucji wynika, że wymóg formy ustawowej dotyczy także wprost nakładania innych niż podatki danin publicznych, a doktryna prawa i orzecznictwo TK potwierdza, że wymóg ustawy obejmuje także podstawowe elementy konstrukcyjne daniny publicznej o niepodatkowym charakterze. Art. 217 Konstytucji poprzez wskazanie, jakie sprawy wymagają ustawowej regulacji, obejmuje zatem nie tylko materię podatkową, ale szerzej daninową.

Jest zatem oczywiste, że „ustawa”, o której mowa w art. 217 Konstytucji, nie może być ustawą tylko podatkową. Ustawa, na mocy której następuje nałożenie podatku lub innej daniny publicznej, czy też określenie

² Zob. C. Kosikowski, *Legislacja finansowa*, Warszawa 1998, s. 73-76

koniecznych elementów struktury podatkowej lub daninowej, ma bowiem niewątpliwie szerszy kontekst znaczeniowy. Jak wskazano wyżej, w doktrynie prawa podkreśla się, że w art. 217 Konstytucji mowa jest o ustawie daninowej, a więc pojęciu szerszym niż ustawa podatkowa³. I tak jak podatki stanowią jeden z podstawowych rodzajów danin publicznych, tak też ustawa podatkowa wchodzi w zakres pojemniejszego pojęcia „ustawa daninowa”. Ustawa daninowa i ustawa podatkowa nie są to jednak pojęcia tożsame. Stąd też nie budzi zastrzeżeń, dlaczego w art. 217 Konstytucji nie posłużono się określeniem mniej pojemnym, a więc ustawą podatkową. Stało się tak, ponieważ adekwatną w stosunku do materii określonej w art. 217 Konstytucji wydaje się nazwa „ustawa daninowa”. Nie zmienia to naturalnie faktu, że art. 217 Konstytucji odnosi się w sposób szczególny do ustawy podatkowej, mówiąc wprost o nakładaniu podatków i wskazując konieczne do uregulowania na poziomie ustawowym elementy konstrukcji podatkowej. Nie można jednak stawiać znaku równości między ustawą daninową i ustawą podatkową ze względu na oczywistą odmienną pojemność znaczeniową.

Jak wskazano wyżej, regulacja zawarta w art. 217 Konstytucji oznacza przede wszystkim potwierdzenie wynikającej już z art. 84 Konstytucji zasady bezwzględnej wyłączności ustawy w zakresie ściśle określonym, przede wszystkim nakładania podatków i innych danin publicznych. Stąd też dotyczy tzw. ustaw daninowych i nie posługuje się wprost pojęciem „ustawa podatkowa”, które użyte jest tylko raz w art. 123 ust. 1 Konstytucji. W doktrynie podkreśla się, że zasada wyłączności ustawy stanowi szczególnie istotną gwarancję praw podatnika w stosunku do organów władzy publicznej, jak i gwarancję nienaruszalności prerogatyw parlamentu⁴.

Nałożenie podatku czy też jego zmiana wymaga nie tylko formy ustawy, ale szczególnej rozważy i nie może być przedmiotem skróconego trybu postępowania ustawodawczego. Stąd też zakaz uznania projektu ustawy podatkowej przez Radę Ministrów za projekt pilny i nadania mu omówionej wyżej specjalnej procedury postępowania parlamentarnego.

³ Zob. C. Kosikowski, *Ustawa podatkowa...*, s. 83.

⁴ Zob. A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2004, s. 153.

Jak wskazano wyżej, pilny tryb ustawodawczy stanowi procedurę szczególną, odrębną w stosunku do zwykłego trybu ustawodawczego, co oznacza konieczność ścisłej interpretacji przepisów regulujących ten tryb (zob. orzeczenie TK, K 18/95). Co więcej, samo wyłączenie poszczególnych materii ustawowych spod uchwalenia w trybie pilnym przybiera formę wyjątku od reguły. Stąd ograniczenie przedmiotu mogącego stanowić projekt ustawy rozpatrywanej w trybie pilnym podlega regułom interpretacji wyjątków, a przede wszystkim zakazowi wykładni rozszerzającej. Mamy bowiem do czynienia z wyjątkiem od trybu szczególnego, a więc nakazem powrotu do zwykłego trybu ustawodawczego. Dlatego też materii ustawowych wyłączonych jako wyjątki spod procedowania w trybie pilnym nie można interpretować rozszerzająco.

Wszystko to przemawia za ścisłym rozumieniem pojęcia „ustawa podatkowa”, o którym mowa w art. 123 ust. 1 Konstytucji. Należy w tym względzie podzielić pogląd, że gdyby ustrojodawca chciał rozszerzyć zakres wyjątków – materii wyeliminowanych spod trybu pilnego, to użyłby właśnie sformułowania podobnego do tego z art. 217 Konstytucji, w którym mowa jest wyraźnie o ustawach nakładających podatki lub inne daniny publiczne, a więc ustawach daninowych. Ustrojodawca postąpił jednak inaczej i zamiast zdecydowanie bardziej pojemnego treściowo pojęcia „ustawa daninowa” posłużył się jednoznacznie węższym, a mianowicie „ustawą podatkową”. Pojęcia te nie są równoznaczne i nie mogą być traktowane jako tożsame znaczeniowo. Należy zatem przyjąć, że wyjątek, tj. niedopuszczalność ustawodawczego trybu pilnego, dotyczy w tym wypadku tylko ustaw podatkowych, o których mowa wprost w art. 123 ust. 1 Konstytucji.

(...) należy przyjąć, że pojęcie „ustawa podatkowa”, o którym mowa w art. 123 ust. 1 Konstytucji:

– po pierwsze, odnosi się do ustawy zwykłej, która nie została wymieniona w innym niż art. 123 ust. 1 przepisie Konstytucji;

– po drugie, ma węższe znaczenie niż ustawa nakładająca podatki lub inne daniny publiczne – „ustawa daninowa”, o której mowa w art. 217 Konstytucji;

– po trzecie wreszcie, art. 217 Konstytucji nie definiuje pojęcia „ustawa podatkowa”, określa natomiast konieczną z perspektywy konstytucyjnej materię prawnopodatkową, która powinna być uregulowana w takiej ustawie.

Zakres pojęciowy „ustawy podatkowej” wiąże się zatem z władztwem podatkowym polegającym na ustanowieniu szczególnej daniny publicznej o cechach, które uzasadniają nazywanie jej podatkiem. Ustawą podatkową jest więc ustawa, która nakłada dany podatek lub określa wymienione w art. 217 Konstytucji elementy konstrukcyjne tego podatku. Przez ustawę podatkową należy zatem rozumieć każdą ustawę, która reguluje materię podatkową wskazaną w art. 217 Konstytucji, naturalnie z wyłączeniem regulacji dotyczących innych niż podatki danin publicznych. Należy się zgodzić z przedstawicielami doktryny prawa, że „Miano ustawy podatkowej przysługuje również ustawie, która uchyla lub modyfikuje zakres obowiązku podatkowego lub jego elementy”⁵. Ustawa podatkowa obok tzw. materii obowiązkowej, o której mowa w art. 217 Konstytucji, może zawierać także inne postanowienia spoza zakresu ściśle rozumianego prawa podatkowego, co nie odbiera jej oczywiście cech ustawy podatkowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że o tym, czy mamy do czynienia z ustawą podatkową w ścisłym znaczeniu tego pojęcia, decyduje charakter podatkowy daniny publicznej, której ustawa ta dotyczy. Aby ustawa miała charakter podatkowy, danina publiczna musi też nosić wszelkie cechy podatku. Nie ma zatem znaczenia sama terminologia przyjęta przez ustawodawcę. Ustawę podatkową determinuje istota podatku, jako szczególnej daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji.

Aby jednoznacznie wyróżnić ustawę podatkową wśród innych ustaw daninowych, konieczne jest zatem ustalenie, czym różni się podatek od innej daniny publicznej w rozumieniu art. 217 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że pojęcie „ustawa podatkowa”, w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji, ma samoistne i węższe znaczenie niż ustawa daninowa, o której mowa w art. 217 Konstytucji. Ustawa podatkowa wiąże się z władztwem podatkowym polegającym na nałożeniu szczególnej daniny publicznej o cechach, które uzasadniają nazwanie jej podatkiem. Przez ustawę podatkową należy zatem rozumieć każdą ustawę, która reguluje materię podatkową. Materią podatkową jest bez wątpienia nałożenie podatku oraz określenie jego konstrukcji prawnej, a więc treść wymagana

⁵ C. Kosikowski, *Ustawa podatkowa...*, s. 91.

wprost przez art. 217 Konstytucji. Przez ustawę podatkową należy oczywiście rozumieć także takie ustawy, które modyfikują materię podatkową.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawę podatkową, w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, przyjętym w art. 123 ust. 1 Konstytucji, determinuje wyłącznie podatkowy charakter daniny publicznej, której ustawa ta dotyczy. Uznał zatem za konieczne skonfrontować cechy składki na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatnika, której wysokość podwyższyła ustawa zmieniająca z 2011 r., z istotą podatku.

Uwzględniając wskazania konstytucyjne oraz definicje doktrynalne i prawne oraz dotychczasowe orzecznictwo TK, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że podatek jest świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym i nieekwiwalentnym, nakładanym wyłącznie w drodze norm ogólnych i abstrakcyjnych przez ustawę podatkową, stanowiącym budżetowy dochód Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego o przeznaczeniu co do zasady ogólnym.

Nie należy jednak tracić z pola widzenia, że spośród danin publicznych, o których mowa w art. 217 Konstytucji, tylko podatki pełnią jednoznacznie funkcję fiskalną, są więc stałym elementem ustrojowym, bez którego państwo jako takie nie może funkcjonować ani wypełniać swych zadań. Stąd też ustawodawca korzysta ze znacznie większej swobody wyznaczania materialnych granic podatków, której z kolei winno odpowiadać znaczące zaostrożenie wymagań proceduralnych. Wyraźne wyodrębnienie podatków od innych danin publicznych, o których mowa w art. 217 Konstytucji, świadczy o tym, że nie może być mowy o bezrefleksyjnym stosowaniu wprost podatkowych wymogów proceduralnych do legislacji daninowej. Z drugiej jednak strony nie ulega wątpliwości konieczność odpowiedniego stosowania wypracowanych w orzecznictwie TK podatkowych standardów proceduralnych do niepodatkowych danin publicznych, w rozumieniu art. 217 Konstytucji (wyrok z 15 lipca 2013 r., K 7/12).

3. Opinie i konsultacje

Obowiązek konsultacji projektów ustaw z organizacjami zawodowymi i społecznymi nie został sformułowany w przepisach Konstytucji. Prawo do opiniowania bądź uzgadniania projektu ustawy dla poszczególnych organizacji zawodowych i społecznych wynika z przepisów zawartych w ustawach

określających kompetencje tych organizacji. Jeżeli więc ustawodawca takie prawo im przyznał, to dochowanie trybu określonego w przepisach prawa w procesie legislacyjnym oznacza dla władzy ustawodawczej obowiązek konsultacji założeń i projektów ustaw z organizacjami zawodowymi i społecznymi. Ustawodawca, formułując obowiązek konsultacji założeń projektu ustawy, bądź projektu ustawy używa często pojęć: „w uzgodnieniu”, „po porozumieniu” bądź „po zasięgnięciu opinii”. Zwroty wymienione wyżej niejednokrotnie stwarzają trudności interpretacyjne. Trybunał Konstytucyjny, w orzecznictwie, odnosił się do problemu uściślenia tych pojęć.

Określenia „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą”, „przy udziale”, „po zasięgnięciu opinii” itp. występują dość często w przepisach prawnych upoważniających organ prawotwórczy do stanowienia prawa. Wyrażają one więzy współzależności pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo. W wypadku, gdy określenia te związane są nie wyłącznie z organami państwa, lecz z podmiotami o charakterze społecznym, w doktrynie prawa fakt ten kwalifikuje się jako przejaw uspołecznienia procesu tworzenia prawa. Użycie powyższych pojęć w przepisach dotyczących działalności prawotwórczej określa cechy tej działalności – winna się ona odbyć przy współdziałaniu innych, poza organem prawotwórczym, podmiotów. Współuczestnictwo określonych podmiotów, występujące we wskazanych formach, odnosi się do kształtowania treści aktów normatywnych w stadium prac przygotowawczych jeszcze przed wydaniem aktu. Zakłada ono nie tylko obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, lecz również dyskusję o merytorycznej treści tego projektu, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji – wreszcie wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej”. Uzyskanie powszechnej zgody na proponowane rozwiązania nie zawsze jest jednak możliwe. Uchwalanie ustaw należy z mocy Konstytucji do Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo opinii, ogranicza się do zajęcia stanowiska, pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach (wyrok z 8 listopada 2005 r., SK 25/02).

„Uzgodnienie” nie może oznaczać całkowitej i powszechnej zgody między organem prawotwórczym i wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w procesie stanowienia aktu normatywnego na wszystkie roz-

wiązania tego aktu, lecz oznaczać musi poddanie treści stanowionych aktów sformalizowanej procedurze uzgodnieniowej z podmiotami upoważnionymi do tej formy uczestnictwa w procesie stanowienia aktu normatywnego w celu jej osiągnięcia. Instrumentem tej procedury winny być protokoły uzgodnień, ale też rozbieżności w razie braku zgody na treść rozwiązań aktu. Osiągnięcie zgody uzależnione jest bowiem nie tylko od woli stron, ale też innych, zewnętrznych wobec tej woli czynników. Szczególnie wyraźnie uwidacznia się to właśnie w odniesieniu do treści aktu normatywnego dotyczącego wynagrodzeń, których wysokość kształtowana jest środkami przewidzianymi w budżecie, zaś uwzględniając dodatkowo formę budżetu, niezgodność treści rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń z treścią ustawy budżetowej kwalifikowana musiałaby być w kategoriach nielegalności. Rozporządzenie winno bowiem być zgodne nie tylko z ustawą, na podstawie której zostało wydane, ale także z treścią innych ustaw.

„Uzgodnienie” nie oznacza nadania podmiotowi współdziałającemu z organem stanowiącym akt normatywny kompetencji w zakresie stanowienia prawa i tym samym przyjęcia współodpowiedzialności za wydany akt normatywny. Ani formuła „w porozumieniu”, ani też „w uzgodnieniu”, używane w przepisach dotyczących stanowienia aktów normatywnych nie prowadzą do tezy, że podmiot upoważniony do tych form współuczestnictwa uzyskuje przez to kompetencję do stanowienia prawa i jest współodpowiedzialny za wydany akt normatywny. Kompetencji, w szczególności o takim charakterze jak kompetencja prawotwórcza, nie można bowiem domniemywać. Przekonanie to wzmacnia dodatkowo fakt, że obowiązująca Konstytucja, przyjmując zamknięty system źródeł prawa, w sposób w miarę ścisły ustala krąg podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze. Za treść aktów normatywnych ponoszą odpowiedzialność, czy to w postaci odpowiedzialności politycznej czy też konstytucyjnej, również wyłącznie te podmioty, tzn. organy państwa.

Współuczestnictwo określonych podmiotów, występujące we wskazanych formach, odnosi się do kształtowania treści aktów normatywnych w stadium prac przygotowawczych jeszcze przed wydaniem aktu. Zakłada ono nie tylko obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, lecz również dyskusję o merytorycznej treści tego projektu, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partne-

rów tej dyskusji – wreszcie wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej, decyzji prawotwórczej. Założony w tej postaci współuczestnictwa wpływ partnerów na treść aktu prawotwórczego wymaga, aby w razie wystąpienia rozbieżności co do treści rozwiązań i konieczności przyjęcia wersji projektodawcy, konieczność ta była dostatecznie umotywowana.

Całkowita zgoda na rozwiązania zawarte w projekcie aktu normatywnego jest bowiem tylko jedną z możliwości w procesie uzgadniania treści aktu normatywnego, gdyż jej osiągnięcie pozostawać może, jak wskazywano, poza wolą podmiotów w nim uczestniczących. Warunek jej osiągnięcia, jako wymóg niezbędny dla mocy obowiązującej danego aktu normatywnego, zacierałby również różnice między współuczestnictwem w procesie stanowienia prawa a współstanowieniem w postaci wydania wspólnego aktu normatywnego przez dwa podmioty wyposażone w kompetencję prawotwórczą, bądź też konstrukcją przewidzianą w § 54 pkt 3 Zasad Techniki Prawodawczej wyrażoną w przepisach prawnych terminem „po zatwierdzeniu przez” (wyrok z 17 marca 1998 r., U 23/97).

Ustawodawca używając zwrotu „w porozumieniu” przyjął, że pojęcie to użyte w ustawie nie może oznaczać powszechnej zgody wszystkich (np. Kościołów i związków wyznaniowych działających w Polsce) na proponowane rozwiązania. Gdyby ustawodawca chciał nadać pojęciu porozumienia treść oznaczającą zgodę wszystkich zainteresowanych podmiotów na konkretne rozwiązania, wyraźnie by to w przepisach ustawy sformułował. Musiałby się jednak wówczas pogodzić z tym, że przepis taki byłby martwy i tym samym pozostawałby w kolizji z wolą ustawodawcy. W tej sytuacji pojęcie „w porozumieniu” użyte w ustawie (np. o systemie oświaty) oznacza jedynie obowiązek zebrania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach wszystkich podmiotów zainteresowanych sprawą (orzeczenie z 20 kwietnia 1993 r., U 12/92).

Występujące dość często w przepisach prawnych określenia **upoważniające organ prawotwórczy do stanowienia prawa: „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą”, „przy udziale”, „po zasięgnięciu opinii”, wyrażają więzy współzależności pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo.** W wypadku gdy określenia te wiązane są nie wyłącznie z organami państwa, lecz z podmiotami o charakterze społecznym, w doktrynie prawa fakt ten kwalifikuje się jako

przejaw uspołecznienia procesu tworzenia prawa. Użycie powyższych pojęć w przepisach dotyczących działalności prawotwórczej określa cechy tej działalności – winna się ona odbyć przy współdziałaniu innych, poza organem prawotwórczym, podmiotów. Za ich pośrednictwem prawodawca kształtuje też wzajemne stosunki prawne między różnymi podmiotami. Od doboru tych określeń uzależniony winien być zarówno stopień związania organu prawotwórczego określoną decyzją organu z nim współdziałającego, jak też treść praw i obowiązków organu prawotwórczego i podmiotu współdziałającego.

Założenie to możliwe jest do wykonania pod warunkiem, że prawodawca używa określeń dostatecznie ostrych, bądź też posługuje się dodatkowo innymi środkami wskazującymi na istotę używanego pojęcia, w szczególności poprzez określenie konsekwencji prawnych braku owego współdziałania przy stanowieniu prawa. Samo użycie wskazanych formuł, bez bliższego określenia treści praw i obowiązków organu prawotwórczego i organizacji (ciała) współuczestniczących w procesie prawotwórczym rodzi też określone trudności związane ze sposobem realizacji tego współuczestnictwa w praktyce. Z problemem tym Trybunał Konstytucyjny spotykał się już wielokrotnie przy kontroli formalnej aktów prawotwórczych, opartej na zarzucie naruszenia ustawowego trybu wydania aktu normatywnego (orzeczenia z: 16 czerwca 1986 r., U 3/86, 20 kwietnia 1993 r., U 12/92, 19 października 1993 r., K 14/92, 30 listopada 1993 r., K 18/92, 4 kwietnia 1995 r., K 10/94 i 19 listopada 1996 r., K 7/95 oraz postanowienie z 3 grudnia 1986 r., U 4/86) formułując, w szczególności, gdy chodzi o formę współdziałania w postaci „wyrażenia opinii”, także treść obowiązków spoczywających na organie prawotwórczym. Pojęcie w porozumieniu użyte przez ustawodawcę nie może być traktowane jako równoznaczne z pojęciem zgody, a jeżeli tak, to powinno wynikać z treści ustawy.

Trudności, jakie napotyka Trybunał przy wykładni określonych formuł używanych przez ustawodawcę dla wyrażenia współuczestnictwa w procesie tworzenia prawa, wskazują, że istniejące w prawie rozwiązania są mało racjonalne i w obecnych warunkach prawotwórstwa obowiązujące procedury niemal muszą być naruszane. *De lege ferenda* należy przejść – na wzór innych państw – na stacjonarne formy zasięgania opinii zainteresowanych kręgów społecznych w procesie stanowienia prawa (rady, komisje działające przy organach lub ciała niezależne od nich i złożone z przedstawicieli

rządu, związków zawodowych, organizacji społecznych oraz pracodawców). Dotyczy to zwłaszcza ustawodawstwa socjalnego (wyrok z 17 marca 1998 r., U 23/97).

Obok materii, które – niejako z natury rzeczy – pozostawione są politycznej swobodzie regulowania ustawowego (dotyczy to w szczególności materii socjalnych i gospodarczych, regulowanych w oparciu o określoną polityczną wizję rozwoju społecznego) – istnieją materie, w których Konstytucja wyznacza ustawodawcy ciaśniejsze ramy, a niemal każda regulacja ustawowa wymaga starannej oceny z punktu widzenia dopuszczalności jej ustanowienia i zawartych w niej treści. Odnosi się to w pierwszym rzędzie do normowania „klasycznych” (osobistych i politycznych) praw człowieka i obywatela, bo założeniem konstytucyjnym jest tu pozostawienie jednostce maksymalnej swobody, a wszelkie regulacje ograniczając te prawa i wolności muszą odpowiadać szczególnym wymaganiom, ustanowionym zwłaszcza w art. 31 Konstytucji. Rzutuje to też na procedurę dochodzenia tych regulacji do skutku i **we wszystkich przypadkach, gdy prawo wymaga zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych, brak takiej opinii można uważać za poważne naruszenie trybu postępowania**, bo uniemożliwia to parlamentowi podjęcie decyzji w oparciu o te wszystkie elementy, którymi musi on dysponować. Jeżeli zaś treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedziny traktowane przez Konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach. Do wskazanych wyżej dziedzin należą również sprawy niezawisłości sędziów i niezależności sądów (wyroki z: 24 czerwca 1998 r., K 3/98 i 28 listopada 2007 r., K 39/07).

Krajowa Rada Sądownictwa jest bowiem organem konstytucyjnym, którego konstytucyjną funkcją jest „stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1). Wykonywanie tej konstytucyjnej funkcji nie byłoby realne i pełne bez konsultacyjnych kompetencji w zakresie procesu legislacyjnego. Jeżeli zatem projekt legislacyjny dotyczy kwestii, o której mowa w art. 186 Konstytucji, to koniecznym elementem procedury legislacyjnej, i to koniecznym z uwagi na ujęcie Konstytucji, jest przedstawienie projektu Krajowej Radzie Sądownictwa, a także przedstawienie poprawki parlamentarnej, która – z uwagi na jej przedmiot i ciężar – wymaga oddzielnego opiniowania (wyrok z 28 listopada 2007 r., K 39/07).

