

Elżbieta Morawska

Klauzula państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego - kontynuacja czy odrzućenie?

Kwartalnik Prawa Publicznego 2/3, 83-120

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Elżbieta Morawska**

KLAUZULA PAŃSTWA PRAWNEGO W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO – KONTYNUACJA CZY ODRZUCENIE?

1. Wejście w życie Konstytucji RP z 2.4.1997 r., będącej kompletną konstytucyjną regulacją ustroju państwa rozumianego *sensu largo* – a więc również i konstytucyjnych praw oraz wolności jednostki wraz ze środkami ich ochrony – z jednej strony oznaczało zamknięcie istniejącego *de facto* od 1989 r. prowizorium konstytucyjnego, z drugiej zaś otwarcie nowego etapu w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego.

Wobec powyższego, oczywiste i nieodzowne było pytanie o losy orzecznictwa przedkonstytucyjnego na przykład w zakresie wykładni klauzuli państwa prawnego. Odpowiedzi na nie udzielił TK w jednym z pierwszych wyroków wydanych na gruncie nowej Konstytucji. Mia- nowicie ustalił, iż dosłowne powtórzenie brzmienia art. 1 p.u.m. przemawia za zachowaniem dotychczasowej, dokonanej przez TK, wykładni klauzuli państwa prawnego, tym bardziej, że – jak to ustalił TK – w wyroku K. 26/97 z 25.11.1997 r. „[...] ustawodawca konstytucyjny miał świadomość zarówno sposobu rozumienia art. 1 dawnych przepisów konstytucyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i pozostałych segmentów władzy sądowniczej, jak i daleko posuniętej jednolitości tego orzecznictwa”¹.

* Dr Elżbieta Morawska – Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego

¹ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6 (14–15); wyrok z 3.6.1998 r., K. 34/97, OTK ZU 1997, nr 4(19), s. 290; wyrok z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 240 i z 16.6.1999 r., P. 4/98, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 518.

1.1. Z analizy orzecznictwa TK z lat 1997–2002 wynika wszelako, iż na gruncie nowej regulacji konstytucyjnej klauzula państwa prawnego, będąc nadal „fundamentem” porządku konstytucyjnego Państwa Polskiego², nabrała nowej, głębszej od dotychczasowej wymowy. Jest to konsekwencją wyraźnego wysłowienia w preambule Konstytucji z 1997 r. konkretnych wartości, takich chociażby jak wolność, sprawiedliwość i dialog. Wartości te powinny „[...] stanowić kryteria oceny wszelkich działań władz publicznych, w tym ustawodawstwa mającego realizować zasadę demokratycznego i społecznie sprawiedliwego państwa prawnego”³.

Na tle Konstytucji RP z 1997 r. zmianie uległa również pozycja klauzuli państwa prawnego jako wzorca kontroli konstytucyjności. I choć nadal jest ona podstawowym punktem odniesienia w orzecznictwie, to jednak przestała pełnić rolę „uniwersalnego punktu odniesienia przy kontroli konstytucyjności”⁴. Wynika to z faktu, że szereg zasad i reguł, które w poprzednim porządku konstytucyjnym obowiązywały tylko z racji ich „odnalezienia” w klauzuli państwa prawnego, obecnie, w Konstytucji RP z 1997 r., zostały zapisane *expressis verbis*. Dotyczy to głównie praw człowieka, w szczególności zaś prawa do życia (art. 38), prawa do sądu (art. 45)⁵, prawa do ochrony danych i informacji dotyczących jednostki (art. 51) oraz zasady proporcjonalności (art. 31)⁶.

Konsekwentnie, w ocenie Trybunału, klauzula państwa prawnego utraciła w tym zakresie „[...] swój samoistny charakter, bo wynikające z niej konsekwencje szczegółowe zostały powtórzone i rozwinięte w szczegółowych przepisach konstytucji”⁷. TK uznał więc, że nie ma już

² Wyrok TK z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3(41), s. 312.

³ Wyrok TK z 3.6.1998 r., K. 34/97, OTK ZU 1998, nr 4(19), s. 291.

⁴ L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.* „Przegląd Sądowy” 1999, nr 6, s. 122; zob. też np. wyrok z 12.4.2000 r., K. 8/98, OTK ZU 2000, nr 3(33), s. 409.

⁵ Tak np. w wyroku z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 818.

⁶ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6(14–15), s. 445; tak też m.in. w wyroku z 12.1.1999 r. P. 2/98, OTK ZU 1999, nr 1(23), s. 16, wyroku z 27.1.1999 r., K. 1/98, OTK ZU 1999, nr 1 (23), s. 46 oraz w wyroku z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU nr 3(25)/1999/ 1999, s. 240. Podobne stanowisko TK zajął w sprawie zasady legalizmu o której stanowi art. 7 Konstytucji RP z 1997 r. Również i tutaj uznał za niecelowe powoływanie się na klauzulę państwa prawnego, mimo że wynika z niej obowiązek ustawodawcy do stanowienia przepisów zgodnych z Konstytucją. Decydujące znaczenie miał tutaj „stopień szczegółowości”.

⁷ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6(14–15), s. 445; podobnie w wyroku z 23.11.1998 r., SK. 7/98, OTK 1998, ZU nr 7 (22), s. 629 i wyroku z 9.6.1998, K. 28/97, OTK ZU 1998, nr 4 (19), s. 303–304; zob. też postanowienie TK z 17.2.1999 r., Ts. 154/98, OTK ZU 1999, nr 2 (24), s. 191; wyrok z 12.4.2000 r., K. 8/98, OTK ZU 2000, nr 3(33), s. 409 i wyrok z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 829–830.

konieczności odwoływania się do ogólnej formuły art. 2 Konstytucji, a podstawą orzekania o konstytucyjności powinny być szczegółowe postanowienia konstytucyjne⁸.