Wprowadzenie ograniczeń dotyczących norm gwarancyjnych wymaga szczególnej pieczołowitości proceduralnej, dobitniejszej jeszcze, jeśli chodzi o gwarancje instytucji (jak immunitet) znajdujących swe zasadnicze normowanie w Konstytucji. W tej sytuacji rozszerzenie zakresu postępowania o uchylenie immunitetu o postępowanie szczególne, uproszczone i przyspieszone, niewystępujące w pierwotnym, konsultowanym projekcie nowelizacji, oznacza wprowadzenie poprawki, która z uwagi na swą treść – stanowi *novum* i z tej przyczyny wymaga opinii podmiotów uprawnionych do wydawania opinii w procesie legislacyjnym; przepisy postępowania legislacyjnego formułują obowiązek zasięgnięcia takiej opinii przez organy legislacyjne (wyrok z 28 listopada 2007 r., K 39/07).

Konstytucyjne zakotwiczenie opiniodawczych kompetencji KRS dotyczy więc jedynie kwestii zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów, tylko bowiem tego zakresu dotyczą konstytucyjne kompetencje KRS. (...) Stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy z uwagi na brak opinii KRS, następowało wówczas, gdy materia dotyczyła niezawisłości sędziów bądź niezależności sądów (...).

Nie oznacza to, że (...) nie można zasięgać opinii KRS w innych sprawach, wykraczających poza ramy konstytucyjnego (art. 186 Konstytucji) czy nawet ustawowego (art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS) obowiązku konsultacyjnego tego organu. Poza tym nie znaczy to, że ustawowe kompetencje opiniodawcze KRS nie wiążą się z obowiązkiem przedstawienia projektów aktów „dotyczących sądownictwa i sędziów” do konsultacji przez zobowiązanych do tego uczestników procesu legislacyjnego. Po pierwsze, tylko zaniechanie zasięgnięcia opinii KRS w sprawach dotyczących niezawisłości sędziów i niezależności sądów (art. 186 Konstytucji) prowadzi do niekonstytucyjności w wyniku naruszenia konstytucyjnych standardów postępowania legislacyjnego. Po drugie, zaniechanie obowiązku zasięgnięcia opinii KRS w wypadkach, gdy obowiązek ten ma swe źródło w ustawie, a nie w Konstytucji, nie wiąże się niekonstytucyjnością z uwagi na uchybienia trybu ustawodawczego (może wiązać się z niekonstytucyjnością z uwagi na inne wzorce konstytucyjne, trzeba to jednak wykazać) (wyrok z 27 października 2009 r., Kp 4/09).

Tryb konsultacji ze związkami zawodowymi założeń i projektów ustaw określa art. 19 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Obowiązek przeprowadzenia tej konsultacji nie został natomiast sfor-

mułowany w przepisach Konstytucji. Naruszenie trybu konsultacji założeń i projektów ustaw ze związkami zawodowymi narusza więc ustawę o związkach zawodowych. Istota konsultacji ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów normatywnych wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym wyrażenia stanowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych. Przewidziany w art. 19 powołanej ustawy o związkach zawodowych obowiązek konsultacji może być spełniony przez poddanie konsultacji projektu ustawy, jak i jej założeń (orzeczenie z 4 kwietnia 1995 r., K 10/94).

Konsultacje właściwych projektów aktów normatywnych winny być nie „formalne”, lecz rzeczywiste, takie bowiem jest *ratio legis* przepisów ustawy o związkach zawodowych, co nie oznacza, że opinie organizacji związkowych muszą być wiążące (wyrok z 18 stycznia 2005 r., K 15/03).

Obowiązek zasięgnięcia opinii związków może realizować się we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, a więc w ramach prac Rządu nad projektem ustawy. Nie może to jednak prowadzić do sytuacji, iż **Rząd „nie mógłby, po otrzymaniu opinii (związków) zmieniać projektu ustawy przed jej wniesieniem do Sejmu, a jakakolwiek zmiana wymagałaby ponownego uruchomienia trybu (opiniowania) przewidzianego w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.** Dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku” (orzeczenie z 19 listopada 1996 r., K 7/95).

Obowiązek uzgodnienia ze związkami zawodowymi projektów aktów prawnych umożliwia współuczestnictwo związków zawodowych w procesie tworzenia prawa. Termin „uzgodnienie”, zgodnie z jego sensem językowym, oznaczać ma czynność polegającą na „doprowadzeniu do braku rozbieżności”, „ujednocianiu” czy też „harmonizowaniu” (w znaczeniu „wzajemnego dostosowania”). Jedno ze znaczeń tego terminu sprowadza się do „obopólnego wyrażenia na coś zgody”, lecz ustawodawca przy konstruowaniu tej formy współuczestnictwa związków zawodowych w procesie tworzenia prawa kładzie nacisk nie na efekt uzgodnienia w postaci osiągnięcia zgody, lecz raczej na fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do tej zgody; ujednociania czy też wzajemnego dostosowywania (harmonizowania) swoich stanowisk. Oznacza to nałożenie na organy ad-

ministracji rządowej obowiązku poddania treści aktów wykonawczych do ustawy procedurze uzgodnieniowej celem wypracowania wspólnego stanowiska (orzeczenie z 19 listopada 1996 r., K 7/95).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał podstawowe znaczenie respektowania ustalonych w ustawie zasadniczej ram i standardów postępowania ustawodawczego, w których kształtować się może praktyka parlamentarna. Ustawodawca powinien dążyć do porozumienia ze związkami zawodowymi, jednakże to na nim spoczywa odpowiedzialność za kształt prawa, którą ponosi on przed wyborcami. Kształtowanie reguł kultury pracy ustawodawcy nie należy do Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 10 lipca 2008 r., K 33/06).

Niezachowanie w pełni ustawowo wymaganych terminów konsultowania projektów ze związkami zawodowymi może nastąpić w sytuacji konieczności dochowania wartości konstytucyjnej w postaci zachowania równowagi budżetowej państwa w warunkach wysoce niekorzystnego stanu finansów publicznych (wyroki z: 17 listopada 2003 r., K 32/02 i 18 stycznia 2005 r., K 15/03).

Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do zajmowania stanowiska wobec tych wszystkich projektów ustaw, które dotyczą ustroju sądów, a w szczególności wobec tych projektów, których treści łączą się z konstytucyjnie wyznaczonym zakresem działania KRS w sformułowaniach art. 2 pkt 7 i 8 wynikają z ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa – niezależnie od braku precyzji ich ujęcia. Nowa regulacja sytuacji prawnej sędziego, tak w odniesieniu do stanu spoczynku, jak i – tym bardziej – w odniesieniu do utworzenia dodatkowego mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, bez wątplenia zalicza się do materii, określonej przez ustawę o KRS jako „ustroj sądów”. Wynika to nie tylko ze względów formalnych, jako że omawiane tu przepisy są zawarte w ustawie wprowadzającej zmiany do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ważniejsze są względy merytoryczne, a te wskazują, że ujęcie stabilności zawodowej sędziego jest jednym z podstawowych zworników w całej strukturze władzy sądowniczej. Wszelka więc regulacja, która czy to wprowadza nowe zasady przechodzenia sędziów w stan spoczynku, czy to ustanawia dodatkowe procedury pozwalające na usunięcie sędziego ze stanowiska, jest regulacją z zakresu „ustroju sądów” w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy o KRS.

Ustawowe uprawnienie KRS do „zajmowania stanowiska” nie oznacza możliwości narzucania przez nią jakichkolwiek rozwiązań Sejmowi, w żadnym stopniu nie daje jej też prawa weta wobec decyzji parlamentu. Jest to tylko uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych i do przekazania go Sejmowi, tak aby nadając ustawie ostateczną treść miał on świadomość, jakie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Uprawnienie KRS do zajęcia stanowiska stwarza po stronie Sejmu (jego organów) określone obowiązki, a w szczególności obowiązek przekazywania KRS wszystkich projektów dotyczących ustroju sądów, obowiązek pozostawienia KRS dostatecznego czasu na zajęcie stanowiska oraz obowiązek rozważenia tego stanowiska, jeżeli zostanie ono przekazane Sejmowi. W świetle art. 9 ust. 1 ustawy o KRS nie ulega wątpliwości, że stanowisko to może zostać zajęte tylko w formie uchwały Rady, co nakazuje dochowanie takich czasowych ram postępowania opiniodawczego, które pozwolą na zebranie się Rady i zajęcie przez nią stanowiska. Natomiast przekroczenie tych ram czasowych i nie zajęcie przez Radę stanowiska nie może zatrzymywać prac ustawodawczych, bo Rada mając jedynie uprawnienia opiniodawcze nie jest pełnoprawnym uczestnikiem tego postępowania (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98).

Obowiązek przeprowadzenia konsultacji z samorządem gminnym wynika z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy), a ust. 2 tego artykułu przyznał radzie gminy kompetencję do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji zarówno w przypadkach konsultacji przewidzianych ustawą, jak i konsultacji fakultatywnych, przeprowadzanych „w innych sprawach ważnych dla gminy”. Uchylenie mocy obowiązującej ustawy z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum i brak aktu prawnego, w którym zawarta byłaby bliższa regulacja instytucji konsultacji nie upoważnia do wyrażania poglądu o niewiążącym prawnie charakterze wyników przeprowadzonych konsultacji. W sytuacji, gdy doszło do podjęcia uchwały, w której organ stanowiący wspólnoty samorządowej negatywnie wypowiedział się w kwestii planowanej zmiany granic gminy, nieuprawnione jest przyjęcie stanowiska, iż

przeprowadzenie jakichkolwiek konsultacji z mieszkańcami gminy było prawnie niemożliwe. Oznaczałoby ono bowiem w konsekwencji, iż w takiej sytuacji nie jest również dopuszczalne podjęcie rozstrzygnięcia, które w świetle ustawy poprzedzone winno być przeprowadzeniem konsultacji. Stałoby to w jawnej sprzeczności z samą istotą konsultacji i niewiążącym charakterem jej wyników.

Ustawodawca nakłada na rząd obowiązek zapoznania się z wynikami konsultacji społecznych, a więc wprowadza formę demokracji bezpośredniej, która – co już podkreślano – ze swej prawnej natury ma charakter opiniotwórczy i niewiążący. Oczywiście, nie sposób wymogu konsultacji traktować wyłącznie w kategoriach formalnych. Wręcz przeciwnie, znaczenia nabiera w tej mierze uzyskanie przez Radę Ministrów wiedzy na temat nastrojów, opinii i oczekiwań mieszkańców odnośnie materii regulowanej w projektowanym rozporządzeniu. W tym kontekście na plan dalszy może zejść kwestia ścisłego dochowania rygorów formalnych towarzyszących formułowaniu i wypowiedaniu tych opinii. Świadczy o tym także brak jakichkolwiek wskazań ze strony ustawodawcy odnośnie treści uchwały rady gminy w przedmiocie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Stałoby to w jawnej sprzeczności z treścią art. 93 ust. 3 Konstytucji, jednoznacznie zakładającego kontrolę zgodności źródeł o charakterze wewnętrznym z powszechnie obowiązującym prawem (wyrok z 27 listopada 2000 r., U 3/00).

Żądanie przedłożenia ekspertyz na etapie prac komisji jest oczywiście dopuszczalne, a zapoznanie się z nimi pożądanе, ale fakt, że zamówione ekspertyzy nie zostały dostarczone, może być oceniany w płaszczyźnie zachowania kultury parlamentarnej i dobrych obyczajów parlamentarnych, nie może natomiast stanowić podstawy do kwestionowania konstytucyjności przebiegu procesu ustawodawczego (wyrok z 23 marca 2006 r., K 4/06).

(...) kontrola [dochowania procedury ustawodawczej normowanej na poziomie regulaminów parlamentarnych] przybiera ograniczony charakter. Trybunał ocenia stosowanie norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego i w związku z tym „nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji”. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowa-

dążą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (wyroki z: 23 marca 2006 r., K 4/06 i 3 listopada 2006 r., K 31/06). Kryteria, które stosuje Trybunał Konstytucyjny, badając zarzut naruszenia procedury prawodawczej (...), należy uzupełnić podkreśleniem, że uchwalanie ustaw należy z mocy Konstytucji do Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo opinii, ogranicza się do zajęcia stanowiska pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach (wyrok z 13 lipca 2011 r., K 10/09).

4. Rozpatrywanie projektu ustawy – czytania

Wynikającemu z Konstytucji uprawnieniu do inicjatywy ustawodawczej odpowiada ciężąca na Sejmie powinność rozpatrzenia wniesionego projektu. Użyta w art. 119 ust. 1 Konstytucji formuła „rozpatruje projekt ustawy” oznacza, że Sejm powinien ustosunkować się do każdego złożonego prawidłowo projektu ustawy. Powinność Sejmu nie idzie tak daleko, by musiał on rozpatrywać odrębnie każdy z przepisów zawartych w projekcie, niemniej jednak skorzystanie przez uprawniony podmiot z inicjatywy ustawodawczej nie jest tylko impulsem uruchamiającym działania Sejmu, których efektem miałyby być wydanie ustawy o dowolnie określonej przez Sejm treści. Konstytucja z 1997 r. dokonała znacznego sformalizowania postępowania ustawodawczego i nie znosząc uprawnienia Sejmu do swobodnego – choć uwarunkowanego wymogiem zgodności z Konstytucją i umowami międzynarodowymi – kształtowania treści ustaw, ograniczyła to uprawnienie przez odpowiednie regulacje proceduralne (wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03).

Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. (...) zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu (...). Jednakże za naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy pro-

jekt ustawy, przedłożony zgodnie z regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od «projektu wyjściowego», że jest to w istocie inny projekt ustawy” (wyrok z 24 marca 2009 r., K 53/07).

Z obydwu ustępów art. 119 Konstytucji, (...) wynika, że zarówno wymóg trzech czytań w Sejmie, jak i prawo wnoszenia poprawek, odnoszą się do projektu ustawy złożonego w Sejmie przez jeden z podmiotów określonych w art. 118 ust. 1 Konstytucji. Kontrola procesu legislacyjnego z punktu widzenia art. 119 ust. 1 i 2 winna więc w pierwszym rzędzie stwierdzić, czy odbyły się trzy czytania tego samego projektu ustawy oraz czy poprawki wniesione przez jeden z uprawnionych podmiotów będą, w swej istocie, zgodne z wymogami określonymi przez Konstytucję i Regulamin Sejmu, poprawkami do projektu będącego efektem inicjatywy ustawodawczej uprawnionego podmiotu (art. 118 ust. 1 Konstytucji). Innymi słowy, zarówno wymóg trzech czytań, jak i wymogi dotyczące poprawek związane są ściśle z respektowaniem tożsamości projektu ustawy, który winien przejść drogę trzech czytań i zachować swoją materialną tożsamość, określoną przez zakres materialny projektu ustawy oraz jej cele. Tożsamości tej nie mogą w szczególności naruszyć poprawki, które swoim charakterem, wynikającym z zakresu lub konsekwencji normatywnych, wychodzą poza funkcje poprawki do określonego projektu ustawy (wyrok z 24 marca 2009 r., K 53/07).

Władza ustawodawcza parlamentu (jego izb) i związane z nią uprawnienia innych podmiotów realizują się przy pomocy sformalizowanego prawa ustawodawczego, składającego się z poszczególnych stadiów (faz), w ramach których poszczególnym uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań dających wpływ na treść lub formę ustawy. W toku procesu ustawodawczego każde z tych działań (czynności) posiada określony cel, a skorzystanie z niego wywołuje określone konsekwencje prawne. Posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może także podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa (orzeczenie z 23 listopada 1993 r., K 5/93 oraz wyroki z: 24 czerwca 2002 r., K 14/02, 7 lipca 2003 r., SK 38/01 i 23 marca 2006 r., K 4/06).

Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze

ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku postępowań oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy. Istnieje wprawdzie prawdopodobieństwo, że ustawa pośpiesznie rozpatrzona i uchwalona może zawierać błędy, ale nie może to przesądzać oceny zgodności ustawy z Konstytucją (wyrok z 23 marca 2006 r., K 4/06).

Konstytucja z 1997 r., w art. 119 ust. 1 stanowi, że **Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach**. Wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach oznacza konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach (wyrok z 23 lutego 1999 r., K 25/98).

Przekroczenie zakresu przedmiotowego poprawek dopuszczalnych na etapie II czytania projektu ustawy w Sejmie prowadzi do naruszenia art. 119 ust. 2 Konstytucji dotyczącego instytucji poprawki do projektu ustawy, a przez to do naruszenia zasady rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1) oraz do obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej (art. 118 ust. 1). Stanowi to naruszenie istotnych zasad konstytucyjnych (wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03).

Ustawodawca konstytucyjny stanął na stanowisku, iż gwarancje odpowiedniego procedowania (zwłaszcza procedura trzech czytań) wchodzi w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego. Nieuprawniony jest pogląd, że w sytuacji gdy jakaś materia była przedmiotem trzeciego czytania w Sejmie, to tym samym wchodzi ona w zakres materii ustawowej. Skoro bowiem nie budzi wątpliwości fakt, iż procedura trzeciego czytania kończy się głosowaniem, w wyniku którego uchwalana jest ustawa o okre-

ślonej treści i tylko taką ustawę (ustawę o konkretnie ustalonej treści) Marszałek Sejmu jest zobowiązany przekazać do Senatu, nie sposób twierdzić, że materią ustawową jest także coś, co wychodzi poza zakres ustawy przekazywanej do Senatu (wyrok z 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

Ocena stosowania norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, może obejmować nie tylko wpływ, jaki ewentualne naruszenia regulaminu mogą mieć na przyjęte przepisy ustawy, ale również może dotyczyć respektowania w toku prac parlamentarnych prawa posłów do wyrażania indywidualnie i zbiorowo stanowiska wobec projektu (wyrok z 23 marca 2006 r., K 4/06).

5. Wnoszenie poprawek w Sejmie

(...) przepisy Konstytucji dotyczące procesu legislacyjnego wyróżniają trzy instytucje: inicjatywę ustawodawczą, poprawki do projektu ustawy wniesione podczas rozpatrywania projektu przez Sejm oraz poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm. Wszystkie służą wprowadzeniu zmian do obowiązującego stanu prawnego. Wnoszenie poprawek – zarówno „sejmowych”, jak i „senackich” – jest możliwe wyłącznie w przypadku uprzedniego skorzystania przez uprawniony podmiot z prawa inicjatywy ustawodawczej, a ponadto tylko w określonych fazach procesu ustawodawczego (w Sejmie i w Senacie). Są to więc instytucje nie tylko odrębne od instytucji inicjatywy ustawodawczej, ale także spełniające wobec niej funkcję uboczną, wtórną. Z powyższych względów wykładnia przepisów regulujących poprawki „sejmowe” i „senackie” musi być dokonywana w taki sposób, by nie prowadziło to do zatarcia odrębności między inicjatywą ustawodawczą i poprawkami, a w konsekwencji – do obchodzenia wymagań, które Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej (wyroki z: 16 kwietnia 2009 r., P 11/08 i 18 listopada 2014 r., K 23/12).

Istotne znaczenie dla rekonstrukcji konstytucyjnej koncepcji poprawki do projektu ustawy ma art. 119 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten upoważnia wnioskodawcę, posłów i Radę Ministrów do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie jego rozpatrywania przez Sejm. Uprawnienie do wnoszenia poprawek oznacza *prima facie* prawo składania wniosków, które dotyczą propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy. Wprawdzie ani

Konstytucja, ani inne obowiązujące akty normatywne nie zawierają definicji legalnej poprawki do projektu ustawy, ale nie oznacza to, że pojęcia tego nie można zrekonstruować w drodze wykładni przepisów Konstytucji. W swoim orzecznictwie Trybunał wskazywał już, że w sensie technicznym poprawka ma postać propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi (wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03). Dodatkowo w judykaturze Trybunału podkreśla się związek poprawki z pewnym „elementem bazowym”, z tym, do czego się ona odnosi, tj. z projektem ustawy ze wskazaniem, że art. 119 ust. 2 Konstytucji podkreśla ten związek stanowiąc o poprawkach do projektu, tj. do określonego projektu konkretnej ustawy, który jest przedmiotem rozpatrywania Sejmu (por. K 37/03). Poprawki, polegające ze swej istoty na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, powinny zatem pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym konieczne jest, by relacja ta miała mieć wymiar nie tylko formalny, ale także merytoryczny, tzn. konkretne poprawki dotyczące projektu powinny odpowiednio wiązać się z jego treścią – zmierzać do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu (zob. P 11/08).

Trybunał zaznaczył jednocześnie, że zasada trzech czytań wynikająca z art. 119 ust. 1 Konstytucji oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu. Z zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Ponadto zgodnie z art. 118 ust. 3 Konstytucji istotne dla określenia ram przedmiotowych ustawy jest określenie skutków finansowych jej wykonania. Jeżeli proponowane poprawki prowadzą do znacznego wzrostu kosztów wykonania ustawy wskutek koniecznych wydatków z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych instytucji publicznych, należy uznać, że taka propozycja nie ma charakteru jedynie poprawki, ale jest w istocie nową inicjatywą ustawodawczą. Wszelkie treści normatywne wy-

kraczące poza powyżej określone ramy poprawki powinny być poddane wszystkim etapom procesu legislacyjnego, co ma eliminować ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości (zob. P 11/08).

Dodatkowo Trybunał zauważył, że ustawa zasadnicza nie wymaga tego, by projekty ustaw były rozpatrywane przez komisje sejmowe, niemniej jednak art. 119 ust. 3 Konstytucji jednoznacznie wskazuje, że analiza zgłoszonych poprawek powinna odbywać się przede wszystkim w toku prac komisji. Przy tym, jak przyjął Trybunał w wyroku P 11/08, powyższy przepis Konstytucji nie wyklucza możliwości wnoszenia poprawek dopiero w drugim czytaniu, jeżeli pozostają one w związku formalnym i merytorycznym z projektem poddanym pierwszemu czytaniu (wyrok z 18 listopada 2014 r., K 23/12).