I choć w wyroku z 8.11.2001 r., zaznaczył, że powyższe stanowisko należy rozumieć w ten sposób, że przepisy szczegółowe powinny mieć zawsze pierwszeństwo przed zasadami ogólnymi, a nie że wykluczają one kontrolę także z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego⁹, to jednak z analizy orzecznictwa wynika jednoznacznie, iż w opinii TK do klauzuli państwa prawnego należy sięgać zasadniczo w zakresie tylko tych nakazów, reguł i wartości, które nie znajdują wyrazu w innych bardziej szczegółowych regulacjach konstytucyjnych¹⁰. Oznacza to, iż klauzula państwa prawnego może być punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności tylko – wszędzie – tam „[...] gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, może być klauzula państwa prawnego”¹¹.

Tym samym Trybunał jednoznacznie odrzucił możliwość stosowania w procesie interpretacji klauzuli państwa prawnego wykładni *a contrario*, zgodnie z którą, jeśli „jakieś zasady czy reguły nie zapisano wyraźnie w [nowych] szczegółowych przepisach konstytucyjnych, to

⁸ TK zazwyczaj stosował następującą argumentację: ujęcie danego prawa czy wolności w „[...] odrębnym przepisie nie oznacza, by zasada demokratycznego państwa prawnego została <<okrojona>>; <<prowadziłoby to do – nieuzasadnionej, tak logicznie, jak i aksjologicznie – deformacji klauzuli demokratycznego państwa prawnego...>> (K. 28/97, OTK ZU nr 4 (19)/1998, s. 303). Jednak w sytuacji, gdy konstytucja zawiera konkretny przepis statuujący dane prawo, czy wolność obywatelską, „podstawę kontroli konstytucyjnej powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne” (ibidem, s. 304). Z tego względu Trybunał uznał, że nie ma potrzeby powoływania art. 2 Konstytucji RP z 1997 r. jako podstawy kontroli w rozpoznawanej sprawie, gdyż prawo, które zostało naruszone wynika z innych przepisów stanowiących przedmiot skargi”. Zob. też wyrok z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 818 (prawo do sądu); podobnie m.in. w wyroku z 25.5.1998 r., U. 19/97, OTK ZU 1998, nr 4 (19), s. 157 i z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 240; wyrok z 8.11.2001 r., P. 6/01, OTK ZU 2001, nr 8(46), s. 1246–1247; TK podobne stanowisko zajął wobec art. 30 Konstytucji RP z 1997 r., uznał bowiem za nie celowe powoływanie art. 30 Konstytucji jako odrębnej podstawy kontroli konstytucyjności prawa w sytuacji, w której ocena naruszenia danego przepisu sprowadza się do oceny zgodności badanej regulacji konstytucyjnej ze szczególnymi prawami konstytucyjnymi konkretyzującymi ochronę godności człowieka. Zob. wyrok z 25.2.2002 r., SK 29/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 89.

⁹ OTK ZU 2001, nr 8(46), s. 1247.

¹⁰ Wyrok TK z 2.6.1999 r., K. 34/98, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 482; podobnie w wyroku z 9.6.1998 r., K. 28/97, OTK ZU 1998, nr 4 (19), s. 304 i z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 818.

¹¹ Wyrok TK z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 240.

wyklucza to jej wyprowadzenie z ogólnej klauzuli państwa prawnego¹². Stosowanie do tego TK uznał, iż art. 2 Konstytucji RP z 1997 r. statujący zasadę państwa prawnego może stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej wówczas, gdy skarżący skonkretyzuje – wskaże – jakie prawo podmiotowe zostało naruszone w związku z naruszeniem zasady państwa prawnego¹³.

TK oparł stanowisko to na dwóch istotnych dla zakresu obowiązywania skargi konstytucyjnej w Polsce przesłankach, zgodnie z którymi, po pierwsze, „(...) pewne zasady ustrojowe mogą formułować w swojej istocie wolności i prawa człowieka (...)”, co z kolei oznacza, iż „(...) nie ma podstaw do przyjmowania *a priori*, że wszystkie konstytucyjne prawa i wolności zostały zamieszczone enumeratywnie w rozdziale II Konstytucji RP z 1997 r. traktującym o prawach i wolnościach”, a po drugie, iż na podstawie zasady państwa prawnego można zrekonstruować konstytucyjnie chronione wolności i prawa podmiotowe – „podmiotowe w tym znaczeniu, że adresatem przepisu jest obywatel (lub inny podmiot prawa) i że przepis ten kształtuje jego sytuację prawną (np. daje mu uprawnienia) i wreszcie, że adresat normy ma możliwość wyboru zachowania się, tzn. spełnienia lub niespełnienia tej normy”.

W przypadku zasady państwa prawnego tymi prawami podmiotowymi są – „utrwalone w orzecznictwie i spotykające się z powszechną akceptacją doktrynalną” – takie prawa podmiotowe, jak: prawo do ochrony interesów w toku, ochrona praw nabytych, ochrona przed arbitralnym kreowaniem prawa z skutkiem wstecznym¹⁴.

Powyższe ustalenia wynikają z faktu traktowania przez Trybunał klauzuli państwa prawnego „jako zbiorczego wyrażenia” szeregu zasad – reguł, nakazów, zakazów – oraz praw, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego¹⁵. Co ważne, w opinii Trybunału, te zasady i prawa

¹² Wyrok TK z 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6(14–15), s. 446; wyrok z 30.3.1999 r., K. 5/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 233; podobnie w wyroku z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 241.

¹³ Wyrok z 8.12.1999 r., SK. 19/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 844 i n; wyrok z 12.12.2001 r., SK 26/01, OTK ZU 2001, nr 8(46), s. 1365; zob. też wyrok z 25.2.2002 r., SK 29/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 90.

¹⁴ Wyrok TK z 12.12.2001 r., SK 26/01, OTK ZU 2001, nr 8(46), s. 1364–1365. Dokonując powyższych ustaleń TK oparł się na poglądach doktryny, a w szczególności na: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 160; J. Trzeciński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej* [w:] *Skarga konstytucyjna*, pod red. J. Trzecińskiego, Warszawa 2000, s. 56.