Interpretację pojęcia „poprawka” należy rozpocząć od ustalenia językowego znaczenia tego terminu. Odwołać się tu można do dwóch znaczeń tego słowa, które określane jest jako „doprowadzenie do poprawności, usunięcie usterki, błędu, korekta” oraz w innym znaczeniu jako „uzupełnienie, wprowadzenie uzasadnionej zmiany, modyfikacja”. Oba te znaczenia zakładają związek poprawki z pewnym „elementem bazowym”, z tym, do czego się ona odnosi, a więc z projektem ustawy. (...) Oznacza to, że poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem (wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03). (...) z samego art. 119 ust. 2 Konstytucji nie wynika treść normatywna poprawki, lecz winna ona być ustalona w drodze wykładni systemowej, z uwzględnieniem art. 118 Konstytucji, a zwłaszcza art. 119 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdził też (...) że najistotniejsze elementy dla interpretacji konstytucyjnego pojęcia poprawki do projektu ustawy wynikają z art. 119 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy (...) (wyrok z 24 marca 2009 r., K 53/07).

Prawo do wnoszenia poprawek do projektu ustawy jest zakotwiczone w samej Konstytucji. Prawo to ma istotne znaczenie z punktu widzenia zasady państwa prawnego, służy bowiem również zapewnieniu ustawom optymalnego kształtu, tak pod względem politycznym, jak techniczno-legislacyjnym. Oznacza to, że z istoty rzeczy poprawki służyć powinny „po-

prawieniu” projektu, a nie pogorszeniu jego jakości jako tekstu przyszłej ustawy. Warunkiem koniecznym dla możliwości stwierdzenia, że **wniesiona poprawka rzeczywiście „poprawia” ustawę w sensie techniczno-legislacyjnym, a nie prowadzi do jej „popsucia”, jest wnikliwa i dokładna analiza treści poprawki.** W założeniu poprawka jako wniosek ustawodawczy powinna być zgłoszona w takiej formie, aby nadawała się do wprowadzenia bez żadnych zmian do tekstu projektu ustawy. Jednakże powszechnie znane zjawisko skomplikowania systemu prawnego wymaga, bardzo często, przy formułowaniu treści przepisów specjalistycznej wiedzy (nie tylko prawniczej). Okoliczność ta powoduje, że ze względów celowościowych należałoby dążyć do regulacji, która zakłada możliwość wnoszenia poprawek we wczesnym etapie postępowania ustawodawczego, a ograniczać tę możliwość w późniejszych fazach.

Patrząc na tę kwestię z politycznego punktu widzenia, stwierdzić można, że zapewnia przede wszystkim deputowanym należącym do opozycji parlamentarnej możliwość prezentowania własnego programu politycznego, przede wszystkim możliwość konstruktywnej krytyki projektów zgłoszonych przez rząd, przez wskazywanie „lepszyc” rozwiązań prawnych, niezależnie od szansy na ich przyjęcie przez większość. Moment realizacji prawa do wniesienia poprawek nie jest również obojętny z punktu widzenia jawności i dostępności informacji o pracy Sejmu dla opinii publicznej. Im jest on wcześniejszy, tym dłuższa, a zatem i pełniejsza może być dyskusja publiczna dotycząca proponowanych rozwiązań ustawodawczych. Poza tym pamiętać należy o **uprawnieniu różnego rodzaju instytucji do wypowiedzania się (opiniowania) co do projektów ustaw dotyczących określonych dziedzin życia społecznego.** Gdyby projekt ustawy podlegał opiniowaniu w wersji złożonej przez wnioskodawcę, ale potem jego zakres mógłby być dowolnie rozszerzony, prowadziłyby to do faktycznego odebrania uprawnienia do zajęcia stanowiska.

Można więc powiedzieć, że wykładnia funkcjonalna w pełni potwierdza ogólny wniosek, że **treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy.** Naruszałoby to powinność Sejmu do rozpatrzenia złożonego projektu, jak również uprawnienia podmiotów legitymowanych

do wykonania inicjatywy ustawodawczej. Poza tym względy celowościowe przemawiają za przyjęciem założenia, w myśl którego zakres dopuszczalnych poprawek, w szczególności zakres wprowadzonej przez nie „nowości normatywnej”, powinien się zmniejszać w miarę coraz większego zaawansowania procesu ustawodawczego. Jednak pamiętać należy, że ewentualne ograniczenia uprawnienia do wnoszenia poprawek nie mogą prowadzić do faktycznego pozbawienia tego uprawnienia posłów, zwłaszcza należących do opozycji parlamentarnej.

Wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej (wyroki z: 24 marca 2004 r., K 37/03 i 21 grudnia 2005 r., K 45/05).

Istotą konsekwentnie kształtowanej linii orzeczniczej jest rekonstruowanie konstytucyjnych ram instytucji poprawki w taki sposób, aby nie zatracić jej odrębności od instytucji inicjatywy ustawodawczej (wyrok z 19 września 2008 r., K 5/07).

(...) dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98). Jeśli natomiast poprawki wychodzą poza ten zakres projektu, to muszą przejść wszystkie etapy procesu legislacyjnego (również być poddane pierwszemu czytaniu), a treść poprawki winna pozostawać w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy. (...) Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego, co eliminować ma ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości. Wyjście poza zakreślony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy (wyrok z 24 marca 2009 r., K 53/07).

Wnoszenie poprawek tak w Sejmie i w Senacie jest możliwe w określonych fazach procesu ustawodawczego. Instytucje poprawek spełniają rolę uboczną, wtórną. Wykładnia przepisów regulujących instytucję poprawki „sejmowej” i poprawki „senackiej” musi być dokonywana w taki sposób,

aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między instytucjami inicjatywy ustawodawczej i poprawek, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, jakie Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej.

Norma, w myśl której wniesiona poprawka powinna pozostawać w związku z treścią projektu, zakłada konieczność sprecyzowania i wskazania kryteriów istotnych dla ustalenia takiego związku lub jego braku. Podkreślić należy po pierwsze, że związek ten zachodzić powinien między poprawką a projektem pierwotnym, tj. projektem złożonym w Sejmie, a nie kolejną zmienioną jego wersją. Dotyczy to również poprawek zgłaszanych przez wnioskodawcę (czyli tzw. autopoprawek). Nawiasem mówiąc – właśnie w tej sytuacji widać najlepiej **możliwość obejścia przepisów Konstytucji dotyczących inicjatywy ustawodawczej i wymagania trzech czytań przy przyjęciu nieograniczonego pod względem przedmiotowym zakresu dopuszczalnych poprawek**. Wnioskodawca mógłby bowiem najpierw przedłożyć Sejmowi w projekcie określone rozwiązania, a następnie „zaskoczyć” posłów i opinię publiczną zupełnie nowymi propozycjami zgłoszonymi w końcowych stadiach procesu ustawodawczego w Sejmie. Stanowisko wnioskodawcy może mieć jedynie posiłkowe znaczenie, jeśli chodzi o ocenę faktycznej, założonej przez niego koncepcji regulacyjnej, przyjętych celów i zamierzonego zakresu regulacji. Po drugie, stwierdzić należy, iż zgodnie z art. 118 Konstytucji istotną okolicznością dla określenia ram przedmiotowych ustawy jest określenie skutków finansowych jej wykonania. Jeżeli proponowane poprawki powodują, że w istotny sposób wzrosną koszty wykonania ustawy przewidziane przez określenie w projekcie koniecznych wydatków z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub środków będących w dyspozycji instytucji publicznych, uznać należy, że propozycja taka nie ma charakteru jedynie poprawki, ale jest to propozycja mająca w istocie charakter nowej inicjatywy ustawodawczej. Po trzecie, stwierdzić należy, iż dla oceny związku poprawki z projektem, będącym podstawą prac Sejmu, nie ma znaczenia tytuł ustawy, ale przedmiot jej regulacji. Ustalenie tego przedmiotu winno odbywać się w pierwszej kolejności przez analizę projektu wraz z uzasadnieniem określającym cel ustawy.

Warunki dopuszczalności wnoszenia poprawek mają w pełni zastosowanie do trybu uchwalenia ustawy nowelizującej inną ustawę lub ustawy. Zakres dopuszczalnych poprawek wyznacza wówczas projekt

nowelizacji, a nie ramy przedmiotowe ustawy nowelizowanej. Z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji ideałem byłoby objęcie jedną ustawą zmieniającą tylko jednej ustawy. Odstąpienie od powyższego postulatu jest uzasadnione w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub gdy do zrealizowania zamysłu prawodawcy niezbędne jest jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach.

Z art. 119 ust. 2 i 3 Konstytucji wynika prawo do wnoszenia poprawek w czasie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm. Prawo do wnoszenia poprawek Konstytucja przyznaje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów. Zgłoszona w tym trybie poprawka winna być uprzednio rozpatrzona przez komisję. Nie jest to obowiązkowe, nie mniej jednak Konstytucja przyznaje Marszałkowi Sejmu prawo do odmowy poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji. Do czasu zakończenia II czytania ust. 4 art. 119 daje możliwość wnioskodawcy wycofania projektu ustawy w toku postępowania.

Istotne znaczenie dla rekonstrukcji konstytucyjnej koncepcji poprawki do projektu ustawy ma wykładnia art. 119 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten upoważnia wnioskodawcę, posłów i Radę Ministrów do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie jego rozpatrywania przez Sejm. Uprawnienie do wnoszenia poprawek oznacza *prima facie* prawo składania wniosków, które polegają na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy. Wprawdzie ani Konstytucja, ani inne obowiązujące akty normatywne nie zawierają legalnej definicji poprawki do projektu ustawy, jednak nie oznacza to, że pojęcia poprawki nie można zrekonstruować w drodze wykładni przepisów Konstytucji. **Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pojęciem użytym przez ustawodawcę konstytucyjnego nie należy automatycznie przypisywać takiego znaczenia, jakie mają one w aktach normatywnych niższej rangi** (np. w regulaminie Sejmu). **Zasada autonomii regulaminowej Sejmu wynikająca z art. 112 Konstytucji nie oznacza, że organ ten uzyskał prawo do legalnej wykładni użytych w Konstytucji pojęć z zakresu prawa parlamentarnego.** Obowiązuje ona tylko poza zakresem regulowanym bezpośrednio przez Konstytucję i że to do Trybunału Konstytucyjnego należy ostateczna i wiążąca interpretacja przepisów konstytucyjnych, która dokonywana jest w ramach procesu kontroli konstytucyjności prawa.

Zamieszczone w Konstytucji wyliczenie podmiotów uprawnionych do wnoszenia poprawek ma charakter taksatywny, uprawnienie to nie przysługuje zatem innym osobom uczestniczącym w pracach Sejmu. Prawo zgłaszania poprawek do projektu ustawy przysługujące posłom musi być wykonywane osobiście i nie może być przez nich przekazywane innym osobom (np. uczestniczącym w pracach komisji sejmowych, tzw. ekspertom).

Poprawka, w sensie technicznym, ma postać propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi. Czysto techniczne ujęcie nie wskazuje, jaki może być zakres przedmiotowy zgłoszonej przez uprawniony podmiot poprawki, czy granice uzupełniania treści projektu przez zgłaszanie poprawek polegających na uzupełnianiu go o nowe wyrazy, zdania lub dodatkowe jednostki systematyczne tekstu aktu normatywnego.

Interpretację pojęcia „poprawka” należy rozpocząć od ustalenia językowego znaczenia tego terminu. Odwołać się tu można do dwóch znaczeń tego słowa, które określane jest jako „**doprowadzenie do poprawności, usunięcie usterki, błędu, korekta**” oraz w innym znaczeniu jako „**uzupełnienie, wprowadzenie uzasadnionej zmiany, modyfikacja**”. Oba te znaczenia zakładają związek poprawki z pewnym „elementem bazowym”, z tym, do czego się ona odnosi, a więc z projektem ustawy. Także treść art. 119 ust. 2 Konstytucji podkreśla ten związek mówiąc wyraźnie o poprawkach „do projektu”, a więc do określonego projektu konkretnej ustawy, który stanowi przedmiot rozpatrzenia przez Sejm. Oznacza to, że poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem. Należy tu podkreślić, że poprawkę można zgłosić tylko określając dokładnie, do którego projektu ustawy ma się ona odnosić. Nie wyczerpuje to jednak związku między poprawką a projektem. Związek ten ma wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że **konkretne poprawki odnoszące się do projektu muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu.**

Art. 119 ust. 2 Konstytucji nie rozstrzyga problemu, czy konieczne jest istnienie „bliższego związku” pomiędzy materią projektu a treścią ustawy

(poprawka musiałaby mieć na celu wyłącznie usunięcie błędu lub usterki w projekcie) czy związek między treścią projektu a treścią poprawki nie musi być tak ścisły, gdyż wystarczy, że treść poprawki mieści się w zakresie całokształtu regulacji przyjętej w projekcie. Rozstrzygnięcie wynika z wykładni systemowej i funkcjonalnej przepisów Konstytucji, która w sposób dosyć dokładny uregulowała przebieg procesu ustawodawczego, ograniczając zakres autonomii izb ustawodawczych. Oznacza to jednocześnie, że pojęcie poprawki należy definiować w drodze wykładni systemowej i funkcjonalnej samej Konstytucji (z uwzględnieniem ustalonych zwyczajów i praktyki parlamentarnej), a nie na podstawie przepisów regulaminów izb ustawodawczych, niezależnie od tego, że ani w regulaminie Sejmu, ani w regulaminie Senatu takiej definicji nie ma.

Wyodrębnienie w Konstytucji prawa do przedłożenia w Sejmie projektu ustawy (art. 118 Konstytucji) oraz prawa do wnoszenia poprawek do projektu (art. 119 ust. 2 Konstytucji) musi prowadzić do wniosku, że prawa te mają odrębną treść i różne zakresy przedmiotowe. Skoro, jak już wcześniej stwierdzono, tylko inicjatywa ustawodawcza jest instytucją o charakterze całościowym, która spełnia funkcję inicjującą, a zarazem programową dla całego procesu legislacyjnego dotyczącego konkretnej ustawy, to wnoszone do projektu w toku prac parlamentarnych poprawki mają z założenia charakter „punktowy” i zakładają pozostawienie bez zmian tych części projektu ustawy, których nie dotyczą. Inaczej mówiąc, w sensie technicznym poprawki nie mają samodzielnego charakteru, ale z założenia mają charakter fragmentaryczny. Stąd też za naruszenie art. 119 ust. 2 w zw. z art. 118 ust. 1 i 2 uznać należałoby zgłoszenie poprawki, która przewidywałaby wykreślenie treści wszystkich dotychczasowych przepisów i wprowadzenie na to miejsce zupełnie nowych przepisów tak, że w istocie byłyby to nowy, odmienny treściowo projekt ustawy.

Istotne ograniczenie zakresu przedmiotowego prawa do wnoszenia poprawek wynika z art. 118 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem jednocześnie z przedłożeniem Sejmowi projektu ustawy wnioskodawca ma obowiązek przedstawić skutki finansowe wykonania ustawy. Wymaganie to powiązane jest z treścią art. 219 Konstytucji, z którego wynika, że dochody i wydatki państwa określa ustawa budżetowa lub w wyjątkowych przypadkach ustawa o prowizorium budżetowym. *Ratio legis* art. 118 ust. 3 Konstytucji jest zatem przede wszystkim dążenie do zapewnienia zgodno-

ści proponowanej ustawy z ustawą budżetową. Konstytucja nie wymaga natomiast, aby przy składaniu poprawek wnioskodawca był zobowiązany do przedstawienia skutków finansowych jej przyjęcia. Niezależnie od tego, że wymaganie, o którym mowa w art. 118 ust. 3 Konstytucji, nie może być traktowane w sposób nadmiernie drobiazgowy, tj. jako obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń skutków wykonania każdego z przepisów ustawy, stwierdzić należy, że ogólne określenie tych skutków przez wnioskodawcę stanowi istotny element ściśle związany z projektem ustawy. Wyznacza ono „ramy finansowe” projektu ustawy, które mają istotny wpływ na wyznaczenie ram przedmiotowych projektu. Art. 119 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. **Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań.** Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Przy takim założeniu stwierdzić należy, że **zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym.** Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu, czego oczywiście nie należy rozumieć w sposób skrajny. Zasada trzech czytań byłaby w części pozbawiona sensu, gdyby jeden projekt ustawy w niezmienionej formie miał być trzykrotnie rozpatrywany przez Sejm. Jednakże za naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy projekt ustawy, przedłożony zgodnie z regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od „projektu wyjściowego”, że jest to w istocie inny projekt ustawy. Istotny dla wykładni art. 119 ust. 2 jest natomiast wynikający z interpretacji art. 119 ust. 1 Konstytucji wniosek, polegający na tym, że prawo do zgłaszania poprawek do projektu ustawy widzieć należy jako podstawę do wprowadzania modyfikacji projektu ustawy w trakcie prac w Sejmie. Jest to zatem w pewnym sensie *lex specialis* wobec art. 119 ust. 1 Konstytucji, w tym znaczeniu, że podstawą ewentualnych zmian w treści projektu mogą być tylko wniesione poprawki. Przepisy wyjątkowe podlegają jednak z reguły interpretacji ścisłej, co potwierdza, że w drodze poprawek nie można proponować dowolnych zmian. Z podstawowej dla

procedury ustawodawczej zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wszelkie treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego, co eliminować ma ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości. Wyjście poza określony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu.

Problematyki poprawek dotyczy również art. 119 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza odstępstwo od zasady wynikającej z art. 119 ust. 2 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, iż konsekwencją prawa do wnoszenia poprawek jest spoczywający na Sejmie obowiązek ich rozpatrzenia (ustosunkowania się do nich), a w szczególności ich przyjęcia albo odrzucenia w głosowaniu. Art. 119 ust. 3 upoważnia Marszałka Sejmu do odmowy poddania pod głosowanie poprawki – nawet prawidłowo wniesionej – o ile nie była ona uprzednio przedłożona komisji. Co prawda Konstytucja nie wymaga, aby projekty ustaw były przedmiotem rozpatrzenia przez komisje sejmowe (powołane na podstawie art. 110 ust. 3 Konstytucji), ale art. 119 ust. 3 Konstytucji jednoznacznie wskazuje, że analiza zgłoszonych poprawek powinna odbywać się przede wszystkim w toku prac komisji. Należy tu podkreślić, że zgodnie z utrwaloną na długo przed wejściem w życie Konstytucji praktyką parlamentarną etap prac w komisjach ma miejsce między I a II czytaniem projektu ustawy. Należy tu bowiem zwrócić uwagę na to, że każde z trzech czytań projektu ustawy w Sejmie powinno mieć inne funkcje i znaczenie. Niezależnie od rozwiązań regulaminowych normujących przebieg poszczególnych czytań oraz tych faz postępowania, które mają miejsce między nimi, stwierdzić należy, iż regulacja ta nie jest bez znaczenia dla interpretacji art. 119 Konstytucji. Pewne instytucje prawa parlamentarnego miały bowiem w 1997 r. charakter tzw. pojęć zastanych i nie sposób przyjąć, że ustrojodawca mówiąc o trzech czytaniach projektu ustawy odwołał

się do pewnego abstrakcyjnego modelu. Dlatego też utrwalony przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. kształt regulaminowy poszczególnych faz procesu ustawodawczego ma znaczenie dla określenia dopuszczalności zgłaszania poprawek w trybie art. 119 ust. 2 Konstytucji (wyroki z 24 marca 2004 r., K 37/03 i 16 kwietnia 2009 r., P 11/08).

Art. 119 ust. 3 Konstytucji nie wyklucza możliwości wnoszenia poprawek dopiero w drugim czytaniu. Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że nie jest jednak tak, iżby możliwość zgłaszania poprawek w toku procesu legislacyjnego była konstytucyjnie nieograniczona (wyrok z 16 kwietnia 2009 r., P 11/08).

Dla przyznania bardziej uniwersalnego znaczenia konsekwencjom, jakie w dotychczasowym orzecznictwie wyprowadzano z rozróżnienia instytucji poprawki i instytucji inicjatywy ustawodawczej istnieje konstytucyjne uzasadnienie. Art. 118 i art. 119 ust. 2 i 3 Konstytucji dokonują rozróżnienia tych procedur w oparciu o dwa podstawowe kryteria: podmiotów uprawnionych do ich wykorzystywania oraz etapu procedury sejmowej, w którym są one wykorzystywane. Polskie prawo parlamentarne zawsze **uznawało charakter kolektywny prawa inicjatywy ustawodawczej, a charakter indywidualny – prawu zgłaszania poprawek**. Istnienie tych procedur nie powinno więc prowadzić do zacierania granic między nimi, w przeciwnym razie treści, których poseł – z braku wystarczającego poparcia ilościowego – nie mógł przedstawić Sejmowi w formie inicjatywy ustawodawczej, mogłyby być bez żadnych ograniczeń przedstawiane w formie poprawek. Istotne znaczenie należy jednak przypisać kryterium stadium postępowania parlamentarnego, bo Konstytucja z 1997 r. wprowadziła wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1). **Oznacza to konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska**. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach.

Decydujące znaczenie musi mieć w tym zakresie przedmiot poprawki. W sytuacjach, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do

przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień art. 118 ust. 1 Konstytucji. Bez wątplenia należy tu dopuścić znacznie większą swobodę modyfikowania treści pierwotnego projektu, niż ma to miejsce w razie zastosowania trybu pilnego, czy – tym bardziej – w odniesieniu do poprawek Senatu. Istnieje jednak pewna granica, poza którą wykorzystywanie prawa poprawek nie może się przemieścić w żadnym z postępowań parlamentarnych. **Przekroczenie tej granicy następuje w szczególności w sytuacji, gdy poprawka stanowi projekt nowej regulacji prawnej, a jej treść wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu.** W sytuacjach, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień Konstytucji (wyroki z: 24 czerwca 1998 r., K 3/98 i 22 maja 2007 r., K 42/05).

Jeżeli poprawka wnoszona w trakcie prac sejmowych wykracza poza pierwotny zakres treściowy projektu tak, że przekształca charakter materii i założenia treściowe tego projektu, to – niezależnie od oceny, czy pozostaje to jeszcze w granicach wyznaczanych przez art. 118 ust. 1 Konstytucji – może to uaktualniać obowiązek uzyskania opinii uprawnionych podmiotów na ten temat. Jeżeli bowiem zakres treściowy poprawki jest na tyle autonomiczny i odrębny od pierwotnego tekstu projektu, że podmiot opiniujący nie miał żadnych racjonalnych przesłanek, by przewidywać, że zakres ustawy obejmie takie nowe materie, to podmiot opiniujący nie mógł też zająć stanowiska wobec tych materii (wyrok z 28 listopada 2007 r., K 39/07).

Konieczność akcentowania odrębności „poprawki” i „inicjatywy ustawodawczej” wynika przede wszystkim z przesłanek systemowych. **Istotą „inicjatywy ustawodawczej” jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej zanim dojdzie do ich uchwalenia. Istotą „poprawki” jest zaś to, że wnoszona jest ona w trakcie prac nad projektem ustawy bądź nad uchwaloną już ustawą; nigdy więc treści proponowane w poprawce nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia.** Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia ogólnych zasad funkcjonowania parlamentu. Istotą prac parlamentar-

nych jest wieloetapowość – każda decyzja ustawodawcza, zanim dojdzie do skutku, musi przebyć szereg kolejnych etapów postępowania.

Nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy „poprawką” a „inicjatywą ustawodawczą” wynika z Konstytucji. Odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. **Poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu.** Nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy, jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm.

Dopuszczalność i zakres wnoszenia poprawek zależy – i to w znacznym stopniu – od etapu prac parlamentarnych, na których zostają one wnoszone. W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód (poza projektami rozpatrywanymi w trybie pilnym oraz projektami co do których wyłączność inicjatywy ustawodawczej należy do Rady Ministrów), by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, odległa od treści zawartych w inicjatywie ustawodawczej. Etap dokonywania tych modyfikacji jest na tyle wczesny, że nie brakuje czasu na refleksję, konsultację i poznanie reakcji opinii publicznej, a ochronę praw autora inicjatywy ustawodawczej gwarantuje art. 119 ust. 4 Konstytucji, który pozwala wnioskodawcy na wycofanie projektu do czasu zakończenia drugiego czytania. Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego. Daje temu wyraz art. 119 ust. 3 Konstytucji pozwalający Marszałkowi Sejmu odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji (wyrok z 23 lutego 1999 r., K 25/98).

Istnieje konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych,

istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach. Zasada rozpatrywania projektu w trzech czytaniach nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny (jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy), bo jej celem jest możliwie najdokładniejsze i najwnikliwsze rozpatrzenie projektu, a przez to wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych rozwiązań. Zasada trzech czytań oznacza więc konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, nie zaś tylko technicznym, i wynika z niej dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek, które mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań proponowane przez inicjatora procesu legislacyjnego, muszą jednak mieścić się w zakresie projektu poddanego pierwszemu czytaniu (wyrok z 21 grudnia 2005 r., K 45/05).

6. Wnoszenie poprawek w Senacie

Konstytucja reguluje zagadnienie uchwalania poprawek przez Senat (art. 121 ust. 2). Chodzi tu przede wszystkim o określenie relacji kompetencyjnych między oboma izbami ustawodawczymi. Dlatego pojęcia poprawki do uchwalonej przez Sejm ustawy oraz poprawki do rozpatrywanego przez Sejm projektu ustawy nie można traktować tak samo, choć oczywiście występują tu pewne analogie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego poprawki Senatu powinny mieścić się w ramach przedmiotowych określonych przez ustawę uchwaloną przez Sejm. Niezależnie od problemu ustalenia kryteriów, które określają przedmiot regulacji ustawy uchwalonej przez Sejm, poprawki Senatu muszą być związane z treścią ustawy przekazanej mu przez Marszałka Sejmu (wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03).

Przedmiotem prac senackich jest wyłącznie ustawa uchwalona przez Sejm. Zakres, materia i koncepcja tych prac jest więc wyznaczana wyłącznie zakresem, materią i koncepcją tej ustawy (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., K 18/95). Przez ustawę należy rozumieć zarówno akt normatywny uchwalony w odniesieniu do danej materii po raz pierwszy, jak i ustawę nowelizującą tę materię (wyroki z: 24 czerwca 2002 r., K 14/02 i 18 kwietnia 2012 r., K 33/11).

Poprawki realizowane przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji są wnoszone na końcowym etapie postępowania ustawodawczego, czego szczególnym wyrazem jest to, iż Senat wnosi poprawki nie do projektu ustawy, ale do już uchwalonej ustawy (wyrok z 20 lipca 2006 r., K 40/05).

Precyzyjne określenie chwili, w której projekt ustawy staje się ustawą zawarte jest w art. 120 Konstytucji. Przyjmując takie rozwiązanie należy mieć świadomość, że to, co dalej dzieje się z ustawą, zgodnie z art. 121 Konstytucji, nie stanowi kolejnych etapów jej uchwalania, ale polega na nanoszeniu poprawek do tekstu już uchwalonego. Proces legislacyjny nad ustawą kończy się w Sejmie. To, co się dzieje poza Sejmem nie stanowi działalności prowadzącej do uchwalenia ustawy, lecz jest dokonywaniem operacji na tekście ustawy już uchwalonej. Istotą art. 120 i 121 Konstytucji jest fakt, że późniejsze prace legislacyjne dotyczą uchwalonej już ustawy (wyrok z 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

Etapy prac sejmowych i prac senackich różnią się m.in. tym, że o ile **Sejm rozpatruje projekt ustawy, to Senat rozpatruje ustawę już uchwaloną przez Sejm**. Przy rozpatrywaniu projektu ustawy Sejm, jak już wspomniano, dysponuje szerokimi możliwościami jego modyfikacji. Prace Senatu toczyć się mogą tylko nad ustawą o takiej treści, kształcie i rozmiarze, jaka została uchwalona przez Sejm. Konstytucyjne ukształtowanie procesu legislacyjnego w taki sposób, że projekt staje się ustawą już w momencie jego uchwalenia przez Sejm, nakazuje traktowanie uchwalonej ustawy jako odrębnego bytu prawnego, a nie jako prostej kontynuacji projektu. Gdyby miało być inaczej, to Konstytucja, tak jak to miało miejsce w okresie międzywojennym, odsuwałaby moment przekształcenia projektu w ustawę do ostatecznego zakończenia prac parlamentarnych. Skoro jednak zmieniono ten system, należy to traktować to jako świadomą decyzję ustawodawcy konstytucyjnego (wyrok z 23 lutego 1998 r., K 25/98).

Ta sama poprawka w stosunku do tej samej inicjatywy będzie w odniesieniu do posła potraktowana jako poprawka, a w odniesieniu do senatora jako inicjatywa. Sugerowany przez tę wątpliwość paradoks jest pozorny i mieści się w logice unormowań konstytucyjnych. Ta sama poprawka wniesiona przez posła jest zawsze wnoszona do projektu ustawy, nad którym ciągle jeszcze trwają prace w Sejmie. Stwarza to wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów daleko idące możliwości wpływu na

materie projektu ustawy, zanim stanie się on ustawą (wyrok z 19 czerwca 2002 r., K 11/02).

To co było przedmiotem trzeciego czytania, a nie znalazło wyrazu w tekście uchwalonej ustawy, może mieć wyłącznie walor historyczny, ponieważ tym, z czym Senat może mieć do czynienia i co może uznać za bazę swoich poprawek, jest wyłącznie tekst ostatecznie uchwalony przez Sejm, zgodnie z procedurą określoną w art. 118-120 Konstytucji (wyroki z: 19 czerwca 2002 r., K 11/02, 24 czerwca 2002 r., K 14/02 i 22 maja 2007 r., K 42/05).

Zasady, dekodowane w dotychczasowym dorobku Trybunału z treści art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji:

- poprawki mogą dotyczyć wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną, ponieważ ta może być wyłącznie przedmiotem nowej inicjatywy ustawodawczej;

- należy rozróżniać „głębokość” od „szerokości” poprawki, z uwzględnieniem tego, że „głębokość” poprawki dotyczy materii zawartej w uchwalonej przez Sejm ustawie, zaś „szerokość” poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii;

- poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne wobec treści przyjętej przez Sejm), z tym że owa alternatywność materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi;

- obejmowanie „przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji;

- w sytuacji stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek, ich nieodrzućenie przez Sejm nie powoduje konwalidacji takiego uchybienia;

- art. 7 Konstytucji wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych, a zatem przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji należy kwalifikować także jako naruszenie tego przepisu Konstytucji (wyrok z 19 września 2008 r., K 5/07).

Ustalenia oraz poglądy odnoszą się do zakresu dopuszczalnych poprawek wnoszonych przez Senat do ustaw nowelizujących, znajdują jednak odpowiednie zastosowanie przy rekonstrukcji zakresu poprawek wnoszonych do przepisów nowelizujących usytuowanych w nowych ustawach merytorycznych. „Odpowiedniość” oznacza w tym wypadku konieczność dodatkowego złagodzenia rygorów odnoszących się do „szerokości” poprawek senackich, gdyby miały one wykraczać poza obszar ustawy nowelizowanej wyznaczony w uchwalonej przez Sejm ustawie, ale tylko wówczas, gdyby równocześnie stanowiły nieuniknione następstwo wniesienia określonych poprawek do samej ustawy merytorycznej lub ewentualnie zawartych w niej przepisów nowelizujących (wyrok z 19 września 2008 r., K 5/07).

Senat ma prawo wnoszenia poprawek tylko do ustawy, która jeszcze nie weszła w życie, lecz została już przegłosowana przez Sejm. Mają one wyraźnie ograniczony zakres. **Mogą one mieć charakter zarówno formalno-legislacyjny jak i merytoryczny; dotyczyć jednak muszą wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście**, który został przekazany Senatowi (orzeczenie z 23 listopada 1993 r., K 5/93).

Poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne w stosunku do treści przyjętej przez Sejm). Z tym, że owa alternatywność (przeciwstawność) materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi. Jeżeli zatem Senat otrzymuje tekst ustawy nowelizującej, to może proponować alternatywne rozwiązania tylko w zakresie tej ustawy, nie zaś w zakresie ustawy nowelizowanej, to bowiem ustawa nowelizująca i tylko ona została przekazana Senatowi przez Marszałka Sejmu. Jeżeli więc ustawa nowelizująca obejmuje tylko jakiś wybrany aspekt materii zawartej już w ustawie nowelizowanej, to alternatywność i przeciwstawność dotyczyć może tylko tego aspektu, który Sejm zdecydował się wyrazić w ustawie nowelizującej. Obejmowanie „przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej, poprawkami uchwalanymi w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji, materii nie wyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji (wyrok z 20 lipca 2006 r., K 40/05).

Ustalenie, czy mamy do czynienia z poprawkami Senatu, czy też z propozycją nowej regulacji prawnej, możliwe jest tylko przy zbadaniu treści konkretnej poprawki do konkretnej ustawy. Problemu z ustaleniem zakresu

poprawek nie ma, gdy do Senatu trafia nowa ustawa, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie bądź gdy jest to kolejna ustawa w danej materii, uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowanie tej samej materii. W takim przypadku merytoryczny zakres poprawek Senatu jest praktycznie nieograniczony. Jednakże Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści tej ustawy treścią zupełnie inną, jeśli chodzi o tematykę i przedmiot regulacji, gdyż oznaczałoby to obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu oraz o trybie czytań projektu ustawy w Sejmie. Zastrzeżenie, że poprawka nie może dotyczyć spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm i że nie może prowadzić do omijania wcześniejszych stadiów postępowania ustawodawczego, dotyczy w istocie zgłaszanych przez Senat poprawek do każdej ustawy (orzeczenie z 22 września 1997 r., K 25/97).

Dopuszczalny zakres poprawek Senatu determinuje pozycja drugiej izby w postępowaniu ustawodawczym. Konstytucja z 1997 r. utrzymała model dwuizbowości niesymetrycznej, w którym Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu. Ustrojowa nierównorzędność izb idzie więc w parze ze zróżnicowaniem zakresu kompetencji. Znajduje to wyraz przede wszystkim w ujęciu funkcji kontrolnej i kreacyjnej, które niemal w całości pozostają skoncentrowane w gestii Sejmu. Także w procedurze ustawodawczej Konstytucja RP uregulowała kompetencje obu izb nierównorzędnie. Pozycja Sejmu jest w tym procesie uprzywilejowana w relacji do pozycji Senatu. Znajduje to wyraz w szeregu szczegółowych unormowań konstytucyjnych. Postępowanie legislacyjne może być wszczęte tylko w Sejmie (art. 118 ust. 3 Konstytucji). Senat zajmuje się dopiero uchwalonym przez Sejm tekstem. Projekt staje się ustawą już w momencie uchwalenia przez Sejm (art. 120), a dopiero uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi (art. 121 ust. 1). Senat zajmuje się nie projektem ustawy (jak to było np. w okresie międzywojennym), ale ustawą uchwaloną przez Sejm. Senat musi zająć stanowisko wobec ustawy w konstytucyjnie wyznaczonym terminie, a brak stanowiska uznaje się za przyjęcie ustawy. Sejm może odrzucić poprawki Senatu bezwzględnią większością głosów, a jeżeli w głosowaniu nad odrzuceniem poprawki zabraknie tej większości, to poprawkę uważa się za przyjętą (art. 121 ust. 3 Konstytucji).

W odniesieniu do kompetencji Senatu w procesie ustawodawczym konieczne jest rozróżnienie pomiędzy prawem wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych już przez Sejm (art. 121 ust. 2) i prawem wnoszenia projektów ustaw (wykonywania inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1)). Prawo wnoszenia projektów ustaw ma charakter w zasadzie nieograniczony, a ustalenie zakresu treściowego projektu i jego rozmiarów zależy od woli Senatu. Prawo wnoszenia poprawek dotyczy natomiast ustaw, które już zostały uchwalone przez Sejm, co oznacza, że poprawki muszą pozostawać w ramach treściowych wyznaczonych zakresem tych ustaw. (...) Nie ma przeszkód, by poprawki prowadziły do całkowitej zmiany treści rozwiązań zawartych w ustawie, np. przez zaproponowanie rozwiązań alternatywnych czy przeciwstawnych, zakładając wszakże, że w ustawie dana kwestia została już uregulowana, a Senat proponuje nadanie tej regulacji zmienionej treści. Oznacza to, że poprawki Senatu nie wykraczają poza zakres materii, które Sejm uczynił przedmiotem ustawy. Nie można jednakże wykluczyć możliwości pewnego wyjścia poza zakres ustawy, zwłaszcza gdy chodzi o jej udoskonalenie czy modyfikację w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy. Jeżeli jednak owo wyjście przybierze rozmiar znaczący, a poprawki proponować będą wprowadzenie do ustawy treści, które nie łączą się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy, to uznać trzeba, że poprawki te wykraczają poza zakres ustawy i nabierają charakteru samoistnych przedłożeń legislacyjnych. Senat jest uprawniony do wysuwania takich przedłożeń, ale tylko w formie inicjatywy ustawodawczej, a nie w formie poprawki. Jeżeli zaś takie nowe treści zostaną ujęte w formę poprawki, a nie – inicjatywy ustawodawczej, to naruszone zostaną konstytucyjne postanowienia o trybie ustawodawczym, a w szczególności art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2. Powyższe argumenty wskazują, że nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy inicjatywą ustawodawczą a poprawką wynika bezpośrednio z Konstytucji (wyroki z: 23 lutego 1999 r., K 25/98, 20 lipca 2006 r., K 40/05, 19 września 2008 r., K 5/07 i 18 kwietnia 2012 r., K 33/12).

Niedopuszczalne jest wprowadzanie przez Senat, przy rozpatrywaniu uchwalonej przez Sejm ustawy nowelizującej (zmieniającej inną ustawę), poprawek, których zakres wykraczałby zasadniczo poza materię zawartą w tekście ustawy nowelizującej – w taki sposób, że poprawki te, będąc wprawdzie poprawkami do ustawy nowelizowanej, nie mogłyby być uznane za poprawki

do przekazanej przez Sejm ustawy nowelizującej, gdyż obejmowałyby materie ustawy nowelizowanej w ogóle nie objęte przez Sejm zmianami. Jeśli przekazana przez Sejm ustawa dokonuje jedynie nowelizacji obowiązującej ustawy, w szczególności zaś wtedy, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki, niezbędne jest, by Senat ograniczył się tylko do wnoszenia poprawek do ustawy nowelizującej, tj. do tekstu, który został mu przekazany przez Sejm; wyjątkiem od tej zasady będzie sytuacja, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej logicznie i merytorycznie wymaga poczynienia zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizowanej. **Senat może zmierzać do wprowadzenia dalej idących zmian w ustawie nowelizowanej nie przez wprowadzanie poprawek do przekazanej mu do rozpatrzenia przez Sejm ustawy nowelizującej, lecz przez skorzystanie z przysługującej Senatowi inicjatywy ustawodawczej.** Jest to uznanie kompetencji Sejmu do rozpatrzenia określonej materii zawartej w ustawie nowelizowanej nie tylko dopiero w fazie rozpatrywania poprawek wniesionych przez Senat, lecz już we wcześniejszym stadium procesu ustawodawczego – w którym dochodzi do uchwalenia ustawy przez Sejm (orzeczenie z 23 listopada 1993 r., K 5/93 i wyroki z: 19 czerwca 2002 r., K 11/02, 20 lipca 2006 r., K 40/05, 19 września 2008 r., K 5/07 i 18 kwietnia 2012 r., K 33/11).

Ograniczenie zakresu przedmiotowego prawa do wnoszenia poprawek wynika także z art. 118 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem jednocześnie z przedłożeniem Sejmowi projektu ustawy wnioskodawca ma obowiązek przedstawić skutki finansowe wykonania ustawy. Wymaganie to powiązane jest z treścią art. 219 Konstytucji, z którego wynika, że dochody i wydatki państwa określa ustawa budżetowa lub w wyjątkowych przypadkach ustawa o prowizorium budżetowym. *Ratio legis* art. 118 ust. 3 Konstytucji jest zatem przede wszystkim dążenie do zapewnienia zgodności proponowanej ustawy z ustawą budżetową. Konstytucja nie wymaga natomiast, aby przy składaniu poprawek wnioskodawca był zobowiązany do przedstawienia skutków finansowych jej przyjęcia. Niezależnie od tego, że wymaganie, o którym mowa w art. 118 ust. 3 Konstytucji, nie może być traktowane w sposób nadmiernie drobiazgowy, tj. jako obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń skutków wykonania każdego z przepisów ustawy, stwierdzić należy, że ogólne określenie tych skutków przez wnioskodawcę stanowi istotny element ściśle związany z projektem ustawy. Wyznacza ono „ramy finansowe” projektu ustawy, które mają istotny

wpływ na wyznaczenie ram przedmiotowych projektu. Jeżeli proponowane poprawki powodują, że w istotny sposób wzrosną koszty wykonania ustawy przewidziane przez określenie w projekcie koniecznych wydatków z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub środków będących w dyspozycji instytucji publicznych, uznać należy, iż propozycja taka nie ma charakteru jedynie poprawki, ale jest to propozycja mająca w istocie charakter nowej inicjatywy ustawodawczej (wyroki z: 24 marca 2004 r., K 37/03, 20 lipca 2006 r., K 40/05).

Zagadnienie poprawek senackich wynikających z art. 121 ust. 2 Konstytucji ma doniosły wymiar prawno-konstytucyjny, stanowiąc istotny refleks problematyki udziału obydwu organów władzy ustawodawczej w procesie stanowienia prawa. Poprawka jest propozycją wtórną w stosunku do inicjatywy ustawodawczej, zaś prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej. Instytucję poprawki należy widzieć na tle poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego, w tym zwłaszcza poszczególnych czytań projektu ustawy (art. 119 Konstytucji), które stanowią rękojmię tego, że pojawiające się w toku prac parlamentarnych nowości normatywne staną się przedmiotem wnikliwej analizy (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98). Należy się przy tym kierować ogólną zasadą, że im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsza jest swoboda w określaniu granic poprawek, zwłaszcza w aspekcie ich „szerokości” (wyroki z: 23 lutego 1999 r., K 25/98 i 24 czerwca 1998 r., K 3/98).

Określenie dopuszczalnej granicy „głębokości” i „szerokości” poprawek winno być każdorazowo rozpatrywane na tle materii, której dotyczą. Prawo wnoszenia poprawek podlega ograniczeniom tak na etapie prac w Sejmie, kiedy poprawki wnoszą posłowie, jak i na etapie prac w Senacie, gdy poprawki wnoszone są przez Senat. Odrębność poprawek wnoszonych przez Senat jest pochodną nierównorzędności Sejmu i Senatu w procesie ustawodawczym i szczególnej, decydującej w nim roli Sejmu.

Ograniczony zakres poprawek w odniesieniu do Senatu wynika także stąd, iż poprawki realizowane przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji są wnoszone na końcowym etapie postępowania ustawodawczego, czego szczególnym wyrazem jest to, że Senat wnosi poprawki nie do projektu ustawy, ale do już uchwalonej ustawy (wyrok z 23 lutego 1999 r., K 25/98).

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsze są możliwości modyfikowania jego przedmiotu. (...) Poprawki Senatu zgłaszane w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji mają miejsce na kolejnym etapie postępowania ustawodawczego, poprzedzonym uchwaleniem ustawy przez Sejm. Nie są to zatem poprawki do projektu ustawy, lecz do tekstu już przyjętego. Możliwości debaty parlamentarnej nad poprawkami zgłoszonymi w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji są ograniczone. Po pierwsze, Sejm może jedynie odrzucić lub nieodrzuścić uchwałę Senatu zawierającą poprawki, ale nie ma możliwości modyfikacji zgłoszonych w ramach poprawek propozycji. Po drugie, na tym etapie procesu ustawodawczego nie mogą być już zgłaszane poprawki przez inne podmioty do tego uprawnione, zatem nie ma możliwości rozważenia rozwiązań alternatywnych wobec tych zaproponowanych w poprawkach senackich. Po trzecie, wnioskodawca nie może już wycofać ustawy, niezależnie od tego, jak bardzo zgłoszone przez Senat poprawki odbiegają od jego pierwotnego zamysłu.

Ograniczone możliwości zgłaszania poprawek senackich do ustawy uchwalonej przez Sejm wynikają również z nierównorzędnej pozycji obu izb parlamentarnych w procesie ustawodawczym. To Sejm uchwała ustawy i ostatecznie decyduje o ich kształcie. Senat jedynie zajmuje stanowisko wobec ustawy przekazanej mu przez Marszałka Sejmu do rozpatrzenia. Może on przyjąć ustawę bez zmian, uchwalić do niej poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Uchwała Senatu zawierająca poprawki lub propozycję odrzucenia ustawy podlega jeszcze rozpatrzeniu przez Sejm, który ostatecznie decyduje o jej odrzuceniu lub nieodrzuceniu. Senat nie ma zatem możliwości wprowadzenia poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, jeżeli poprawki te spotkają się z dezaprobatą Sejmu i zostaną odrzucone bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Dopiero jeśli Sejmowi nie uda się odrzucić poprawki Senatu, staje się ona częścią ustawy (wyrok z 20 lipca 2011 r., K 9/11).

Senackie poprawki w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne w stosunku do treści przyjętej przez Sejm). W sytuacji jednak uchwalania przez Senat poprawek do ustawy nowelizującej alternatywność wyklucza modyfikowanie materii

zawartej w ustawie nowelizowanej, której wyraźnie nie normuje ustawa nowelizująca. Obejmowanie „przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji materii nie wyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji.