¹⁵ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6(14–15), s. 445; zob. też wyrok z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 240; wyrok z 16.6.1999 r.,

mają taki sam walor prawny, jak zasady i prawa, poprzednio „wydobywane” przez TK z klauzuli państwa prawnego, a obecnie ujęte odrębnie w szczegółowych przepisach Konstytucji z 1997 r.

1.2. Takie zdefiniowanie klauzuli państwa prawnego świadczy – po pierwsze – o odejściu Trybunału od dyrektywalnego ujęcia zasady państwa prawnego¹⁶, zgodnie z którym zasada państwa prawnego i jej zasady szczegółowe postrzegane były przez TK jako „normy lub konsekwencje <<logiczne>> grupy norm, systemu prawa pozytywnego, nadrzędne w stosunku do innych norm tego systemu”, choć nie zawsze były one wyrażone *expressis verbis* w przepisach konstytucyjnych¹⁷. W następstwie tego TK zarzucił również powoływanie się na wnioskowanie „z normy o normie” jako metody ustalania treści klauzuli państwa prawnego¹⁸.

Po drugie zaś, wydaje się bezpośrednim nawiązaniem do konstrukcji klauzul generalnych, definiowanych jako niedookreślony zwrot języka prawnego odsyłający do ocennych i ogólnie ukierunkowanych kryteriów pozaprawnych, którego treść ustalana jest w procesie stosowania prawa. W ramach tego procesu organ stosujący prawo jest uprawniony do kierowania się nie tylko treścią prawa pozytywnego, ale także wartościami, normami i dyrektywami pozaprawnymi¹⁹.

P 4/98, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 518; wyrok z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 11; wyrok z 22.10.2001 r., SK 16/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1072; zob. też wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

¹⁶ Przeciwnieństwem dyrektywalnego ujęcia zasad prawa, jest ich ujęcie opisowe. W tym znaczeniu zasada prawa jest pewnym wzorcem ukształtowania jakiejś instytucji prawnej – bądź zespołu takich instytucji – w szczególności doniosłych dla tej instytucji (zespołu instytucji) aspektach. Nie są one więc sprowadzone do pojedynczej normy postępowania, lecz są nazwą pewnego typu unormowań w danej dziedzinie, które są powiązane funkcjonalnie. Autorem powyższej koncepcji zasad prawa był J. Wróblewski. (*Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa*, ZN UŁ, „Nauki Humanistyczne” 1956, Seria I, z. 42, s. 17–38); por. też A. Redelbach, A. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa, 1993, s. 225; S. Oliwniak, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na system prawa w latach 1985–1997*, Białystok 2001, s. 52–55.

¹⁷ Zob. na przykład orzeczenia TK z 4.12.1990 r., K. 12/90, OTK 1990, s. 77–78 i z 22.8.1990 r., K. 7/90, OTK 1990, s. 52; Trybunał, orzekając o zgodności ustawodawstwa zwykłego z art. 1 p.u.m., w części, w którym stanowił on, że RP jest państwem prawnym, posługiwał się w konsekwencji tego terminem „zasada państwa prawnego”.

¹⁸ Polega ono na uznaniu za obowiązującą pewną normę prawną ze względu na jej związek logiczny i instrumentalny z inną normą o randze konstytucyjnej. Zob. na przykład orzeczenia TK z 22.8.1990 r., K. 7/90, OTK 1990, s. 52; orzeczenia z 4.12.1990 r., K. 12/90, OTK 1990, s. 77–78.

¹⁹ Podobne stanowisko zajął TK w stosunku do zasady sprawiedliwości społecznej, ustalając iż „(...) na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg

Na nawiązanie to wskazuje chociażby powszechność stosowania przez TK terminu „klauzula państwa prawnego” w miejsce dotychczasowego terminu „zasada państwa prawnego”. Istotny jest również, podkreślany przez TK, ogólny charakter klauzuli państwa prawnego²⁰, co oznacza, że jej treść nie jest ściśle wyznaczona, jednoznacznie określona, *de facto* ustalana jest ona w procesie jej stosowania, nie jest natomiast wprost zapisana w Konstytucji RP. Sferą zaś, do której odsyła klauzula państwa prawnego organ stosujący Konstytucję RP, jest oczywiście „istota i aksjologia państwa prawnego”²¹.

1.3. Przy czym ustalenia TK co do braku konieczności powoływania się na ogólną klauzulę państwa prawnego wobec odrębnego ujęcia danej reguły czy zasady w szczegółowych przepisach Konstytucji RP, wydobywanej w poprzednim porządku konstytucyjnym z klauzuli państwa prawnego, należy traktować jako wybór określonej techniki orzeczniczej, nie oznaczają one natomiast zmiany „ogólnego rozumienia” klauzuli państwa prawnego²². W przeciwnym wypadku doszłoby do „okrojenia” klauzuli państwa prawnego, a to, w ocenie Trybunału, „[...] prowadziłoby do – nieuzasadnionej, tak logicznie, jak i aksjologicznie – deformacji klauzuli demokratycznego państwa prawnego i nadawałoby jej postać kalekę, nieznaną innym systemom ustrojowym”²³.

Innymi słowy, w procesie wykładni klauzuli państwa prawnego należy brać pod uwagę „[...] powszechnie przyjęte standardy państwa prawnego a także rozważyć, jaki kształt (model) państwa prawnego konstytucja polska przyjęła. Nawet bowiem nienaganne z punktu wi-

wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo oraz (...) również szereg szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej”. Por. wyrok z 19.2.2001 r., SK 14/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 190.

²⁰ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6(14–15), s. 445–446; wyrok z 30.3.1999 r., K. 5/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 233; wyrok z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 240; wyrok z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000 nr 5(35), s. 829–830.