Pojęcie poprawki uchwalanej przez Senat nie zostało ograniczone w żadnym przepisie konstytucyjnym. Przebieg prac prowadzonych w KK ZN świadczy dowodnie, że w intencji ustawodawcy konstytucyjnego normami dającymi podstawę dla tego rodzaju ograniczenia są właśnie przepisy art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. Należy przy tym uznać za niedopuszczalną taką wykładnię tego ostatniego przepisu, która zakładałaby, że w sytuacji stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek, ich nieodrzućenie następnie przez Sejm powoduje swoistą konwalidację tego uchybienia. Oznaczałoby to bowiem w konsekwencji, że parlament może swobodnie modyfikować bezwzględnie wiążące go normy i zasady Konstytucji. Decydując się na określony model relacji kompetencyjnych między Sejmem i Senatem w procesie ustawodawczym, ustrojodawca możliwość tego rodzaju konwalidacji jednoznacznie wykluczył.

Nawet gdyby przyjąć, że na poziomie literalnego brzmienia art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji rodzi się wątpliwość co do rozróżnienia granic pomiędzy poprawką a inicjatywą ustawodawczą, to wątpliwość taką ostatecznie usuwa wykładnia historyczna tych przepisów. Należy przy tym dodatkowo podkreślić, że w świetle dyspozycji art. 7 Konstytucji i ogólnej zasady, że kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać ani też dokonywać ich wykładni rozszerzającej, wykluczone jest także właśnie rozszerzające podejście do interpretacji zakresu kompetencji Senatu, wynikającej z art. 121 ust. 2 Konstytucji. Uzupełniając powyższą argumentację, wskazać można także postanowienia zawarte w Regulaminie Senatu. Dają one jednoznaczny wyraz konieczności oddzielnego traktowania dwóch odrębnych instytucji, jakimi są uchwała w przedmiocie inicjatywy ustawodawczej Senatu oraz uchwała zawierająca poprawki do ustawy uchwalonej w Sejmie.

Analiza przebiegu prac KK ZN wyklucza także tezę, iż ustawodawca konstytucyjny nie doceniał gwarancji płynących z przestrzegania wyznaczonego w Konstytucji modelu postępowania ustawodawczego. Przeczy temu choćby fakt, iż w porównaniu z rozwiązaniami Małej Konstytucji

obecna Konstytucja znacznie szerzej reglamentuje zasady procedowania w Sejmie i Senacie. Retoryczny charakter ma więc pytanie, czy etapy postępowania w Sejmie, a więc przede wszystkim procedura trzech czytań, jest wewnętrzną sprawą parlamentu podlegającą wyłącznie reglamentacji regulaminowej obu izb, czy też stanowi istotną gwarancję ustrojową, zapewniającą jawność, merytoryczną poprawność i rozwagę podejmowanych decyzji ustawodawczych. Z przebiegu prac nad Konstytucją jednoznacznie wynika, że ustawodawca konstytucyjny stanął na gruncie, iż gwarancje odpowiedniego procedowania wchodzi w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego.

W tym stanie rzeczy **nie jest do utrzymania pogląd, że w sytuacji gdy jakaś materia była przedmiotem trzeciego czytania w Sejmie, to tym samym wchodzi ona w zakres materii ustawowej**, z uwagi na to, że przeszła wszystkie stadia procedury ustawodawczej. Skoro bowiem nie budzi wątpliwości fakt, iż procedura trzeciego czytania kończy się głosowaniem, w wyniku którego uchwalana jest ustawa o określonej treści i **tylko taką ustawę (ustawę o konkretnie ustalonej treści) Marszałek Sejmu jest zobowiązany przekazać do Senatu**, to nie sposób twierdzić, że materia ustawową jest także coś, co wychodzi poza zakres ustawy przekazywanej do Senatu. W przeciwnym razie należałoby uznać, że efekt trzeciego czytania w postaci przyjętego tekstu ustawy jest „względny”, to znaczy obejmuje nie tylko to, co z uchwalonej ustawy *expressis verbis* wynika, ale też materie, które były przedmiotem głosowania w trzecim czytaniu i w jego wyniku zostały odrzucone. Rozumowanie to prowadziłoby do podważenia gwarancyjnej funkcji procedury ustawodawczej, którą tak akcentowano podczas prac nad Konstytucją. Z tych też względów nie można zgodzić się również ze stanowiskiem, zgodnie z którym „stymulowanie” przez Sejm aktywności legislacyjnej Senatu wyznaczone jest zarówno zakresem materii uchwalonej ustawy, jak i treścią wnoszonego do Sejmu projektu oraz poprawek zgłoszonych następnie w trakcie postępowania sejmowego. Należy jeszcze raz podkreślić, że tego rodzaju „stymulowanie” musi się ograniczać wyłącznie do treści wynikających z tekstu ustawy uchwalonej w Sejmie i przekazywanej następnie Senatowi.

Senat w zakresie materii ustawy przesłanej przez Marszałka Sejmu może w drodze poprawek zaproponować rozwiązania alternatywne albo wręcz przeciwstawne. Alternatywność (przeciwstawność) materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi bowiem wyłącznie do tekstu

ustawy, który został przekazany Senatowi. Jeżeli zatem Senat otrzymuje tekst ustawy nowelizującej, to może proponować alternatywne rozwiązania tylko w zakresie tej ustawy, nie zaś w zakresie ustawy nowelizowanej, to bowiem ustawa nowelizująca i tylko ona została przekazana Senatowi przez Marszałka Sejmu. Jeżeli więc ustawa nowelizująca obejmuje tylko jakiś wybrany aspekt materii zawartej już w ustawie nowelizowanej, to alternatywność i przeciwstawność dotyczyć może tylko tego aspektu, który Sejm zdecydował się wyrazić w ustawie nowelizującej. W przeciwnym bowiem razie, w skrajnym wypadku, nie można byłoby wykluczyć sytuacji że Senat, jako swoje poprawki do ustawy, ma prawo proponować treści, które zawarte były w projektach (bywa, że licznych) ustaw odrzuconych już w głosowaniu kończącym pierwsze czytanie, skoro treści te były również przedmiotem rozważań sejmowych. Takie postępowanie niosłoby ryzyko bardzo znacznego rozszerzenia pojęcia „materia ustawy” i mogłoby prowadzić do zachwiania, a może i odwrócenia ustrojowych relacji między dwoma organami władzy ustawodawczej – Sejmem i Senatem.

Nie do utrzymania jest także pogląd, zgodnie z którym uchwalona w Sejmie ustawa nowelizująca stanowi w dalszej procedurze legislacyjnej całość z ustawą nowelizowaną, zaś granicę dla dopuszczalnych poprawek Senatu wyznacza treść obydwu tych aktów normatywnych. Jak to już wyraźnie wskazywano, taka mogłaby być konsekwencja przyjęcia rozwiązania zaproponowanego w trakcie prac nad treścią art. 121 Konstytucji, zgodnie z którym zakres poprawek Senatu do przekazanej ustawy jest nieograniczony. Jednoznaczna decyzja ustrojodawcy odrzucająca takie rozwiązanie musi skutkować uznaniem, że nieprzekraczalne granice dla ingerencji Senatu realizowanej w formie poprawek wyznacza tylko i wyłącznie treść uchwalonej w Sejmie ustawy nowelizującej. Przyjęcie poglądu przeciwnego oznaczałoby w skrajnym przypadku, że dokonanie jakiegokolwiek zmiany w treści ustawy nowelizowanej „otwiera” całą zawartość merytoryczną tego aktu dla korekcyjnej działalności Senatu wyrażanej w formie poprawek, o których mowa w art. 121 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, takie stanowisko jest w świetle wskazanych wyżej argumentów pozbawione podstaw.

Odnosząc się do zagadnienia zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu sformułowano również argument, zgodnie z którym zakres treściowy po-

prawek Senatu mieści się w granicach dwóch innych decyzji izby, tzn. przyjęcia ustawy bez zmian oraz jej odrzucenia.

Przyjęcie ustawy bez zmian oraz jej odrzucenie stanowią bowiem niewątpliwie przeciwstawne i skrajne formy stanowiska Senatu. Ich przedmiotem może być przy tym tylko i wyłącznie tekst ustawy uchwalonej w Sejmie. Druga z wymienionych wyżej form może być uznana za niewątpliwie najdalej idące rozstrzygnięcie w tym zakresie. Natomiast konsekwencją założenia, iż propozycje poprawek Senatu wykraczać mogą poza zakres treściowy ustawy przekazanej przez Marszałka Sejmu prowadziłoby do sytuacji, w której rozwiązanie „pośrednie” (uchwalenie poprawek) wywoływałoby skutki dalej idące, niż te, które wynikają z rozwiązania skrajnego (odrzucenie ustawy). Takie rozwiązanie powyższego problemu nie znajduje uzasadnienia w unormowaniach konstytucyjnych.

Poprawka wnoszona w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji jest zawsze poprawką do uchwalonej już ustawy. Po uchwaleniu ustawy nawet Sejm działający *in pleno* ma ograniczone możliwości oddziaływania na treść poprawki uchwalonej przez Senat. Nie może swobodnie określić jej materii, lecz ogranicza się do jej przyjęcia albo odrzucenia (art. 121 ust. 3 Konstytucji). Nie ma wątpliwości, że zarówno ograniczony zakres poprawek wnoszonych przez Senat jak i ograniczenie możliwości ustosunkowania się Sejmu do poprawek Senatu są przemyślanymi przez ustawodawcę rozwiązaniami. W ten sposób ustawodawca konstytucyjny podkreślił wagę gwarancji proceduralnych, które przewidują dla poszczególnych decyzji ustawodawczych ściśle określony czas i miejsce. Gwarancje te wykluczają nieuzasadniony merytorycznie i proceduralnie powrót do wnikliwie rozważonej i przesądzonej już materii ustawy.

Nie jest też trafne wywodzenie prawa do poprawiania ustawy nowelizowanej „przy okazji” uchwalania poprawek do ustaw nowelizującej (...) z niewielkiej zmiany redakcyjnej art. 121 ust. 2 Konstytucji w stosunku do art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji. Zastąpienie sformułowania „wprowadzić do jej [ustawy] tekstu poprawki” w art. 17 ust. 2 sformułowaniem „uchwalenie poprawki” nie zmieniło znaczenia normy konstytucyjnej. Wynika to z brzmienia całego przepisu, ponieważ tak w Małej Konstytucji jak i obecnie poprawki Senatu odnoszą się do ustawy uchwalonej przez Sejm i następnie przekazanej przez Marszałka Sejmu Senatowi. Nie ma wątpliwości, jak wyżej podkreślono, że skoro dwie przeciwstawne formy stanowiska Se-

natu – przyjęcie albo odrzucenie ustawy w całości – odnoszą się do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm, to mieszczące się między tymi skrajnymi możliwościami stanowisko – uchwalenie poprawek – dotyczyć może wyłącznie tego samego tekstu.

W konkluzji powyższych rozważań warto zauważyć, że zastanawiający jest spór jaki zawiązał się wokół pojęcia poprawki, zakresowo znacznie węższego niż prawo inicjatywy ustawodawczej. Trudno oprzeć się wrażeniu swoistego odwrócenia proporcji, polegającego na tym, że to właśnie na instytucji poprawki skoncentrowano rozważania dotyczące istoty relacji między Sejmem i Senatem. Tymczasem Senatowi przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji), a więc kompetencja dająca temu organowi znacznie większe możliwości wpływu na proces ustawodawczy. Oczywiście jest to droga dłuższa i wymagająca znacznie większego zaangażowania legislacyjnego (projekt musi przejść przez wszystkie etapy procedury ustawodawczej w Sejmie – art. 119 Konstytucji). Niemniej jednak należy podkreślić, że po to ustawodawca konstytucyjny wprowadził dwie odrębne instytucje – prawo inicjatywy ustawodawczej i prawo do wnoszenia poprawek, aby dać podmiotom uprawnionym możliwość wybrania optymalnej drogi realizacji określonych interesów na różnych etapach postępowania ustawodawczego.

Rozróżnienie form aktywności legislacyjnej Senatu znalazło także jednoznaczny wyraz normatywny w postanowieniach Regulaminu Senatu (M. P. z 2000 r. Nr 8, poz. 170, ze zm.). Na podstawie uchwały Senatu z 27 stycznia 2000 r. art. 69 ust. 1 regulaminu otrzymał następujące brzmienie: „Jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm, komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz z projektem uchwały, o którym mowa w art. 55 ust. 2 (obecny art. 68 ust. 2), komisja może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy”. W uzasadnieniu przygotowanego przez Komisję Regulaminową i Spraw Senatorskich projektu uchwały wprowadzającej opisaną wyżej zmianę regulaminu, jednoznacznie wyjaśniono, że „przewidziany w tym przepisie tzw. uproszczony tryb postępowania w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu miałby zastosowanie w sytuacjach, gdy komisja rozpatrująca ustawę uchwaloną przez Sejm dostrzeże w ustawie nowelizowanej („ustawie matce”) oczywisty błąd, którego nie można usunąć poprzez wniesienie

poprawki do ustawy nowelizującej”. Nie może więc budzić wątpliwości, że dokonując powyższej nowelizacji regulaminu senatorowie dostosowali postanowienia tego aktu do unormowań konstytucyjnych, jak i ustaleń wynikających z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, akceptując tym samym konieczność respektowania ograniczonego (wyłącznie w granicach treści ustawy nowelizującej uchwalonej w Sejmie) zakresu dopuszczalnych poprawek. Konsekwencją tego musi być więc uznanie jednoznacznej dyferencjacji dwóch oddzielnych form aktywności legislacyjnej Senatu – inicjatywy ustawodawczej i poprawek uchwalanych na podstawie art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Ścisła wykładnia pojęcia poprawki, pozwalająca odróżnić ją od prawa inicjatywy ustawodawczej jest bowiem nie tylko konsekwencją jednoznacznego brzmienia art. 118 ust. 1, art. 120 i art. 121 ust. 2 Konstytucji, jasno wyrażonej podczas prac w Zgromadzeniu Narodowym i potwierdzonej w referendum woli ustawodawcy konstytucyjnego w tym zakresie, ale także stosownych postanowień Regulaminu Senatu (wyrok z 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

W demokratycznym państwie prawnym normy obowiązującego prawa muszą być stanowione w trybie określonym Konstytucją, a każdy organ państwa podejmuje działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Podstawę prawną działania organów stanowiących prawo tworzą przepisy określające ich kompetencje oraz przepisy regulujące tryb ustawodawczy. Jednym z nich jest art. 121 ust. 2 Konstytucji, stanowiący o roli Senatu w procesie uchwalania ustawy, między innymi o możliwości wprowadzenia do tekstu ustawy poprawek. Przepis ten Trybunał Konstytucyjny wziął z urzędu pod uwagę jako wzorzec kontroli trybu uchwalenia zaskarżonych przepisów ustawy zmieniającej.

Dla społeczeństwa w demokratycznym państwie prawnym jedną z gwarancji jest stanowienie prawa z poszanowaniem konstytucyjnej regulacji zasad trybu ustawodawczego. Konstytucja, tworząc odpowiednie warunki instytucjonalne, umożliwia stanowienie prawa ze szczególną rozważą, przy wszechstronnym rozważeniu zgłaszanych propozycji legislacyjnych, które mają stać się powszechnie obowiązującym prawem. Ważną rolę pełni zwłaszcza art. 7 Konstytucji, który wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych. Dlatego konieczne

jest restrykcyjne interpretowanie i stosowanie przepisów Konstytucji dotyczących procesu ustawodawczego (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., K 18/95). Stanowienie przepisów jest niezgodne z Konstytucją, jeśli następuje z uchybieniami określonego w jej normach trybu ustawodawczego, polegającymi m.in. na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym stadium postępowania legislacyjnego. Tak też należy zakwalifikować w niniejszej sprawie wprowadzenie przez Senat poprawek do ustawy zmieniającej, zawierających propozycje wykraczające poza jej materię. Nie znaczy to, że Senat nie ma żadnych możliwości wprowadzenia nawet daleko idących zmian legislacyjnych, w sytuacji gdy rozpatrując ustawę uchwaloną przez Sejm, dostrzeże taką konieczność. Właściwym trybem w takiej sytuacji powinna być inicjatywa ustawodawcza Senatu podjęta na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji. Taką możliwość przewiduje wprost także art. 69 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741, ze zm.), zgodnie z którym, jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja senacka dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz z projektem uchwały o przyjęciu uchwalonej przez Sejm ustawy bez poprawek albo wprowadzeniu do jej tekstu poprawek, albo odrzuceniu ustawy, komisja może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy.

Gdy zaś chodzi o ograniczenia wynikające ze szczególnego trybu legislacyjnego, narzuca je treść art. 123 Konstytucji, dotyczącego postępowania w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny. W powołanym wyżej wyroku z 9 stycznia 1996 r., K 18/95, Trybunał uznał, że „w pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w projekcie pilnym ustawy pochodzącym od Rady Ministrów. Takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłączością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów” (s. 14). Należy uzupełnić tę uwagę podkreśleniem, że rozszerzenie zakresu regulacji rozpatrywanej w trybie pilnym tym bardziej nie jest dopuszczalne w ramach poprawek senackich, a zatem na końcowym etapie prac legislacyjnych (wyrok z 18 kwietnia 2012 r., K 33/11).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uregulowane w Konstytucji zasady postępowania legislacyjnego stanowią proceduralne gwarancje stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym, istotnie przyczyniając się do tego, że proces ten przebiega ze szczególną rozważą, przy istnieniu i przestrzeganiu instytucjonalnych warunków wszechstronnego rozważenia zgłaszanych propozycji legislacyjnych, zanim staną się one obowiązującym prawem. Skracanie lub upraszczanie procesu legislacyjnego wykracza poza zakres autonomii Sejmu i Senatu, nawet wówczas gdy uzyskuje wymaganą większość. Wprowadzanie przez podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym pewnych regulacji w niewłaściwym stadium postępowania legislacyjnego jest równoznaczne z naruszeniem konstytucyjnych gwarancji stanowienia prawa. Tak też należy zakwalifikować w niniejszej sprawie wprowadzenie przez Senat poprawek do ustawy zmieniającej, zawierających propozycje wykraczające poza jej materię.

Trybunał podkreśla, że Senat dysponuje możliwością wprowadzenia nawet daleko idących zmian legislacyjnych, w sytuacji gdy – rozpatrując ustawę uchwaloną przez Sejm – dostrzeże taką konieczność. Właściwym trybem w takiej sytuacji powinna być jednak inicjatywa ustawodawcza Senatu podjęta na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji. Taką drogę przewiduje wprost także art. 69 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu⁶, zgodnie z którym, jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja senacka dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz z projektem uchwały o przyjęciu uchwalonej przez Sejm ustawy bez poprawek albo wprowadzeniu do jej tekstu poprawek, albo odrzuceniu ustawy, komisja może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy (wyrok z 18 kwietnia 2012 r., K 33/11).

Sejm nie może wprowadzić uchylić się od rozpatrzenia poprawek zgłoszonych przez Senat, choćby wykraczały one poza zakres pojęcia poprawek do ustawy sejmowej, jednak ich przyjęcie, na skutek nieuzyskania w głosowaniu odpowiedniej większości dla ich odrzucenia, nie stanowi konwalidacji nieprawidłowości zaistniałych w toku procesu legislacyjnego (wyrok z 4 listopada 2009 r., Kp 1/08).

⁶ M. P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741, ze zm.

7. Odrzucenie poprawek

Sejm nie może uchylić się od rozpatrzenia poprawek zgłoszonych przez Senat, choćby wykraczały one poza zakres pojęcia poprawek do ustawy sejmowej (orzeczenie z 22 września 1997 r., K 25/97).

Na 14 posiedzeniu Sejmu X kadencji, 1 grudnia 1989 r., została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, której przedmiotem była zmiana roty ślubowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ustawę tę Sejm przedłożył do rozpatrzenia Senatowi, który na 14 posiedzeniu, 7 grudnia 1989 r., zaakceptował zmianę wprowadzoną przez Sejm, dodając jednocześnie do tekstu ustawy propozycję dokonania dalszych zmian dotyczących głównie uprawnień Senatu oraz obowiązków Trybunału wobec Senatu (m.in. przyznania Senatowi prawa inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nałożenia na Trybunał obowiązku składania informacji także Senatowi). Próba dodawania przez Senat nowych regulacji do tekstu ustawy przekazanego Senatowi przez Sejm, w sytuacji gdy sprawa dotyczyła nowelizacji ustawy w jednej kwestii, napotkała na sprzeciw sejmowej Komisji Ustawodawczej. Jej zdaniem, propozycje zmian w takim wypadku powinny dotyczyć jedynie tekstu przekazanego Senatowi do rozpatrzenia (tj. ustawy nowelizującej inną ustawę), nie zaś ustawy nowelizowanej, dla zmiany której konieczne jest zrealizowanie przez Senat prawa inicjatywy ustawodawczej.

Z kolei Senat stał na stanowisku, że podział na ustawę nowelizowaną i nowelizującą nie znajduje oparcia w Konstytucji i Senat przy wnoszeniu propozycji zmian związany jest jedynie materią określoną tytułem przekazanej mu ustawy.

Opierając się na wyżej przedstawionym rozumieniu treści art. 27 ust. 1 Konstytucji Komisja Ustawodawcza Sejmu wydzieliła z uchwały Senatu tylko ten fragment tekstu, który dotyczył zaakceptowania treści ustawy Sejmu, traktując pozostałe poprawki jako zapowiedź nowej inicjatywy ustawodawczej Senatu. W rezultacie takiego stanowiska Komisji Ustawodawczej Marszałek Sejmu zawiadomił Prezydenta RP o niezgłaszaniu przez Senat poprawek do przekazanej mu przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przeciwno temu zaprotestował Marszałek Senatu zawiadamiając Prezydenta, iż informacja Marszałka Sejmu nie odpowiada rzeczywistości, co spowodowało, że Prezydent

ustawy nie podpisał. Wskutek takiej sytuacji grupa posłów wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, uwzględniający wszystkie propozycje zgłoszone przez Senat w uchwale z 7 grudnia 1989 r.

Podobnego rodzaju spór toczył się również przy rozpatrywaniu na 18 posiedzeniu Sejmu w dniu 19 stycznia 1990 r. stanowiska Senatu w sprawie ustawy o zmianie Kodeksu karnego, a także ustawy o zmianie Kodeksu karnego wykonawczego. Podobnie, jak w wyżej opisanej sprawie, Senat do ustaw tych wprowadził szereg zmian dotyczących nie ustawy nowelizującej a nowelizowanej. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości oraz Komisja Ustawodawcza, powołując się na fakt naruszenia przez Senat art. 27 Konstytucji, wnioskowały o stwierdzenie, by propozycje do ustawy o zmianie k.k. „pozostawić bez rozpoznania”. Marszałek Sejmu poddał pod głosowanie wnioski o odrzucenie poprawek Senatu. W rezultacie głosowania powstał tzw. pat legislacyjny: wniosek ten nie uzyskał większości 2/3 głosów, lecz również Sejm nie zdołał uchwalić tych poprawek wymaganą (zwykłą) większością głosów. Również w trakcie rozpoznawania stanowiska Senatu w sprawie zmiany Kodeksu karnego wykonawczego wymienione wyżej komisje zaproponowały podjęcie przez Sejm uchwały o pozostawieniu bez rozpatrywania tych propozycji Senatu, które wykraczają poza zakres ustawy o zmianie k.k.w. Po dyskusji na temat możliwości zajęcia tego rodzaju stanowiska przez Sejm, skierowano wniosek Komisji do Prezydium Sejmu celem dokonania wykładni odpowiednich postanowień Regulaminu Sejmu.

Po wejściu w życie Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. w trakcie rozpatrywania stanowiska Senatu do ustawy z 29 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Senat nie zaproponował odrzucenia tej ustawy, lecz w formie poprawek przedstawił nowe rozwiązanie problemu kredytowania budownictwa, będące w istocie nowelizacją ustawy z 1989 r.) wielu posłów wskazywało, że Senat wykroczył poza przewidziane w art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji („Senat może w ciągu 30 dni ustawę przyjąć lub wprowadzić do jej tekstu poprawki albo ją odrzucić...”) prawo wnoszenia poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy, realizując faktycznie prawo inicjatywy ustawodawczej. Prezydium Sejmu przekazało ponownie stanowisko Senatu do rozpatrujących je wcześniej komisji Sejmu celem dodatkowego rozpatrzenia

i przygotowania uzupełniającego sprawozdania obejmującego również odpowiedzi na pytanie czy poprawki Senatu należy poddać pod głosowanie. W przedstawionym sprawozdaniu Komisje uznały, iż nie są kompetentne do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między Sejmem a Senatem, w szczególności zaś do uznania, że Senat w ogóle nie wniósł poprawek, w związku z czym należałoby nie poddawać ich pod głosowanie (orzeczenie z 23 listopada 1993 r., K 5/93).

Udział Senatu w postępowaniu ustawodawczym nie jest jednak obligatoryjny. Jeżeli Senat w określonym terminie nie podejmie uchwały, w przedmiocie ustawy uchwalonej przez Sejm, uważa się ją za przyjętą z mocy normy konstytucyjnej. Natomiast do przyjęcia poprawek proponowanych przez Senat potrzebne jest zawsze ich rozpatrzenie przez Sejm, którego finałem jest głosowanie posłów nad poszczególnymi poprawkami. Przyjęcie poprawki Senatu z mocy normy konstytucyjnej wiąże się nie z niepodjęciem uchwały przez Sejm, lecz z nieodrzuconiem przez Sejm poprawki senackiej bezwzględną większością głosów. O tym, czy Sejm odrzucił poprawkę bezwzględną większością głosów, czy też jej nie odrzucił wobec braku takiej większości, można mówić dopiero po poddaniu poprawki senackiej pod głosowanie, będące finałem jej rozpatrzenia przez Sejm. Za taką wykładnią przemawia także ustrojowa pozycja Sejmu w systemie władzy ustawodawczej, w tym jego dominująca rola w procesie ustawodawczym jako „gospodarza” ustawy. A zatem, chociaż na Sejmie spoczywa konstytucyjny obowiązek rozpatrzenia prawidłowo uchwalonych poprawek Senatu, nie można przyjąć, że w razie uchylenia się Sejmu od tego obowiązku poprawki te zostały automatycznie przyjęte z mocy normy konstytucyjnej. Oznacza to natomiast, że został pominięty obligatoryjny etap procesu ustawodawczego (orzeczenie z 22 września 1997 r., K 25/97).

Przyjęcie przez Sejm poprawek Senatu na skutek nie uzyskania w głosowaniu odpowiedniej większości dla ich odrzucenia nie stanowi jednak konwalidacji nieprawidłowości zaistniałych w toku procesu legislacyjnego. Przyjęcie przez Sejm w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji, niedopuszczalnych poprawek zaproponowanych przez Senat – wobec nie odrzucenia ich bezwzględną większością głosów – nie prowadzi do konwalidacji naruszonego trybu postępowania legislacyjnego. Taka praktyka jest nie do pogodzenia z rolą wyznaczoną Senatowi w procesie legislacyjnym przez

Konstytucję. Prowadziłaby ona do ograniczenia roli Sejmu w procesie stanowienia prawa, skoro Sejm nie może wprowadzać zmian do poprawek Senatu, a jedynie przyjąć je albo odrzucić (wyroki z: 24 czerwca 2002 r., K 14/02 i 22 maja 2007 r., K 42/05).

W trakcie rozpatrywania przez Sejm stanowiska Senatu (art. 121 ust. 3 Konstytucji) wobec określonej ustawy wykluczone jest wnoszenie jakichkolwiek poprawek (wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03).

8. Podpisanie ustawy

Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej ustawę do podpisu. Prezydent może odmówić podpisania ustawy przekazując ją z umotywowanym wnioskiem do Sejmu do ponownego rozpatrzenia. Jeżeli Sejm większością 3/5 głosów ponownie uchwali ustawę Prezydent jest obowiązany ją podpisać w terminie 7 dni i zarządzić jej ogłoszenie.

Prezydent (art. 122 ust. 3 i 4 Konstytucji), przed podpisaniem ustawy, może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania jej zgodności z Konstytucją. Prezydent odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności, natomiast Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

Ustawa może być prawidłowo przedstawiona Prezydentowi do podpisu dopiero po przyjęciu jej przez Sejm i Senat.

Na Sejmie spoczywa konstytucyjny obowiązek rozpatrzenia prawidłowo uchwalonych poprawek Senatu. W przypadku uchylenia się Sejmu od tego obowiązku należy uznać, że został pominięty obligatoryjny etap procesu ustawodawczego. Przedstawiona w takiej sytuacji przez Marszałka Sejmu Prezydentowi do podpisu ustawa w wersji uchwalonej przez Sejm jest dotknięta istotną wadą proceduralną – nie jest ustawą przyjętą przez obie izby parlamentu. Jako ustawa niezgodna z Konstytucją

ze względu na naruszenie trybu ustawodawczego ustawa taka nie powinna być podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej, który czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. Prezydent jest jednak związany aktem Marszałka Sejmu i rozbieżności zdań co do prawidłowości trybu ustawodawczego nie może rozstrzygnąć samodzielnie. W takiej sytuacji otwarta jest natomiast droga kontroli prewencyjnej przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodność ustawy z Konstytucją, to zgodność z normami konstytucyjnymi zarówno treści tej ustawy, jak trybu ustawodawczego poprzedzającego ewentualne podpisanie jej przez Prezydenta. Jeżeli ustawa przedstawiona Prezydentowi nie jest ustawą przyjętą przez Sejm i Senat, to Trybunał Konstytucyjny, na wniosek Prezydenta, jest władny orzec o takiej niezgodności (orzeczenie z 22 września 1997 r., K 25/97).

9. Warunki wejścia w życie aktu normatywnego

Akt normatywny obowiązuje (staje się częścią systemu prawnego) dopiero z chwilą dokonania ostatniej z czynności konwencjonalnych, składających się na akt jego stanowienia, którą jest należyta promulgacja aktu. Oznacza to, że warunkiem obowiązywania aktu normatywnego (wejścia do systemu prawnego) jest jego opublikowanie, które oczywiście nie jest równoznaczne z „wejściem w życie”, następującym w terminie wskazanym w samym akcie (postanowienie z 25 października 2005 r., K 37/05).

Warunkiem wejścia w życie powszechnie obowiązującego aktu normatywnego jest jego ogłoszenie rozumiane jako podanie do publicznej wiadomości aktu poprzez jego publikację w oficjalnym organie promulgacyjnym w taki sposób, by jego adresaci mieli możliwość zapoznania się z tym tekstem (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Ogłoszenie oznacza przekazanie informacji o treści aktu normatywnego jego adresatom. Warunek ten dotyczy nie tylko ustaw, ale także innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, a mianowicie umów międzynarodowych (art. 88 ust. 3), rozporządzeń, jak również aktów prawa miejscowego. Zasady i tryb ogłaszania ustaw i innych aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji). Ogłoszenie ustawy następuje przez publikację jej tekstu w Dzienniku Ustaw. Nie wystarcza inny sposób podania treści ustawy do wiadomości publicznej (art. 122 ust. 2 i 5 i art. 144 ust. 3 pkt 7). Do spełnienia tego warunku konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw,

ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania. Nie ma natomiast znaczenia, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego (wyroki z: 20 grudnia 1999 r., K 4/99 i 20 czerwca 2002 r., K 33/01).

Zasady ogłaszania aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych określa ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. **Przepis ten stanowi realizację konstytucyjnej zasady stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ustanawiając nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia aktu normatywnego.** Akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłoszone w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Wskazana data Dziennika Ustaw ma znaczenie nie tylko dla ustalenia, czy akt normatywny nie przewidywał swojego wejścia w życie przed faktycznym ogłoszeniem (art. 88 ust. 1 Konstytucji), ale także przy ocenie, czy zachowany został konieczny okres dostosowawczy. Naruszenie wymaganej *vacatio legis* prowadzi do stwierdzenia, że akt normatywny tylko w pewnych ramach czasowych był niezgodny z Konstytucją (wyroki z: 20 czerwca 2002 r., K 33/01 i 3 października 2001 r., K 27/01).

Od tej zasady podstawowej ustawa przewiduje wyjątki – w myśl art. 4 ust. 2 „W uzasadnionych przypadkach akty normatywne (...) mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym” (wyrok z 23 marca 2006 r., K 4/06).

Rozwiązania zawarte w tej ustawie mają stworzyć możliwość zapoznania się z nową ustawą oraz przygotowania warunków do jej należytego funkcjonowania. Twórca ustawy, jako upoważniony do wyznaczenia terminu jej wejścia w życie może wybrać jedno z dwóch rozwiązań: ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia albo wchodzi w życie w terminie późniejszym,

a więc z zachowaniem *vacatio legis*. Dzień wejścia w życie ustawy można wyznaczyć na dzień jej ogłoszenia tylko w przypadkach szczególnie uzasadnionych, z wyjątkiem sytuacji, gdy ustawa nakłada obowiązki na obywateli lub inne podmioty nie podległe organom państwa (orzeczenie z 21 kwietnia 1996 r., K 15/95 oraz wyroki z: 15 grudnia 1997 r., K 13/97 i 16 czerwca 1999 r., P 4/98; zob. cz. I, pkt 5).

Na aprobacie zasługiwałaby taka praktyka wprowadzania w życie aktów normatywnych, która przez zakreślenie odpowiednich terminów wchodzenia w życie, stwarzałaby realną gwarancję wszystkim ich adresatom przygotowania się do realizacji postanowień takich aktów. Jest oczywiste, że jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne, to okres „spoczywania” aktu normatywnego powinien być dostatecznie długi w wypadku regulowania nowych materii prawnych (wyroki z: 3 października 2001 r., K 27/01 i 23 marca 2006 r., K 4/06).

(...) jeśli termin wejścia w życie ustawy nie jest określony w niej samej, bywa on zamieszczany w odrębnych przepisach regulujących wejście aktu prawnego w życie. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa. Takim momentem, określającym początek obowiązywania normy, jest dokonanie ostatniej z szeregu czynności konwencjonalnych składających się na akt stanowienia prawa, czyli jego ogłoszenie. Ogłoszenie sprawia, że dany akt prawny staje się ważny, czyli stanowi w ogóle element systemu prawa. Norma niewprowadzona do systemu prawa nie może wywoływać żadnych skutków, w tym tych związanych z rozpoczęciem biegu *vacatio legis*. Okres *vacatio legis*, jak już wskazano wyżej, dotyczy natomiast momentu, od którego prawo może być stosowane. Wiąże się z momentem wejścia prawa w życie. Jednak o wejściu w życie można mówić jedynie w odniesieniu do normy już obowiązującej, tj. ogłoszonej.

(...) Określenie momentu wejścia ustawy w życie każdorazowo pozostawione jest uznaniu ustawodawcy. Podejmując decyzję o terminie wejścia aktu normatywnego w życie, nie posiada on jednak zupełnej swobody. Wyznaczając ten termin, nie może on działać arbitralnie, ponadto ma obowią-

zek wykazania się maksymalną starannością we wskazaniu właściwego, ze względu na charakter regulowanej materii, okresu spoczywania ustawy (*vacatio legis*). (...) Moment wejścia w życie ustawy i związany z nim problem odpowiedniej *vacatio legis* osadzone są bowiem w konkretnym kontekście czasowym, który wymaga odniesienia się do relewantnych, ze względu na charakter normowanej materii, zdarzeń prawnych (wyrok z 28 października 2009 r., K 32/08).

10. Współdziałanie parlamentów państw członkowskich w pracach w zakresie działań prawodawczych Unii Europejskiej

Polska Konstytucja nie zawiera przepisów bezpośrednio regulujących rolę Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej (ustrojodawca powinien rozważyć celowość wprowadzenia regulacji tej materii). Problem sprowadza się do pytania, czy występuje w tym zakresie rzeczywista luka prawna w ramach regulacji konstytucyjnych, czy też przeciwnie – wykładnia Konstytucji, jej zasad i wartości, pozwala na poszukiwanie punktu zaczepienia dla owego współuczestnictwa w istniejącym porządku konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że niezbędne jest podjęcie próby takiej interpretacji norm konstytucyjnych, które umożliwi wkomponowanie wpływu organów państwa polskiego (w tym parlamentu) na stanowienie prawa unijnego w istniejące ramy ustrojowe Rzeczypospolitej. Takie podejście zgodne jest zresztą z zasadą wykładni Konstytucji w sposób przyjazny integracji europejskiej.

Krajowa władza ustawodawcza uzyskuje pewien wpływ na proces rozwoju całej Unii Europejskiej dzięki wyrażaniu opinii o projektach aktów prawnych Unii. Jednocześnie partycypacja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego jest czynnikiem wzmacniającym wiarygodność i demokratyczny mandat organów Unii Europejskiej.

Współpraca parlamentu z rządem w zakresie działalności prawodawczej Unii Europejskiej jest w istocie wykonywaniem kompetencji władzy ustawodawczej. Podkreślić należy, że rząd i parlament są partnerami, nie zaś oponentami – ich wspólnym zadaniem jest wypracowanie stanowiska, które w najwyższym stopniu odpowiadałoby racji stanu, czyli dobru Rzeczypospolitej. Bez znaczenia pozostaje, czy parlament jedynie w sposób niewiążący opiniuje przedstawiane projekty aktów i rządowe stanowiska,

czy też udziela władzy wykonawczej mandatu opatrzonego szczegółową instrukcją. Cel pozostaje ten sam. Nie ulega ponadto wątpliwości, że z punktu widzenia międzynarodowej pozycji Polski wskazane jest, by reprezentujący Ją wobec organów Unii rząd miał aprobatę parlamentu dla swego stanowiska. Bardzo ważne jest zatem, by polskie stanowisko – w każdym przypadku, gdy jest to możliwe – było efektem współpracy władz ustawodawczej i wykonawczej, bo tylko wówczas można go przekonująco bronić i dążyć do przekonania doń partnerów w negocjacjach.

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej oparty jest na podziale i równowadze trzech władz – ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej, przy czym władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat (art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji). Art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji – w istotnym dla sprawy zakresie – mają niemal jednakową treść. Oba przepisy stanowią wyraźnie, że władzę ustawodawczą (w Rzeczypospolitej Polskiej) sprawują Sejm i Senat i to obu tym izbom ustrojodawca powierzył kompetencje w zakresie tworzenia prawa. Skoro Senat jest jedną z izb ustawodawczych, to uznać trzeba, że wszystko, co wiąże się ze stanowieniem prawa lub też wpływaniem na jego treść, należy do jego konstytucyjnych kompetencji.

Zasadnicze znaczenie ma fakt, że uprawnienia i sam charakter Senatu wynikają wprost z zasady przedstawicielstwa, a pośrednio również – suwerenności Narodu. Obowiązkiem, ale i prawem Senatu jest reprezentowanie Narodu. Choć bezpośrednio (w referendum unijnym) wyrażoną wolą Suwerena było przekazanie części kompetencji prawodawczych instytucjom Wspólnot Europejskich, nie wynika stąd jednak, iż polski parlament – w tym Senat – mógłby i powinien utracić wszelki wpływ na materię przekazaną, a tym samym, że powinien on, w zakresie przekazanych kompetencji, zrezygnować z odgrywania roli przedstawiciela Narodu uczestniczącego – choćby w ograniczonym stopniu – w kreowaniu prawa wspólnotowego.

Regulacje unijne odnoszące się do kompetencji i procedur tworzenia prawa wspólnotowego nie rzutują na sposób, w jaki prawo wewnętrzne poszczególnych krajów członkowskich normuje mechanizmy wypracowania stanowiska krajowego, nie mogą też narzucać partycypacji poszczególnych organów państwa w tym procesie. Powierzenie organom Wspólnot Europejskich kompetencji w zakresie tworzenia prawa nie może być jednak rozumiane jako wyzbycie się przez konstytucyjnie określone organy pań-

stwa ich prerogatyw prawotwórczych, które ulegają jedynie modyfikacji i wyrażane są w innej formie. W tym zakresie w pełni aktualny pozostaje jednak nakaz respektowania podstawowej zasady podziału władzy i konstytucyjnie określonej pozycji każdego z organów (wyrok z 12 stycznia 2005 r., K 24/04).

Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat (...) uchwalenie ustawy ratyfikującej umowę międzynarodową następuje wyłącznie na wniosek Rady Ministrów; Prezydent nie może ratyfikować umowy międzynarodowej bez uprzedniej ustawy upoważniającej do ratyfikacji; urzędowy akt ratyfikacji umowy międzynarodowej przez Prezydenta nie stanowi osobistego uprawnienia (prerogatywy) Prezydenta i by doszedł do skutku, wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (...) (postanowienie z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08).

(...) Kompetencje opiniodawcze Europejskiego Banku Centralnego reguluje Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: Traktat lub Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską) oraz decyzja Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych, 98/415/WE (Dz. Urz. UE L 189 z 3.07.1998, s. 446-447; dalej: decyzja lub decyzja Rady).

(...) Art. 4 decyzji precyzuje obowiązki państw związane z zasięgnięciem opinii Europejskiego Banku Centralnego. W myśl tego artykułu „każde Państwo Członkowskie podejmuje środki konieczne do zapewnienia całkowitej zgodności z decyzją. W tym celu zapewni, że EBC będzie proszony o konsultacje na właściwym etapie umożliwiającym władzy rozpoczynającej opracowywanie projektu przepisu prawnego rozważenie opinii EBC przed podjęciem merytorycznych decyzji oraz że opinia otrzymana z EBC zostanie przekazana do wiadomości władzy przyjmującej akt prawny, jeżeli ten ostatni jest innym organem władzy niż ten, który opracował dany projekt przepisu prawnego”. Przepisy prawa Unii Europejskiej nakładają ogólnie na władze krajowe obowiązek wystąpienia z wnioskiem do Europejskiego Banku Centralnego o sporządzenie opinii. Wskazanie właściwych władz krajowych wymaga odwołania się do prawa krajowego.

Na gruncie prawa polskiego należy przyjąć, że rozważany obowiązek ciąży na organie, który ustanawia dany akt. W wypadku projektu ustawy obowiązek ten ciąży na podmiocie opracowującym projekt ustawy, z tym

że w wypadku projektów przedkładanych przez grupę posłów lub komisję sejmową lub przez grupę obywateli obowiązek wystąpienia z wnioskiem o przedstawienie opinii ciąży na Marszałku Sejmu. Nie ulega wątpliwości, że Rada Ministrów ma obowiązek wystąpienia do Europejskiego Banku Centralnego z wnioskiem o przedstawienie opinii w sprawie opracowanego przez nią projektu aktu normatywnego dotyczącego spraw należących do zakresu kompetencji banku.

(...) po otrzymaniu opinii organ, który wystąpił o jej sporządzenie, miał prawny obowiązek podjęcia działań zapewniających, że treść opinii została przekazana do wiadomości Sejmu i Senatu. Jeżeli o opinię wystąpiła Rada Ministrów – obowiązek ten spoczywał na niej.

(...) Opinia Europejskiego Banku Centralnego może dotyczyć zarówno kwestii zgodności proponowanego aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej, jak i celowości rozwiązań proponowanych przez władze krajowe. Opiniowanie określonych projektów aktów prawnych przez Europejski Bank Centralny ma m.in. na celu zwrócenie państwu uwagi na ewentualne naruszenie prawa Unii Europejskiej albo na negatywne konsekwencje proponowanego aktu dla realizacji celów Wspólnoty Europejskiej. Zapewnić one mają przestrzeganie prawa Unii Europejskiej oraz określenie i prowadzenie polityki krajowej przez rządy państw członkowskich przy uwzględnianiu wymogów integracji europejskiej.

Poglądy wyrażone w opinii nie mają wprawdzie charakteru wiążącego dla organów państw członkowskich. Fakt niezastosowania się do opinii Europejskiego Banku Centralnego nie pociąga za sobą sam przez się konsekwencji prawnych.

Na tle rozpoznawanej sprawy może pojawić się przede wszystkim wątpliwość, czy obowiązek przekazania przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi opinii Europejskiego Banku Centralnego dotyczącej projektu ustawy stanowi element trybu stanowienia ustaw. Stanowienie ustaw jest kompetencją Sejmu i Senatu, a rozważany obowiązek ciąży na podmiocie, który ma jedynie kompetencję do zainicjowania postępowania ustawodawczego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek ten stanowi jeden z elementów procedury ustawodawczej, wiąże się bowiem z dostępem parlamentu i jego członków do informacji niezbędnych w celu rzetelnej realizacji funkcji ustawodawczej (wyrok z 23 lipca 2009 r., Kp 4/08).

11. Zagadnienia dotyczące umów międzynarodowych

Na gruncie art. 91 Konstytucji, regulującego pozycję umowy międzynarodowej w systemie źródeł prawa można rozróżnić dwa rodzaje naruszeń prawa, niewiążące się bezpośrednio z naruszeniem umowy międzynarodowej. Po pierwsze, można wyobrazić sobie regulacje, które inaczej niż art. 91 ust. 2 określałyby miejsce umów międzynarodowych w polskim systemie prawnym, np. nakazując przyznanie pierwszeństwa ustawom w razie kolizji z umowami międzynarodowymi. Przepisy art. 91 ust. 1 i 2 mogą wówczas stanowić podstawę do uznania niekonstytucyjności takich ustaw wprowadzających odmienne regulacje dotyczące miejsca umów międzynarodowych w polskim systemie źródeł prawa. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny mógł stwierdzić tego rodzaju niezgodność z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji w ramach kontroli prewencyjnej, skoro wzorcem kontroli nie jest umowa międzynarodowa, lecz sam art. 91 Konstytucji.