²¹ Por. wyrok TK z 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6(14–15), s. 445; wyrok z 3.6.1998 r., K. 34/97, OTK ZU 1998, nr (19), s. 290; wyrok z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3 (25), s. 240; wyrok z 16.6.1999 r., P. 4/98, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 518; wyrok z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 11 oraz z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

²² Tak też L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1997 r.*, „Przełęcz Sądowy” 1998, nr 6, s. 52.

²³ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6(14–15), 445–446; podobnie w wyroku z 9.6.1998 r., K. 28/97, OTK ZU 1998, nr 4 (19), s. 303, z 30.3.1999 r., K. 5/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 233 oraz z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 818.

dzenia techniki legislacyjnej stanowienie norm nie wyczerpuje istoty państwa prawnego. Normy te muszą realizować podstawowe założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce oraz realizować i strzec tego zespołu wartości, który konstytucja wyraża [...]”²⁴.

Wartości te tworzą pewien obiektywny system, „[...] którego urzeczywistnianiu służyć powinien proces interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów konstytucyjnych”.

Dla określenia tego obiektywnego systemu wartości centralną rolę odgrywają, zdaniem Trybunału, postanowienia o prawach i wolnościach jednostki, a wśród nich czołowe z kolei miejsce zajmuje zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, której podstawową przesłanką realizacji jest poszanowanie i ochrona prawa do życia²⁵. TK uznał w konsekwencji tego, że nie sposób oceniać urzeczywistnienia zasady państwa prawnego bez uwzględnienia wartości konstytucyjnych.

1.4. Mimo tych generalnych ustaleń w swej praktyce orzeczniczej TK w zakresie wykładni klauzuli państwa prawnego na tle Konstytucji z 1997 r. nie sięga po jej treści materialne, stanowiące przeciwieństwo aksjologii państwa prawnego. Co więcej, Trybunał orzekając o naruszeniu szczegółowego przepisu konstytucyjnego, formułującego jeden z materialnych elementów państwa prawnego, nie czyni tego w kontekście równoczesnego naruszenia art. 2 Konstytucji²⁶.

Tym samym w orzecznictwie Trybunału zakres treściowy klauzuli państwa prawnego, po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., został istotnie zawężony²⁷.

Klauzula państwa prawnego stanowi bowiem podstawę dla Trybunału do wydobywania z niej jedynie pewnych jej „proceduralnych aspektów”²⁸. Tworzą one tzw. „zasady przyzwoitej legislacji”²⁹, wśród których TK wyróżnia, wyraźnie kontynuując orzecznictwo z lat 1990–1997, po pierwsze, zakaz działania prawa wstecz, po drugie, nakaz zachowa-

²⁴ Wyrok TK z 12.4.2000 r., K. 8/98, OTK ZU 2000, nr 3(33), s. 411; zob. też wyrok z 9.10.2001 r., SK 8/00, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1036; w ocenie TK „wartości moralno-polityczne są immanentnym składnikiem <państwa prawnego>”, wyrok z 3.10.2001 r., K. 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1012.

²⁵ Wyrok TK z 23.3.1999 r., K. 2/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 222.

²⁶ Uczynił tak jedynie w wyroku z 30.3.1999 r., K. 5/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 233.

²⁷ Wyrok TK z 12.4.2000 r., K. 8/98, OTK ZU 2000, nr 3(33), s. 409.

²⁸ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6(14–15), s. 448.

²⁹ Wyrok TK z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3(41), s. 312, 313; wyrok z 24.4.2002 r., P 5/01, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 379; wyrok z 22.5.2002 r., K. 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 441.

nia odpowiedniej *vacatio legis* z czym Trybunał łączy obowiązek ustanowienia odpowiednio ujętych przepisów przejściowych i poszanowania tzw. interesów w toku oraz zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego, po trzecie, nakaz ochrony praw słusznie nabytych, i wreszcie, po czwarte, nakaz określoności przepisów prawa³⁰. Równie istotnym, choć nie tak szeroko analizowanym w orzecznictwie jak powyższej wymienione reguły poprawnej legislacji, jest wymóg wewnętrznej spójności i przejrzystości ustawy³¹.

1.5. Jak wiadomo, wymienione reguły poprawnej legislacji powiązane funkcjonalnie z zasadą państwa prawnego zostały, na co zwrócił uwagę TK jeszcze w orzeczeniach wydanych w latach 1990–1997, niejako skodyfikowane w uchwale Rady Ministrów z 5.11.1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (MP Nr 44, poz. 310; dalej: ZTP). TK uznał oczywiście, iż powyższa uchwała formalnie nie wiąże ustawodawcy, jednakże nie oznacza to, iż ustawodawca może w swej działalności legislacyjnej ignorować zawarte w niej reguły. Autonomia ustawodawcy, w ocenie Trybunału, dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań (o ile nie naruszają one konstytucji), nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym prawidłom, niezależnym od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne. W konsekwencji tego ZTP uznane zostały przez TK za „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego”³².

W tym właśnie zakresie Trybunał nadaje klauzuli państwa prawnego „samoistną treść prawną” i uznaje ją za podstawę orzekania o konstytucyjności ustaw³³. W ocenie Trybunału są one fundamentalnymi elementami tej klauzuli³⁴. Ich punktem wyjścia jest zaś zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa³⁵.

³⁰ Wyrok TK z 27.11.1997 r., U. 11/97, OTK ZU 1997, nr 5–6(14–15), s. 475; wyrok z 5.1.1999 r., K. 27/98, OTK ZU 1999, nr 1(23), s. 8; wyrok z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 240–241; wyrok z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 11; wyrok z 11.1.2000 r., K. 7/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 20; wyrok z 12.4.2000 r., K. 8/98, OTK ZU 2000, nr 3(33), s. 409; zob. też L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998...*, s. 123; idem, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1999...*, s. 124.

³¹ Wyrok TK z 7.2.2001 r., K. 27/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 163; wymóg ten akcentuje wyraźnie w stosunku do ustaw podatkowych w wyroku z 25.4.2001 r., K. 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 469.

³² Wyrok TK z 21.3.2001 r., K. 24/00, OTK ZU 2001, nr 3(41), s. 312–313.

³³ L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1999...*, s. 123.

³⁴ Wyrok TK z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 241.

³⁵ TK wręcz mówi o „funkcjonalnym związku” między tymi zasadami. Zob. wyrok z 22.5.2002 r., K. 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 441.

2. Tak więc, podobnie jak w poprzednim stanie konstytucyjnym, tak i na tle Konstytucji RP z 1997 r., zasada ochrony zaufania odgrywa kluczową rolę w wykładni klauzuli państwa prawnego³⁶. Zaliczona została ona przez Trybunał „[...] do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 konstytucji”³⁷. Stała się „oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego”, a więc państwem prawnym może być, w opinii TK, tylko takie państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa³⁸.

2.1. W ocenie Trybunału istotę tej zasady, określanej także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela³⁹, wyraża nakaz takiego stanowienia i stosowania prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż 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”⁴⁰. W konsekwencji tego ustawodawca, dokonując zmian sytuacji prawnej jednostki, nie może stracić z pola widzenia jej interesów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego⁴¹, a tym bardziej zaskakiwać ją nowymi regulacjami prawnymi⁴², uchwalając je nagle oraz w sposób całkowicie arbitralny⁴³.

³⁶ Wyrok TK z 5.1.1999 r., K. 27/98, OTK ZU 1999, nr 1(23), s. 8; wyrok z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 240; z 12.4.2000 r., K. 8/98, OTK ZU 2000, nr 3(33), s. 409; wyrok z 25.4.2001 r., K. 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 466; wyrok z 3.7.2001 r., K. 3/01, OTK ZU 2001, nr 5(43), s. 726; wyrok z 14.9.2001 r., SK. 11/00, OTK ZU 2001, nr 6(44), s. 889; wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

³⁷ Wyrok TK z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 832.

³⁸ Wyrok TK z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 241.

³⁹ Wyrok TK z 7.2.2001 r., K. 27/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 164.

⁴⁰ Ibidem; zob. też wyrok z 25.4.2001 r., K. 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 467 i wyrok z 2.6.1999 r., K. 34/98, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 481–482. TK powołał tu orzeczenie w sprawie K. 1/94.

⁴¹ Wyrok TK z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 241; wyrok z 20.12.1999 r., K. 4/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 893, z 12.4.2000, K. 8/98, OTK ZU 2000, nr 3(33), s. 409 oraz wyrok z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 832.

⁴² Wyrok TK z 7.5.2001 r., K. 19/00, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 487; brak zatem elementu zaskoczenia adresatów nową regulacją czyni zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i prawa bezzasadny – zob. wyrok z 16.1.2001 r., P. 5/00, OTK ZU 2001, nr 1(39), s. 10.

⁴³ Wyrok TK z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

Przykładem właśnie takiej regulacji, będącej *de facto* pułapką dla obywateli, były, badane w sprawie K. 3/01, przepisy art. 1 dekretu z 6.9.1951 r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju (Dz. U. Nr 46, poz. 341) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 26.3.1949 r. o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte (Dz. U. Nr 21, poz. 138). Przede wszystkim, co uznane zostało przez TK za „najbardziej jaskrawy” wyraz naruszenia zasady państwa prawnego, akty te – rangi przeciw podstawowej – sankcjonowały ograniczenia praw i wolności obywatelskich, dodatkowo, regulacja tych ograniczeń była niekompletna, rozsiana w kilku aktach prawnych, których obowiązywanie nasuwało wątpliwości. Nie wyznaczały one również „jasnych granic” między zachowaniami dozwolonymi i tymi, które wymagają zgody władz wojskowych, co było przyczyną niepewności prawa. Nieokreślony został również tryb udzielania zezwoleń na dokonywanie „jakichkolwiek prac budowlanych, zakładania nowych ulic i dróg, urządzeń sieci kanalizacyjnej, wodociągowej, oświetleniowej, telefonicznej nowych budowli nadziemnych i podziemnych, itd.”, to z kolei paraliżowało „normalne wykonywanie praw”. Równie istotne komplikacje wynikały z barku pewności co do obowiązywania niektórych przepisów. W konsekwencji obowiązujący stan prawny stanowił pewną pułpkę – obywatele, ma skutek nieświadomości, narażeni byli na zarzut naruszenia przepisów. Dlatego też TK uznał, iż „(...) istnienie takiej sytuacji jest nie do pogodzenia z obowiązywaniem zasady państwa prawnego”⁴⁴.

2.2. Przy czym konstytucyjną ochroną wynikającą z zasady zaufania objęte są tylko te sytuacje prawne jednostki, które ze swej istoty są sytuacjami trwałymi, gdyż powyższa zasada nie obejmuje sytuacji w które niejako wpisana jest nietrwałość czy też niestabilność Taką właśnie z założenia nietrwałą sytuacją prawną jest członkostwo w radzie nadzorczej spółki prawa handlowego, w konsekwencji czego TK rozpatrując w sprawie K. 19/00 konstytucyjność przepisu art. 4 ust. 2 ustawy z 3.3.2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 10.4.2000 r.) uznał iż „ustawowe ograniczenie dopuszczalności pełnienia funkcji w jej radzie nadzorczej nawet w trakcie kadencji nie jest konstytucyjnie wykluczone”⁴⁵.

Tak rozumiana ochrona zaufania obywatela do państwa i prawa stanowi istotny gwarant urzeczywistniania zarówno wolności jednost-

⁴⁴ Wyrok TK z 3.7.2001 r., K 3/01, OTK ZU 2001, nr 5(43), s. 726.