(...) może zdarzyć się sytuacja, w której treść norm prawnych ustanowionych w polskim akcie normatywnym jest niezgodna ze wskazanym przepisem Konstytucji przy zastosowaniu jego interpretacji zgodnej z treścią norm ratyfikowanego przez RP i wprowadzonego do polskiego porządku prawnego Traktatu o przystąpieniu RP do UE. Trybunał Konstytucyjny ma wówczas kompetencję do stwierdzenia w ramach kontroli prewencyjnej naruszenia wskazanego przez wnioskodawcę właściwego przepisu Konstytucji, uwzględniając, że treść zakwestionowanego przepisu ustawy jest niezgodna z właściwym rzeczowo przepisem Konstytucji wykładanym – w związku z przyjętymi zobowiązaniami akcesyjnymi – „zgodnie z zasadą wykładni Konstytucji w sposób przyjazny dla integracji europejskiej” i wspólnotowego porządku prawnego (wyrok z 12 stycznia 2005 r., K 24/04). W takim bowiem wypadku norma prawa wspólnotowego nie jest jedynym i bezpośrednim wzorcem kontroli prewencyjnej, lecz dookreśla znaczenie normy konstytucyjnej stanowiącej wzorzec oceny.

12. Przekazanie organizacji międzynarodowej niektórych kompetencji organów władzy publicznej i zasady współpracy

Konstytucja dopuszcza w art. 90 przekazanie kompetencji organów władzy państwowej jedynie w niektórych sprawach, co w świetle polskie-

go orzecznictwa konstytucyjnego oznacza zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie i zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestie danego organu władzy państwowej; ewentualna zmiana trybu oraz przedmiotu przekazania wymaga przestrzegania rygorów zmiany Konstytucji⁷ (...) Gwarancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej pozostaje art. 90 Konstytucji i określone w nim granice przekazywania kompetencji (...) Zgromadzenie Narodowe, uchwalając Konstytucję, rozstrzygnęło o możliwości ograniczonego i uwarunkowanego transferu kompetencji ze wszystkimi tego konsekwencjami, także związanymi z dokonaniem przekazania na rzecz organizacji międzynarodowych, które „z mocy umów założycielskich mają kompetencje wkraczające w sferę kompetencji polskich organów władzy państwowej, w szczególności w kompetencję stanowienia prawa, które stosowane będzie wprost w krajowym porządku prawnym”⁸ (...) Traktat z Lizbony w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych dokonywanych w innym trybie aniżeli zwykła procedura rewizyjna zachowuje zasadę jednomyślności jako gwarancję respektowania suwerenności członków Unii, w pewnym zakresie wyrażającą się w możliwości dokonania przez parlamenty Państw Członkowskich notyfikacji sprzeciwu w oznaczonym czasie (...) Przedmiotowe postanowienia Traktatu z Lizbony powinny zapewniać równowagę między zachowaniem podmiotowości Państw Członkowskich i podmiotowością Unii. Gwarancją tej równowagi w Konstytucji są swoiste „kotwice normatywne”, służące ochronie suwerenności, w postaci art. 8 ust. 1 oraz art. 90 i art. 91 ustawy zasadniczej (...) Przynależność do Unii Europejskiej rodzi dla każdego z państw członkowskich problem konstytucyjny – relacji między prawem krajowym a prawem unijnym (...) Kompetencje prawodawcze są atrybutem suwerennego państwa. [...] Relacja między prawem unijnym i prawem krajowym jest bowiem mechanizmem, w którym organy państwa członkowskiego, z jednej strony uczestniczą (w różnych formach i stadiach) w formowaniu treści przyszłego prawa unijnego oraz w podejmowaniu decyzji instytucjonalizujących to prawo (...) W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 18/04 znalazło wyraz przekonanie, że

⁷ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku K 18/04.

⁸ K. Działocha, uwagi do art. 90 Konstytucji, *op.cit.*, s. 5.

ustrojodawca stoi na gruncie jednolitości systemu prawnego bez względu na to, czy składające się na ten system akty prawne stanowią efekt działania prawodawcy krajowego, czy też powstały jako uregulowania międzynarodowe (o różnym zasięgu i charakterze) objęte konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażony w dotychczasowym orzecznictwie, a zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku K 18/04, pogląd, że prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oprócz norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca zdecydował, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej będzie miał charakter wieloskładnikowy, obejmujący obok aktów prawnych, stanowionych przez polskie organy prawodawcze także akty prawa międzynarodowego i wspólnotowego⁹. W świetle poglądów doktryny¹⁰ i orzecznictwa¹¹ prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe powstaje bowiem przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie (w tym: Rzeczpospolitą Polską). W części zaś obejmującej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne) kreowane jest przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim. Do ustawodawcy należy wyznaczenie – w konstytucyjnych granicach – zasad, stosownie do których rząd polski będzie kształtował swoje stanowisko w sprawach europejskich we współpracy z Sejmem i Senatem. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2005 r., K 24/04, że w sprawach europejskich jest bardzo ważne, „by polskie stanowisko – w każdym przypadku, gdy jest to możli-

⁹ Por. E. Łętowska, „*Multicentryczność*” systemu prawa i wykładnia jej przyjąta, [w:] *Rozprawy prawnicze*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005.

¹⁰ Por. przykładowo S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006.

¹¹ Por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 18/04.

we – było efektem współpracy władzy ustawodawczej i wykonawczej”, co sprawia, że „prerogatywy konstytucyjnych organów tworzących władzę ustawodawczą powinny być odpowiednio dostosowane”. Na podkreślenie zasługuje znaczenie, jakie ma Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej¹² dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Protokół ten wskazuje jako cel Unii zwiększenie możliwości wyrażania przez parlamenty krajowe „punktu widzenia w sprawie projektów aktów ustawodawczych Unii Europejskiej” (preambuła). W myśl artykułu 2 wymienionego protokołu projekty aktów ustawodawczych kierowane do Parlamentu Europejskiego i Rady są przekazywane parlamentom narodowym, które mogą przysyłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji „uzasadnioną opinię na temat zgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości, zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności” (artykuł 3). Ponadto jeżeli Rada Europejska zamierza powołać się na artykuł 48 ustęp 7 akapit pierwszy lub drugi Traktatu o Unii Europejskiej, parlamenty narodowe „są informowane o tej inicjatywie Rady Europejskiej co najmniej sześć miesięcy przed przyjęciem jakiegokolwiek decyzji” (artykuł 6). Rozwiązania te stwarzają parlamentowi polskiemu przestrzeń oddziaływania na treść prawa europejskiego w stopniu pozwalającym na zmniejszenie zakresu jego „zewnętrzności” w stosunku do państwa polskiego (...) Na terenie Polski współobowiązują (...) podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów. Założenie wieloskładnikowej struktury systemu prawa obowiązującego w Polsce ma charakter generalny. Konstytucja, w następstwie regulacji zawartych w art. 9, art. 87 ust. 1 oraz w art. 90-91, uznaje tę wieloskładnikową strukturę unormowań obowiązujących na terytorium RP i przewiduje szczególnie tryb jej wprowadzania. Tryb ten wykazuje pokrewieństwo z trybem zmiany Konstytucji (...) W myśl art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej

¹² Dz. Urz. UE C 115 z 9.5.2008, s. 201.

Polskiej, staje się elementem składowym systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (...) Przewidziane w art. 90 ust. 1 Konstytucji umowy międzynarodowe o przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej „w niektórych sprawach” organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu stanowią jedną z kategorii umów międzynarodowych podlegających ratyfikacji. Ratyfikacja tych umów dokonywana jest w trybie o wyraźnie zastrzonych wymogach w porównaniu z trybem ratyfikacji innych umów, dokonywanej za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie. Konstytucja wymaga w tym przypadku zgodnej aprobaty kwalifikowanej większości (na poziomie – co najmniej – 2/3) składu ogólnokrajowych organów przedstawicielskich: Sejmu i Senatu RP, reprezentujących Naród (suwerena), bądź też – alternatywnie – uzyskania aprobaty samego suwerena, wyrażonej w drodze ogólnokrajowego referendum upoważniającego. Wprowadzono istotne zabezpieczenia przed zbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Zabezpieczenia te dotyczą wszystkich przypadków przekazywania kompetencji organom Unii Europejskiej (...) Zmiana umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę przekazania kompetencji, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgody stosownie do postanowień art. 90 Konstytucji. Bez zachowania konstytucyjnych wymagań ratyfikacja tego rodzaju umowy nie byłaby możliwa. Istotą art. 90 Konstytucji jest gwarancyjny z punktu widzenia suwerenności Narodu i państwa sens zawartych w nim ograniczeń. Polegają one na tym, że przekazanie kompetencji organów władzy państwowej dopuszczalne jest: 1) jedynie na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, 2) jedynie w niektórych sprawach i 3) jedynie za zgodą parlamentu, ewentualnie suwerena działającego w trybie referendum ogólnokrajowego. Wymieniona tu triada ograniczeń konstytucyjnych musi być zachowana dla zapewnienia zgodności przekazania z ustawą zasadniczą. Art. 90 ust. 1 Konstytucji dopuszcza przekazanie kompetencji „na podstawie umowy międzynarodowej”. To znaczy, że przekazanie kompetencji może mieć miejsce w umowie międzynarodowej oraz w umowie międzynarodowej zmieniającej postanowienia tej umowy. Możliwe jest również przekazanie kompetencji w ramach uproszczonej procedury zmiany postanowień umowy, jednakże pod warunkiem zachowania triady ograniczeń konstytucyjnych stanowią-

cych warunków *sine qua non* konstytucyjności przekazania. Umowa międzynarodowa dopuszczająca uproszczoną procedurę zmiany swych postanowień odnoszących się do kompetencji organów państwowych będzie mogła zostać uznana za zgodną z Konstytucją pod warunkiem, że procedura ta nie wyłącza możliwości zastosowania wymagań składających się na triadę konstytucyjnych ograniczeń przekazywania kompetencji. Umowa dopuszczająca uproszczoną procedurę przekazywania kompetencji będzie zatem zgodna z Konstytucją, jeżeli dopuszczenie to nie wyklucza wyrażenia zgody w sprawie przekazania kompetencji w niektórych sprawach w tym trybie w drodze ustawy, stosownie do wymagań określonych w art. 90 ust. 1 Konstytucji, lub w referendum ogólnokrajowym. Jednakże w zakresie objętym przekazaniem Rzeczpospolita dopuszcza stanowienie przez organy UE na zasadach określonych w Traktacie z Lizbony aktów prawnych obowiązujących na terytorium polskim lub wiążących Polskę w stosunkach zewnętrznych. Inne rozumienie przekazania kompetencji oznaczałoby, że art. 90 Konstytucji pozbawiony jest treści prawnej i nie pozwala na przekazanie kompetencji w ogóle, podczas gdy z jego treści wynika, że przekazanie jest możliwe – na zasadach zawartych w Konstytucji i sprecyzowanych w traktacie (...)

Ratyfikacja Traktatu z Lizbony nastąpiła w trybie art. 90 Konstytucji. Obejmowała ona również akceptację dla przepisów, które uelastyczniają procesy decyzyjne w instytucjach Unii. Zmiany procedur decyzyjnych wymagają przy tym akceptacji konstytucyjnych organów polskich. W traktatach przewidziano kilka form takiej akceptacji. Niektóre z nich, mieszczące się w ramach przepisów zaskarżonych przez wnioskodawców, zostaną dokładniej przedstawione niżej w punkcie 4 tej części uzasadnienia. W tym miejscu można jedynie zaznaczyć, że chodzi tu po pierwsze o wymaganie jednomyślności przy podejmowaniu rozstrzygnięć o zmianie procedur decyzyjnych, po drugie o kompetencje państw członkowskich do zatwierdzania pewnych rozstrzygnięć Rady Europejskiej i Rady, po trzecie – o kompetencje parlamentów narodowych do notyfikowania swojego sprzeciwu, po czwarte – o procedury tzw. hamulca bezpieczeństwa przy podejmowaniu decyzji w ramach procedury większości kwalifikowanej w przypadku gdy państwo członkowskie uzna, że projekt aktu prawnego narusza istotne aspekty jego systemu prawnego. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że (...) nastąpiła istotna zmiana w stanie prawnym. Polega ona na uchwaleniu

ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹³ (...) Powołana ustawa uchyla ustawę z dnia 11 marca 2004 r., noszącą identyczny tytuł (...) Należy zauważyć, że nowa ustawa kooperacyjna wzmacnia znacznie, w porównaniu z poprzednią ustawą, rolę Sejmu i Senatu w sprawach związanych z przedmiotem rozstrzygnięć w niniejszej sprawie. O ile ustawa z 2004 r. przyznawała obu izmom parlamentu kompetencje opiniodawcze dotyczące projektów aktów prawa unijnego i stanowisk zajmowanych przez Rzeczpospolitą na forum instytucji unijnych, o tyle ustawa z 2010 r. przyznaje władzy ustawodawczej w pewnym zakresie także kompetencje stanowiące. Pozostaje to niewątpliwie w związku ze wzmocnieniem roli parlamentów narodowych i demokracji przedstawicielskiej (por. artykuł 12 Traktatu o Unii Europejskiej oraz Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej i Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). Ustawa kooperacyjna nakłada na Radę Ministrów obowiązki informacyjne i sprawozdawcze związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (art. 3-10 ustawy kooperacyjnej), a także wyposaża Sejm i Senat w instrumenty, które pozwalają obu izmom polskiego parlamentu wywierać wpływ na tworzenie prawa unijnego. W tym kontekście należy wymienić także wymaganie zasięgnięcia przez Radę Ministrów opinii, która będzie stanowić podstawę stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 ust. 4, art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 i 2, art. 13 ustawy kooperacyjnej). Należy zauważyć, że wynikające z ustawy kooperacyjnej wymaganie zgody wyrażonej w ustawie lub ratyfikacji przed zajęciem stanowiska przez Rzeczpospolitą Polską na forum Unii Europejskiej dotyczy w wielu przypadkach decyzji podejmowanych na podstawie kwestionowanych rozwiązań. Zabezpieczenie udziału Rzeczypospolitej (jej organów konstytucyjnych) w procesach decyzyjnych w Unii opiera się zarówno na Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak i na prawie polskim (...) Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy kooperacyjnej decyzję w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w artykule 48 ustęp 7 Traktatu o Unii Europejskiej podejmuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady

¹³ Dz. U. Nr 213, poz. 1395; dalej: ustawa kooperacyjna.

Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie (...) Decyzje Rady Europejskiej, o których mowa w artykule 48 ustęp 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej, są podejmowane jednomyślnie przez szefów państw lub rządów państw członkowskich, jak również jej przewodniczącego oraz przewodniczącego Komisji. Wejście w życie decyzji podjętej zgodnie z artykułem 48 ustęp 6 Traktatu o Unii Europejskiej wymaga zatwierdzenia przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. W polskim porządku prawnym wskazane akty prawne Rady Europejskiej wymagają ratyfikacji zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji. Niezasadny jest zatem zarzut grupy senatorów dotyczący braku udziału we wskazanych procedurach konstytucyjnych organów państwa. Każdej zmianie procedury stanowienia prawa w ramach Unii Europejskiej, przewidzianej w artykule 48 ustęp 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej towarzyszą gwarancje pozwalające państwom członkowskim na skuteczną obronę interesów narodowych. Ponadto zarzut wnioskodawcy dotyczący wyrażenia zgody wyłącznie na zmiany traktatów w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej wynika z niedokładnego odczytania treści artykułu 48 ustęp 6 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej. Wskazane wymaganie odnosi się bowiem do wszystkich decyzji podjętych na podstawie artykułu 48 ustęp 6 Traktatu o Unii Europejskiej, natomiast zmiany instytucjonalne w dziedzinie pieniężnej wymagają dodatkowo konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym. Podjęcie decyzji zgodnie z artykułem 48 ustęp 7 Traktatu o Unii Europejskiej jest uzależnione od braku sprzeciwu któregośkolwiek z parlamentów narodowych w terminie sześciu miesięcy. Artykuł 48 ustęp 6 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej przewiduje, że „Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po konsultacji (...). Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Z kwestionowanego postanowienia Traktatu wynika, że zmiana, której ono dotyczy, nie wejdzie w życie, jeśli nie zostanie „zatwierdzona” przez Rzeczpospolitą zgodnie z jej wymogami konstytucyjnymi. Do ustrojodawcy należy sprecyzowanie tych wymogów.

(...) O zastosowaniu procedury określonej w artykule 48 ustęp 7 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej Rada Europejska decyduje jednomyślnie, co oznacza, że Rzeczpospolita może zablokować tego rodzaju decyzję w przy-

padku, gdyby rozstrzygnięcie naruszało zasady przekazywania kompetencji określone w art. 90 Konstytucji w zakresie wskazanym przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli. Właściwe władze publiczne nie są więc pozbawione zdolności przestrzegania postanowień Konstytucji. Zastosowanie tej procedury zależy od stanowiska polskiego Sejmu i Senatu, ponieważ – w myśl artykułu 48 ustęp 7 akapit trzeci – inicjatywa w tej sprawie podlega „przekazaniu” parlamentom narodowym, które mogą notyfikować swój sprzeciw we wskazanym terminie ze skutkiem w postaci zablokowania podjęcia decyzji o zastosowaniu omawianej procedury. Prawodawca krajowy jest władny określić mechanizm kształtowania stanowiska parlamentu w sprawach „przekazanych” na podstawie artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej, który zawiera rozwiązania zabezpieczające suwerenne prawa Rzeczypospolitej.

(...) Artykuł 48 ustęp 7 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi w akapicie trzecim, że wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską na podstawie akapitu pierwszego lub drugiego są przekazywane parlamentom narodowym. W przypadku gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od takiego przekazania, decyzja, o której mowa w akapicie pierwszym lub drugim, nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć taką decyzję.

Przekazywanie kompetencji możliwe jest jedynie na zasadach określonych w art. 90 ust. 1-3 Konstytucji i z zastosowaniem tych zasad do ewentualnego przekazania kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej, lecz nie w trybie zmiany umowy międzynarodowej, ale w trybie wykonania jej postanowień, czego dotyczy kwestionowany artykuł 48 ustęp 7. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego artykuł 48 ustęp 7 akapit trzeci jest zgodny z powołanym wzorcem konstytucyjnym.

(...) Do parlamentu należy podjęcie odpowiednich rozstrzygnięć dotyczących spełnienia wymagań konstytucyjnych niezbędnych ze względu na zasadę respektowania suwerenności w warunkach integracji europejskiej i ewentualnego sprecyzowania wymogów pozwalających uniknąć konsekwencji różnicy zdań w tej dziedzinie między rządem a parlamentem, czemu ma służyć uchwalona przez Sejm 8 października 2010 r. ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Obowiązujące postanowienia konstytucyjne (w szczególności art. 90) umożliwiają wykładnię ustawy zasadniczej pozwalającą na uznanie, że mo-

dyfikacja postanowień traktatowych bez zmiany traktatu, pociągająca za sobą przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu na podstawie umowy międzynarodowej, chociaż nie w drodze zmiany jej postanowień w trybie rewizji traktatu, wymaga dopełnienia tych samych rygorów, które art. 90 Konstytucji określa dla umowy międzynarodowej (wyrok z 24 listopada 2010 r., K 32/09).

Z woli ustrojodawcy, tryb wskazany w art. 90 Konstytucji ma być stosowany, jeśli przedmiotem umowy międzynarodowej jest przekazanie kompetencji. Wykładnia językowa przemawia więc za stosowaniem tego przepisu tylko wówczas, gdy zachodzi wskazana w nim przesłanka. W cytowanym przepisie brak jest dodatkowego zastrzeżenia, że tryb przewidziany w art. 90 Konstytucji dotyczy również wszelkich zmian tego rodzaju umowy. *A contrario* należy więc przyjąć, że jeżeli przedmiotem umowy zmieniającej nie jest przekazanie kompetencji, to tryb określony w art. 90 Konstytucji nie ma zastosowania. Rozumowanie *a contrario* wzmacnia konstytucyjna aksjologia oraz wykładnia celowościowa art. 90 Konstytucji. Podstawy konstytucyjnej aksjologii wskazują, że istota koncepcji ustrojodawcy wyklucza możliwość zastosowania trybu wskazanego art. 90 ust. 2 Konstytucji, gdy będzie miała miejsce jakakolwiek zmiana umowy.

Podobnie postąpił ustawodawca. W art. 25 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych przyjął, że zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, „wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”. Nie ma tu zatem mowy o „takim samym trybie”. Nie można zatem wykluczyć, że zmiana umowy międzynarodowej przyjętej w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji nastąpi w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji, jeśli na podstawie umowy miałyby dojść do przekazania kompetencji organów państwa. Dodać należy, że akceptacja tezy o konieczności zastosowania art. 90 Konstytucji do zmiany umowy zawartej w tym trybie skutkowałaby przyjęciem, że także odwrotna operacja („zwrot kompetencji”) wymagałaby także takiego trybu, a to przeczyłoby *ratio legis* art. 90 Konstytucji (wyrok z 26 czerwca 2013 r., K 33/12).