⁴⁵ Wyrok TK z 7.5.2001 r., K. 19/00, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 487.

ki – która tylko wówczas gdy państwo postępuje lojalnie wobec niej może układać swoje sprawy według własnych preferencji i ponosić odpowiedzialność za swoje decyzje – jak i godności jednostki, szanując jej autonomiczność i racjonalność⁴⁶.

Należy jednak podkreślić, iż w ocenie TK istota zasady ochrony zaufania powinna być odczytywana w relacji nie tyle do postulatu pewności prawa rozumianego jako postulat względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz w relacji do pewności prawa rozumianej jako „pewności tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe”⁴⁷.

2.3. Z analizy orzecznictwa wynika wszelako, iż TK nie ogranicza zakresu oddziaływania zasady ochrony zaufania wyłącznie do procesu stanowienia prawa, gdyż wyraźnie akcentuje potrzebę ochrony zaufania obywateli również w procesie stosowania prawa. TK ustalając, że ochronie konstytucyjnej podlega nie tylko zaufanie obywateli „[...] do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza, gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym okresie czasu, zaś przepisy na gruncie których owa praktyka została ukształtowana nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności”⁴⁸, poszerza istotnie zakres oddziaływania (obowiązywania) zasady ochrony zaufania. Wynika to z przekonania TK, iż „[...] w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe”⁴⁹.

Innymi słowy, obywatel może zakładać, że stosowane przez organy państwa prawo jest prawem obowiązującym. To założenie jest tym bardziej uzasadnione, gdy treści obowiązującego prawa „[...] ustalone zostały przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostaje dokonane przez

⁴⁶ Wyrok TK z 25.4.2001 r., K. 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 467; wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 106.

⁴⁷ Wyrok TK z 15.6.2000 r., P. 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, s. 690–691; podobnie w wyroku z 25.4.2001, K. 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 467.

⁴⁸ Wyrok TK z 27.11.1997 r., U. 11/97, OTK ZU 1997, nr 5–6(14–15), s. 475; wyrok z 9.10.2001 r., SK 8/00, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1035.

⁴⁹ Wyrok TK z 27.11.1997 r., U. 11/97, OTK ZU 1997, nr 5–6(14–15), s. 475; wyrok z 21.12.1999 r., K. 22/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 905; wyrok z 13.3.2000 r., K. 1/99, OTK ZU 2000, nr 2(32), s. 250; aczkolwiek w wyroku z 21.3.2000 r., K. 14/99, uznał, że odebranie nadanego gminie w sposób nieprawidłowy prawa własności nie stanowi naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do organów państwa i stanowionego prawa, ponieważ zasada ta odnosi się do stanowienia prawa a nie jego stosowania (OTK ZU 2000, nr 2 (32), s. 271).

SN w tak autorytatywnej procedurze, jak przewidziana w art. 390 k.p.c., albo znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury”. Ochrona w tym zakresie zaufania obywateli uznana została nawet za jeden z „[...] rudymentów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa”⁵⁰.

Implikacją zasady ochrony zaufania jest również „poszanowanie trwałości prawomocnych wyroków sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych orzekających o prawach stron”. Oznacza to, że bez zgody osób zainteresowanych rozstrzygnięcia te mogą być wzruszane tylko w wyjątkowych przypadkach, przy zaistnieniu kwalifikowanych przesłanek i w ramach określonej ustawowo procedury⁵¹.

2.4. Tak jak w poprzednim stanie konstytucyjnym, tak i na tle Konstytucji RP z 1997 r., TK nie nadaje zasadzie ochrony zaufania charakteru absolutnego. Oznacza to iż powyższej zasady nie można interpretować jako nakazu niezmienności prawa, zwłaszcza w sferze tych dziedzin życia społecznego, w które podlegają szybkim zmianom faktycznym, jak to ma miejsce na przykład w gospodarce⁵². Nie wynika z niej zatem, „[...] że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości”⁵³.

TK nadal więc dopuszcza możliwość dokonywania zmian stanu prawnego, także na niekorzyść obywatela, zwłaszcza wówczas „[...] gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna albo gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości uznanej lub chronionej konstytucyjnie”⁵⁴. Wartością taką, któ-

⁵⁰ Wyrok TK z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 242.

⁵¹ Wyrok TK z 8.5.2000 r., SK. 22/99, OTK ZU 2000, nr 4(34), s. 523; zob. też wyrok z 22.2.2000 r., SK. 13/98, OTK ZU 2000, nr 1(31), w którym TK ustalił, że z klauzuli państwa prawnego wynika zasada dopuszczalności zaskarżania decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych w toku instancji. Można, zdaniem Trybunału, uznać dopuszczalność zaskarżania (w drodze środków nadzwyczajnych) ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądowych, co nie przesądza o niekonstytucyjności ustawowych ograniczeń czasowych w korzystaniu z tych środków.

⁵² Wyrok TK z 7.5.2001 r., K. 19/00, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 487; zob. też wyrok z 7.2.2001 r., K. 27/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 164.

⁵³ Wyrok TK z 28.4.1999 r., K. 3/99, OTK ZU 1999, nr 4(26), s. 367; wyrok z 7.12.1999 r., K. 6/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 840; podobnie w wyroku z 13.3.2000 r., K. 1/99, OTK ZU 2000, nr 2(32), s. 250. TK powołał tu orzeczenie w sprawie K. 3/99.

⁵⁴ Wyrok TK z 13.3.2000 r., K. 1/99, OTK ZU 2000, nr 2(32), s. 250; podobnie w wyroku z 7.12.1999 r., K. 6/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 840.

ra usprawiedliwiała ograniczenie praw górników do wynagrodzenia, była na przykład równowaga budżetowa⁵⁵, w sprawie zaś K.1/99, wartością, która „wystarczająco silnie” przemawiała za odstąpieniem od zasady stabilności i pewności prawa, była reforma ustroju administracji publicznej⁵⁶.

Przy czym swoboda ustawodawcy w kształtowaniu nowych rozwiązań materialnoprawnych jest równoważona przez Trybunał obowiązkiem przestrzegania „zasad przyzwoitej legislacji”⁵⁷, a dokonywanie w procesie stanowienia prawa „gwałtownych zwrotów”, przekreślających wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych i nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi czy też „szczególną koniecznością publiczną”, równoznaczne jest z naruszeniem zasady państwa prawnego⁵⁸.

3. Jedną z tych zasad, która *nota bene* była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału, jest zasada *lex retro non agit*⁵⁹. Zasada ta, mimo że nie została wprost wyrażona w tekście Konstytucji, jest uznawana przez TK za jeden z „fundamentalnych elementów koncepcji państwa prawnego, przyjętej w art. 2 Konstytucji”⁶⁰. Stanowi ona „istotny element kultury prawnej współczesnych państw cywilizowanych”, a także jest zasadniczym składnikiem porządku konstytucyjnego współczesnych ustrojów konstytucyjnych, mającym swe korzenie w prawie rzymskim⁶¹.

3.1. Zakaz retroakcji ma charakter zasady przedmiotowej, tak samo zresztą jak zasada ochrony praw słusznie nabytych, wyznaczającej granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych, nie sta-

⁵⁵ Wyrok TK z 7.12.1999 r., K. 6/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 840; zob. też uwagi TK w zakresie ochrony równowagi budżetowej i stanu finansów publicznych (art. 216 i art. 220 Konstytucji RP z 1997 r.) w kontekście ochrony dobra wspólnego obywateli (art. 1 Konstytucji RP z 1997 r.) jako wartości konstytucyjnej sformułowane w wyroku z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 109–110.

⁵⁶ OTK ZU 2000, nr 2(32), s. 250.

⁵⁷ Wyrok TK z 5.1.1999 r., K. 27/98, OTK ZU 1999, nr 1(23), s. 7.

⁵⁸ Wyrok TK z 12.1.2000 r., P. 11/98, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 48.

⁵⁹ „Jednolita linia rozumienia znaczenia zasady zakazu retroaktywnego działania ustanowionej normy” przedstawiona została szczegółowo w uzasadnieniu do wyroku z 3.10.2001 r., K. 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1006–1008; podobnie w wyroku z 10.10.2001 r., K. 28/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1044–1045.

⁶⁰ Wyrok TK z 3.10.2001 r., K. 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1008; tak też w sprawie P. 4/99, OTK ZU 2001, nr 1, s. 69.

⁶¹ Wyrok TK z 3.10.2001 r., K. 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1006; wyrok z 10.10.2001 r., K. 28/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1044.

nowi natomiast samoistnego źródła konstytucyjnych praw lub wolności o charakterze podmiotowym. „[...] 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”⁶².

Tak jak w poprzednim stanie konstytucyjnym, tak i obecnie, TK podkreśla związek zasady *lex retro non agit* z zasadą ochrony zaufania, ustalając, że jest ona konsekwencją zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa i wymaga, aby nie stanowić praw nakazujących stosowanie nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i pogorszających sytuację prawną ich adresatów⁶³.

TK uznaje ją również za fundamentalną zasadę rządzącą procesem stanowienia prawa⁶⁴. Przy czym adresatem zawartego w niej zakazu nie są tylko „organy sprawujące władzę ustawodawczą”, albowiem również jest on skierowany do TK, który pełniąc rolę „(...) *negatywnego ustawodawcy* ma kompetencję do pozbawienia całości lub części aktu normatywnego mocy obowiązującej, a tym samym do spowodowania zmiany stanu prawnego, której konsekwencją jest nie tylko zakaz stosowania przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją, ale i możliwość ponownego rozpatrzenia zakończonych już spraw⁶⁵”.

3.2. Tak jak pozostałe reguły poprawnej legislacji, tak i zakaz retroakcji nie ma charakteru absolutnego, choć odstępstwa od niego są dopuszczalne tylko „w zupełnie wyjątkowych sytuacjach”⁶⁶, mianowicie

⁶² Postanowienie TK z 17.2.1999 r., Ts. 154/98, OTK ZU 1999, nr 2(24), s. 191; wyrok z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 830; wyrok z 24.10.2000 r., K. 12/00, OTK ZU 2000, nr 7, s. 1221; wyrok z 3.10.2001 r., K 27/01, OTK ZU 2001, nr (45), s. 1008.

⁶³ Orzeczenie TK z 24.7.1990 r., K. 5/90, OTK 1990, s. 41, orzeczenie z 29.1.1992 r., K. 15/91, OTK 1992, cz. I, s. 158, 163; orzeczenie z 30.11.1993 r., K.18/92, OTK 1993, cz. II, s. 401; orzeczenie z 15.3.1995 r., K. 1/95, OTK 1995, cz. I, s. 100; orzeczenie z 14.3.1995 r., K.13/94, OTK 1995, cz. I, s. 79, jak i też orzeczenie z 11.9.1995 r., P.1/95, OTK 1995, cz. I, s. 12, 16; wyrok z 3.10.2001 r., K 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1006; wyrok z 10.10.2001 r., K. 28/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1044 –1045; wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 108.

⁶⁴ Wyrok TK z 30.3.1999 r., K. 5/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 234.

⁶⁵ Wyrok TK z 3.10.2001 r., K 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1008; tak też w sprawie P. 4/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5, s. 69.

⁶⁶ Wyrok TK z 30.3.1999 r., K 5/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 234; wyrok z 7.2. 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 164; wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 108.

wówczas gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji⁶⁷, której – jednocześnie – realizacja nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa⁶⁸.

Należy jednak zaznaczyć, iż „(...) z racji szczególnej doniosłości w sferze regulowanej przepisami prawa karnego (...)”⁶⁹ na gruncie tej gałęzi prawa zasada *lex retro non agit* jest „nie do podważenia”. Ma ona bowiem tutaj „najważniejsze znaczenie”. Dlatego też Konstytucja RP z 1997 r. wyraziła ją w odrębnym przepisie art. 42 ust. 1. Zdanie pierwsze tego przepisu łączy zasadę: *lex retro non agit* z zasadą *nullum crimen sine lege*; zdanie drugie wyłącza stosowanie tej reguły co do czynów stanowiących przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego⁷⁰.