SKOROWIDZ ORZECZEŃ*

Orzeczenia

- z 28 maja 1986 r., U 1/86,
- z 16 czerwca 1986 r., U 3/86,
- z 20 października 1986 r., P 2/86,
- z 5 listopada 1986 r., U 5/86,
- z 22 kwietnia 1987 r., K 1/87,
- z 17 sierpnia 1988 r., Uw 3/87,
- z 30 listopada 1988 r., K 1/88,
- z 22 lutego 1989 r., U 19/88,
- z 9 kwietnia 1991 r., U 9/90,
- z 7 stycznia 1992 r., K 8/91,
- z 29 stycznia 1992 r., K 15/91,
- z 11 lutego 1992 r., K 14/91,
- z 25 lutego 1992 r., K 3/91,
- z 17 listopada 1992 r., U 14/92,
- z 2 marca 1993 r., K 9/92,
- z 20 kwietnia 1993 r., U 12/92,
- z 29 września 1993 r., K 17/92,
- z 19 października 1993 r., K 14/92,
- z 23 listopada 1993 r., K 5/93,
- z 30 listopada 1993 r., K 18/92,
- z 7 grudnia 1993 r., K 7/93,
- z 18 stycznia 1994 r., K 9/93,
- z 29 marca 1994 r., K 13/93,
- OTK 1986-1995 (t. 1), 1986, poz. 2
- OTK 1986-1995 (t. 1), 1986, poz. 4
- OTK 1986-1995 (t. 1), 1986, poz. 6
- OTK 1986-1995 (t. 1), 1986, poz. 1
- OTK 1986-1995 (t. 1), 1987, poz. 3
- OTK 1986-1995 (t. 1), 1988, poz. 14
- OTK 1986-1995 (t. 1), 1988, poz. 6
- OTK 1986-1995 (t. 2), 1989, poz. 11
- OTK 1986-1995 (t. 3), 1991, poz. 9
- OTK 1986-1995 (t. 3), 1992, cz. I, poz. 5
- OTK 1986-1995 (t. 3), 1992, cz. I, poz. 8
- OTK 1986-1995 (t. 3), 1992, cz. I, poz. 7
- OTK 1986-1995 (t. 3), 1992, cz. I, poz. 1
- OTK 1986-1995 (t. 3), 1992, cz. II, poz. 25
- OTK 1986-1995 (t. 4), 1993, cz. I, poz. 6
- OTK 1986-1995 (t. 4), 1993, cz. I, poz. 9
- OTK 1986-1995 (t. 4), 1993, cz. II, poz. 33
- OTK 1986-1995 (t. 4), 1993, cz. II, poz. 35
- OTK 1986-1995 (t. 4), 1993, cz. II, poz. 39
- OTK 1986-1995 (t. 4), 1993, cz. II, poz. 41
- OTK 1986-1995 (t. 4), 1993, cz. II, poz. 42
- OTK 1986-1995 (t. 5), 1994, cz. I, poz. 3
- OTK 1986-1995 (t. 5), 1994, cz. I, poz. 6

* Wszystkie powołane orzeczenia są dostępne na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego: www.trybunal.gov.pl.

- z 24 maja 1994 r., K 1/94, OTK 1986-1995 (t. 5), 1994, cz. I, poz. 10
- z 18 października 1994 r., K 2/94, OTK 1986-1995 (t. 5), 1994, cz. II, poz. 36
- z 12 stycznia 1995 r., K 12/94, OTK 1986-1995 (t. 6), 1995, cz. I, poz. 2
- z 4 kwietnia 1995 r., K 10/94, OTK 1986-1995 (t. 6), 1995, cz. I, poz. 9
- z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1986-1995 (t. 6), 1995, cz. I, poz. 12
- z 11 września 1995 r., P 1/95, OTK 1986-1995 (t. 6), 1995, cz. II, poz. 26
- z 26 września 1995 r., U 4/95, OTK 1986-1995 (t. 6), 1995, cz. II, poz. 27
- z 24 października 1995 r., K 14/95, OTK 1986-1995 (t. 6), 1995, cz. II, poz. 32
- z 5 grudnia 1995 r., K 6/95, OTK 1986-1995 (t. 6), 1995, cz. II, poz. 38
- z 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1
- z 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2
- z 25 czerwca 1996 r., K 15/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 22
- z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49
- z 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 2
- z 11 lutego 1997 r., P 2/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 4
- z 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16
- z 28 maja 1997 r., K 26/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 19
- z 17 czerwca 1997 r., U 5/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 21
- z 24 czerwca 1997 r., K 21/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 23
- z 22 września 1997 r., K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 75

Wyroki

- z 4 listopada 1997 r., U 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40
- z 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64
- z 27 listopada 1997 r., U 11/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 67
- z 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69
- z 17 grudnia 1997 r., K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71
- z 13 stycznia 1998 r., K 5/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 3
- z 17 marca 1998 r., U 23/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 11
- z 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12
- z 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13
- z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46
- z 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47
- z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50
- z 16 czerwca 1998 r., U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51
- z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52
- z 1 września 1998 r., U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63

- z 15 września 1998 r., K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64
- z 20 października 1998 r., K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96
- z 21 października 1998 r., K 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97
- z 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99
- z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116
- z 8 grudnia 1998 r., U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118
- z 5 stycznia 1999 r., K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1
- z 27 stycznia 1999 r., K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3
- z 9 lutego 1999 r., U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4
- z 16 lutego 1999 r., SK 11/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 22
- z 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23
- z 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36
- z 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40
- z 19 kwietnia 1999 r., U 3/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 70
- z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73
- z 11 maja 1999 r., P 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75
- z 2 czerwca 1999 r., K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94
- z 16 czerwca 1999 r., P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98
- z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100
- z 5 października 1999 r., U 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118
- z 26 października 1999 r., K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120
- z 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156
- z 15 listopada 1999 r., U 8/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 157
- z 14 grudnia 1999 r., K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162
- z 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165
- z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1
- z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2
- z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3
- z 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59
- z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87
- z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109
- z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138
- z 27 czerwca 2000 r., K 20/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 140
- z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141
- z 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142
- z 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144
- z 12 września 2000 r., K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185
- z 3 października 2000 r., K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188
- z 17 października 2000 r., K 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253

- z 7 listopada 2000 r., K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257
- z 27 listopada 2000 r., U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293
- z 11 grudnia 2000 r., U 2/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 296
- z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5
- z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29
- z 13 lutego 2001 r., K 19/99, OTK ZU nr 2/2001, poz. 30
- z 5 marca 2001 r., P 11/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 33
- z 13 marca 2001 r., K 21/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 49
- z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51
- z 9 kwietnia 2001 r., U 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 55
- z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81
- z 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82
- z 21 maja 2001 r., SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85
- z 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119
- z 26 czerwca 2001 r., U 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122
- z 29 czerwca 2001 r., K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124
- z 3 lipca 2001 r., K 3/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 125
- z 10 września 2001 r., K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164
- z 11 września 2001 r., SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165
- z 14 września 2001 r., SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166
- z 3 października 2001 r., K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209
- z 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217
- z 8 października 2001 r., K 11/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 210
- z 9 października 2001 r., SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211
- z 10 października 2001 r., K 28/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 212
- z 8 listopada 2001 r., P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248
- z 29 stycznia 2002 r., K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1
- z 19 lutego 2002 r., U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3
- z 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4
- z 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6
- z 6 marca 2002 r., P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13
- z 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14
- z 26 marca 2002 r., SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15
- z 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17
- z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18
- z 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26
- z 23 kwietnia 2002 r., K 2/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27
- z 24 kwietnia 2002 r., P 5/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 28
- z 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31

- z 21 maja 2002 r., K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32
- z 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33
- z 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34
- z 29 maja 2002 r., P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36
- z 3 czerwca 2002 r., K 26/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 40
- z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42
- z 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43
- z 20 czerwca 2002 r., K 33/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 44
- z 24 czerwca 2002 r., K 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45
- z 25 czerwca 2002 r., K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46
- z 2 lipca 2002 r., P 11/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 47
- z 2 lipca 2002 r., U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48
- z 8 lipca 2002 r., SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51
- z 2 października 2002 r., K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62
- z 8 października 2002 r., K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63
- z 14 października 2002 r., U 4/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 64
- z 29 października 2002 r., P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67
- z 5 listopada 2002 r., P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80
- z 12 listopada 2002 r., SK 40/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 81
- z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83
- z 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90
- z 18 grudnia 2002 r., K 43/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 96
- z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97
- z 28 stycznia 2003 r., SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3
- z 28 stycznia 2003 r., K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4
- z 11 lutego 2003 r., P 12/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 10
- z 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13
- z 26 lutego 2003 r., K 1/01, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 15
- z 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19
- z 11 marca 2003 r., SK 8/02, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 20
- z 18 marca 2003 r., K 50/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21
- z 25 marca 2003 r., U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23
- z 28 kwietnia 2003 r., K 18/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 32
- z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33
- z 6 maja 2003 r., P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37
- z 19 maja 2003 r., K 39/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 40
- z 20 maja 2003 r., K 56/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 42
- z 9 czerwca 2003 r., SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50
- z 9 czerwca 2003 r., SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51

- z 10 czerwca 2003 r., K 16/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 52
- z 10 czerwca 2003 r., SK 37/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 53
- z 2 lipca 2003 r., P 27/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 59
- z 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62
- z 14 lipca 2003 r., SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63
- z 16 września 2003 r., K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75
- z 29 września 2003 r., K 5/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 77
- z 29 października 2003 r., K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83
- z 26 listopada 2003 r., SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97
- z 10 grudnia 2003 r., K 49/01, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 101
- z 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1
- z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2
- z 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8
- z 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9
- z 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10
- z 16 marca 2004 r., K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20
- z 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21
- z 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30
- z 26 kwietnia 2004 r., K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32
- z 27 kwietnia 2004 r., K 24/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 33
- z 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41
- z 12 maja 2004 r., U 1/04, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 43
- z 21 czerwca 2004 r., SK 22/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 59
- z 29 czerwca 2004 r., U 1/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 60
- z 29 czerwca 2004 r., P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61
- z 13 lipca 2004 r., K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63
- z 26 lipca 2004 r., U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70
- z 27 lipca 2004 r., SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71
- z 28 lipca 2004 r., P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72
- z 9 września 2004 r., K 2/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83
- z 5 października 2004 r., U 2/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 88
- z 29 listopada 2004 r., K 7/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 109
- z 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103
- z 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3
- z 18 stycznia 2005 r., K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5
- z 25 stycznia 2005 r., K 25/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 6
- z 1 lutego 2005 r., U 14/02, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 12
- z 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15
- z 8 marca 2005 r., K 27/03, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 22

- z 30 marca 2005 r., K 19/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28
- z 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29
- z 19 kwietnia 2005 r., K 4/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37
- z 17 maja 2005 r., P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50
- z 7 czerwca 2005 r., K 23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62
- z 20 czerwca 2005 r., K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64
- z 23 czerwca 2005 r., K 17/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 66
- z 28 czerwca 2005 r., SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67
- z 29 czerwca 2005 r., SK 34/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69
- z 6 września 2005 r., K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89
- z 12 września 2005 r., SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91
- z 13 września 2005 r., K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92
- z 26 października 2005 r., K 31/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103
- z 8 listopada 2005 r., SK 25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112
- z 28 listopada 2005 r., K 22/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 118
- z 21 grudnia 2005 r., K 45/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 140
- z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2
- z 14 lutego 2006 r., P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16
- z 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30
- z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32
- z 3 kwietnia 2006 r., SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39
- z 4 kwietnia 2006 r., K 11/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 40
- z 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42
- z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45
- z 8 maja 2006 r., P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53
- z 9 maja 2006 r., P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55
- z 17 maja 2006 r., K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57
- z 23 maja 2006 r., SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58
- z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62
- z 27 czerwca 2006 r., K 16/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 69
- z 29 czerwca 2006 r., U 3/06, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 71
- z 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80
- z 18 lipca 2006 r., P 6/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 81
- z 20 lipca 2006 r., K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82
- z 21 lipca 2006 r., P 33/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 83
- z 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86
- z 25 lipca 2006 r., P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87
- z 31 sierpnia 2006 r., P 6/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 95
- z 31 sierpnia 2006 r., K 25/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 96

- z 12 września 2006 r., K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104
- z 18 września 2006 r., K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105
- z 18 września 2006 r., SK 15/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 106
- z 19 września 2006 r., K 7/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 107
- z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109
- z 26 września 2006 r., K 1/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 110
- z 2 października 2006 r., SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118
- z 18 października 2006 r., P 27/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124
- z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147
- z 7 listopada 2006 r., SK 42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148
- z 27 listopada 2006 r., K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153
- z 28 listopada 2006 r., P 31/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 155
- z 29 listopada 2006 r., SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156
- z 16 stycznia 2007 r., U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3
- z 6 marca 2007 r., SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23
- z 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25
- z 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27
- z 20 marca 2007 r., K 35/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 28
- z 26 marca 2007 r., K 29/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 30
- z 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37
- z 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48
- z 22 maja 2007 r., K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49
- z 22 maja 2007 r., SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50
- z 12 lipca 2007 r., U 7/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 76
- z 19 lipca 2007 r., K 11/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 81
- z 10 września 2007 r., SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98
- z 9 października 2007 r., SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103
- z 23 października 2007 r., P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106
- z 30 października 2007 r., P 28/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 109
- z 6 listopada 2007 r., U 8/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 121
- z 20 listopada 2007 r., SK 57/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 125
- z 26 listopada 2007 r., P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126
- z 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127
- z 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129
- z 5 grudnia 2007 r., K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154
- z 10 grudnia 2007 r., P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155
- z 11 grudnia 2007 r., U 6/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 156
- z 8 stycznia 2008 r., P 35/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 1
- z 5 lutego 2008 r., K 34/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 2

- z 26 lutego 2008 r., SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7
- z 28 lutego 2008 r., K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8
- z 17 marca 2008 r., K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27
- z 29 kwietnia 2008 r., SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47
- z 13 maja 2008 r., P 50/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 58
- z 20 maja 2008 r., P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61
- z 26 maja 2008 r., SK 25/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 62
- z 3 czerwca 2008 r., K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77
- z 3 lipca 2008 r., K 38/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 102
- z 8 lipca 2008 r., K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104
- z 1 lipca 2008 r., SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101
- z 10 lipca 2008 r., K 33/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 106
- z 2 września 2008 r., K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120
- z 19 września 2008 r., K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124
- z 30 września 2008 r., K 44/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 126
- z 15 października 2008 r., P 32/06, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 138
- z 18 grudnia 2008 r., K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182
- z 6 stycznia 2009 r., SK 22/06, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 1
- z 8 stycznia 2009 r., P 6/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 2
- z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3
- z 20 stycznia 2009 r., P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4
- z 24 lutego 2009 r., SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10
- z 10 marca 2009 r., P 80/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 26
- z 24 marca 2009 r., K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27
- z 31 marca 2009 r., K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28
- z 7 kwietnia 2009 r., P 53/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 45
- z 7 kwietnia 2009 r., P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46
- z 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47
- z 16 kwietnia 2009 r., P 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49
- z 20 kwietnia 2009 r., SK 55/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 50
- z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51
- z 21 kwietnia 2009 r., K 6/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 52
- z 30 kwietnia 2009 r., U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56
- z 12 maja 2009 r., P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65
- z 25 maja 2009 r., SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69
- z 26 maja 2009 r., P 58/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 71
- z 2 czerwca 2009 r., SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83
- z 16 czerwca 2009 r., SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84
- z 16 czerwca 2009 r., SK 42/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 85

- z 23 czerwca 2009 r., K 54/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 86
- z 30 czerwca 2009 r., K 14/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 87
- z 30 czerwca 2009 r., P 45/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 88
- z 2 lipca 2009 r., K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104
- z 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105
- z 7 lipca 2009 r., SK 49/06, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 106
- z 9 lipca 2009 r., SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108
- z 16 lipca 2009 r., K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111
- z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112
- z 21 lipca 2009 r., K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113
- z 28 lipca 2009 r., P 65/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 114
- z 22 września 2009 r., P 46/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126
- z 6 października 2009 r., SK 46/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 132
- z 13 października 2009 r., P 4/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 133
- z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134
- z 20 października 2009 r., SK 6/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 137
- z 29 października 2009 r., K 32/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 139
- z 4 listopada 2009 r., Kp 1/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145
- z 10 listopada 2009 r., U 1/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 147
- z 23 listopada 2009 r., P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150
- z 2 grudnia 2009 r., U 10/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 163
- z 3 grudnia 2009 r., Kp 8/09, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 164
- z 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165
- z 8 grudnia 2009 r., K 7/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 166
- z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170
- z 12 stycznia 2010 r., SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1
- z 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2
- z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3
- z 26 stycznia 2010 r., K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4
- z 9 lutego 2010 r., P 58/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9
- z 11 lutego 2010 r., K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11
- z 16 lutego 2010 r., P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12
- z 23 lutego 2010 r., P 20/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 13
- z 23 lutego 2010 r., K 1/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14
- z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15
- z 10 marca 2010 r., U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20
- z 25 marca 2010 r., P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26
- z 29 marca 2010 r., K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23
- z 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 33

- z 9 czerwca 2010 r., K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49
- z 9 czerwca 2010 r., SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50
- z 22 czerwca 2010 r., SK 25/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 51
- z 14 lipca 2010 r., Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59
- z 20 lipca 2010 r., K 17/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 61
- z 7 września 2010 r., P 94/08, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 67
- z 10 września 2010 r., P 44/09, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 68
- z 5 października 2010 r., K 16/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 72
- z 13 października 2010 r., Kp 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74
- z 19 października 2010 r., K 35/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 77
- z 20 października 2010 r., P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79
- z 29 października 2010 r., P 34/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84
- z 4 listopada 2010 r., K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96
- z 9 listopada 2010 r., SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99
- z 15 listopada 2010 r., P 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 100
- z 17 listopada 2010 r., SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103
- z 22 listopada 2010 r., P 28/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 105
- z 23 listopada 2010 r., P 23/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 107
- z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108
- z 25 listopada 2010 r., K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109
- z 1 grudnia 2010 r., K 41/07, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 127
- z 14 grudnia 2010 r., K 20/08, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 129
- z 20 stycznia 2011 r., Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 3
- z 3 marca 2011 r., K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8
- z 9 marca 2011 r., P 15/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 9
- z 5 kwietnia 2011 r., P 26/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18
- z 5 kwietnia 2011 r., P 6/10, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 19
- z 18 kwietnia 2011 r., K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20
- z 19 kwietnia 2011 r., K 19/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 24
- z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 26
- z 8 czerwca 2011 r., K 3/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39
- z 5 lipca 2011 r., P 36/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 50
- z 6 lipca 2011 r., P 12/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 51
- z 7 lipca 2011 r., U 8/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 52
- z 12 lipca 2011 r., K 26/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54
- z 12 lipca 2011 r., SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55
- z 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56
- z 18 lipca 2011 r., K 25/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 57
- z 18 lipca 2011 r., SK 10/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 58

- z 19 lipca 2011 r., P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59
- z 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 60
- z 13 września 2011 r., P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71
- z 11 października 2011 r., K 16/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 80
- z 18 października 2011 r., SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83
- z 15 listopada 2011 r., P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96
- z 30 listopada 2011 r., K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99
- z 6 grudnia 2011 r., SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113
- z 8 grudnia 2011 r., P 31/10, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 114
- z 12 grudnia 2011 r., P 1/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 115
- z 13 grudnia 2011 r., K 33/08, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 116
- z 14 grudnia 2011 r., SK 42/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 118
- z 10 stycznia 2012 r., SK 25/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 1
- z 10 stycznia 2012 r., P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2
- z 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4
- z 31 stycznia 2012 r., K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 7
- z 14 lutego 2012 r., P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15
- z 28 lutego 2012 r., K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16
- z 6 marca 2012 r., K 15/08, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 24
- z 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25
- z 3 kwietnia 2012 r., K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37
- z 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39
- z 18 kwietnia 2012 r., K 33/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 40
- z 15 maja 2012 r., P 11/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 50
- z 29 maja 2012 r., SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53
- z 19 czerwca 2012 r., P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65
- z 10 lipca 2012 r., P 15/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 77
- z 11 lipca 2012 r., K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78
- z 12 lipca 2012 r., SK 31/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 80
- z 17 lipca 2012 r., P 30/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 81
- z 25 lipca 2012 r., K 14/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 83
- z 9 października 2012 r., P 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104
- z 23 października 2012 r., SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107
- z 30 października 2012 r., SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111
- z 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119
- z 20 listopada 2012 r., SK 3/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 123
- z 11 grudnia 2012 r., K 37/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 133
- z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136
- z 8 stycznia 2013 r., K 18/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1

- z 8 stycznia 2013 r., K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 2
- z 22 stycznia 2013 r., P 46/09, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 3
- z 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7
- z 19 lutego 2013 r., P 14/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 17
- z 26 lutego 2013 r., SK 12/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 19
- z 5 marca 2013 r., U 2/11, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 24
- z 6 marca 2013 r., Kp 1/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 25
- z 26 marca 2013 r., K 11/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 28
- z 27 marca 2013 r., K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29
- z 4 czerwca 2013 r., P 43/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 55
- z 4 czerwca 2013 r., SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 56
- z 13 czerwca 2013 r., K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58
- z 25 czerwca 2013 r., K 30/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 61
- z 26 czerwca 2013 r., K 33/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 64
- z 15 lipca 2013 r., K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76
- z 16 lipca 2013 r., K 13/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 77
- z 16 lipca 2013 r., P 53/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 78
- z 18 lipca 2013 r., SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80
- z 23 lipca 2013 r., P 36/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 81
- z 25 lipca 2013 r., SK 61/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 84
- z 24 września 2013 r., K 35/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94
- z 22 października 2013 r., SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100
- z 28 listopada 2013 r., K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125
- z 3 grudnia 2013 r., P 40/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 133

- z 14 stycznia 2014 r., SK 25/11, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1
- z 21 stycznia 2014 r., SK 5/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 2
- z 11 lutego 2014 r., P 24/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 9
- z 12 lutego 2014 r., K 23/10, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 10
- z 18 lutego 2014 r., K 29/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 11
- z 18 lutego 2014 r., U 2/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 12
- z 25 lutego 2014 r., SK 65/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 13
- z 27 lutego 2014 r., P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16
- z 13 marca 2014 r., P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31
- z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37
- z 14 kwietnia 2014 r., U 8/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 39
- z 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50
- z 20 maja 2014 r., K 17/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 53
- z 5 czerwca 2014 r., K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61

- z 8 lipca 2014 r., K 7/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 69
- z 17 lipca 2014 r., K 59/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 73
- z 30 lipca 2014 r., K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80
- z 30 września 2014 r., U 4/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 97
- z 18 listopada 2014 r., K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113
- z 2 grudnia 2014 r., P 29/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 116
- z 20 stycznia 2015 r., K 39/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 2
- z 10 lutego 2015 r., P 10/11, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 13
- z 12 lutego 2015 r., SK 14/12, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 15
- z 10 marca 2015 r., K 29/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 29

Postanowienia

- z 3 grudnia 1986 r., U 4/86, OTK 1986-1995 (t. 1), 1986, poz. 7
- z 30 sierpnia 1988 r., Uw 6/88, OTK 1986-1995 (t. 1), 1988, poz. 15
- z 15 października 1997 r., K. 4/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 47
- z 13 stycznia 1998 r., U 2/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 4
- z 24 marca 1998 r., U 22/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 16
- z 14 października 2002 r., SK 18/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 74
- z 25 października 2005 r., K 37/05, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 106
- z 31 stycznia 2007 r., S 1/07, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 8
- z 24 marca 2009 r., U 6/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 37
- z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78
- z 11 lutego 2013 r., P 50/11, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 17.