3.3. Zakaz wstecznego i pogarszającego sytuację sprawcy działania ustawy karnej jest, w ocenie TK, najważniejszym postulatem związanym z zasadą *nullum crimen sine lege*⁷¹. Zakaz ten stanowi o istocie zasady *nullum crimen sine lege*, jest powodem, dla którego ma ona wręcz priorytetową rangę wśród zasad odpowiedzialności prawnokarnej⁷².

Z tych też powodów zasada *lex retro non agit* w zakresie, w którym pokrywa się z zasadą *nullum crimen sine lege*, jest zawarta we wszystkich aktach międzynarodowych dotyczących praw i wolności człowieka, np. w art. 7 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w art. 9 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, w art. 7 ust. 2 Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów, w art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁷³.

⁶⁷ Wyrok TK z 7.2.2001 r., K. 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, s. 164; tak też w wyroku z 3.10.2001 r., K. 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1007–1008.

⁶⁸ Wyrok z 7.2.2001 r., K. 27/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 164; wyrok z 10.10.2001 r., K. 28/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1045.

⁶⁹ Wyrok TK z 3.10.2001, K 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1006.

⁷⁰ Wyrok TK z 6.7.1999 r., P 2/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 561; tak też w wyroku z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5/(35), s. 831; wyrok z 3.10.2001 r., K. 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1010.

⁷¹ Zasada *nullum crimen sine lege* oznacza, po pierwsze, że nie ma przestępstwa bez ustawy, która penalizuje dany czyn w czasie jego popełnienia, po drugie, że nie ma kary bez przewidującej jej ustawy i po trzecie, że prawo nie działa wstecz, a zatem, że można orzekać tylko na podstawie prawa obowiązującego w chwili popełnienia czynu; zob. Wyrok TK z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 831.

⁷² Wyrok TK z 6.7.1999 r., P. 2/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 563; wyrok z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 831; stanowi wręcz „kardynalną zasadę kodeksu karnego” – zob. wyrok z 3.10.2001 r., K. 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1010, 1011–1012.

⁷³ Wyrok TK z 6.7.1999 r., P. 2/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 561.

Przy czym, zdaniem TK, art. 42 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. stanowi podstawę konstytucyjną zakazu wstecznego działania prawa tylko jednak w ograniczonym zakresie, mianowicie tylko w takim zakresie, w jakim pokrywa się właśnie z zasadą *nullum crimen sine lege*. Innymi słowy, „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”⁷⁴. Jest ona „[...] szczególnym ujęciem zasady *lex retro non agit* [...]”⁷⁵.

Obie zasady zresztą pełnią na gruncie prawa karnego podobną funkcję gwarancyjną, której istotą jest ochrona jednostki „[...] przed karaniem za czyny, które w momencie popełnienia nie były przez prawo zabronione [...]”. „Ściśle mówiąc chodzi o zagwarantowanie obywatelowi, iż podjęte przez niego działanie albo nie jest karalne, a jeżeli jest karalne, to zagrożone jest dokładnie określoną karą”.

Decydujące zatem znaczenie dla pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności karnej ma moment podejmowania przez nią określonego działania, albowiem art. 42 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. warunkuje wyłączenie odpowiedzialności za czyny, które w chwili ich popełnienia nie stanowiły przestępstwa, natomiast nie sprzeciwia się uchyleniu skutków amnestii bądź abolicji, następczo znoszącej odpowiedzialność za pewne przestępstwa, zwłaszcza, gdy miało to na celu ochronę funkcjonariuszy dawnego reżimu.

Obok funkcji gwarancyjnej zasady *nullum crimen sine lege* oraz *lex retro non agit* realizują funkcję prewencyjną prawa karnego, gdyż „[...] przez określenie, które czyny są zabronione określają one, które czyny nie powinny być podejmowane, dlatego że zostały one negatywnie ocenione przez ustawodawcę a ich popełnienie będzie rodzilo dla sprawcy określone konsekwencje”⁷⁶.

Należy jednak zaznaczyć, że przepis art. 42 ust. 1 Konstytucji, w ocenie TK, nie może być podstawą kontroli normy, która dotyczy instytucji związanej z wykonywaniem już orzeczonej kary pozbawienia wolności, takiej chociażby jak instytucja warunkowego przedterminowego zwolnienia⁷⁷. Stosownie do tych ustaleń TK orzekł, w wyroku z 10.7.2000 r., że przepisy określające reguły stosowania instytucji wa-

⁷⁴ Ibidem, s. 564.

⁷⁵ Wyrok TK z 6.7.1999 r., P. 2/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 563; tak też w wyroku z 3.10.2001 r., K. 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1010.

⁷⁶ Wyrok TK z 6.7.1999 r., P. 2/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 563; wyrok z 20.2.2001 r., P. 2/00, OTK ZU 2001, nr 2 (40), s. 201.

⁷⁷ Zob. E. Morawska, Głosa do wyroku z 10.7.2000 r. (SK. 21/99), „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 3, s. 317–331.

runkowego przedterminowego zwolnienia nie wkraczają w zakres zasady *nullum crimen sine lege*, gdyż zasada ta odnosi się do orzekania w przedmiocie winy i kary. W związku z powyższym TK uznał, że art. 14 pkt 4 przepisów wprowadzających kodeks karny z 6 czerwca 1997 r. oraz art. 78 tegoż kodeksu jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności z zasadą niedziałania prawa wstecz oraz z jej art. 42 ust. 1⁷⁸.

3.4. W swej praktyce orzeczniczej w zakresie zasady *lex retro non agit* Trybunał zwrócił ponownie uwagę na konieczność rozróżnienia pojęcia retrospektywności, zwanej też retroaktywnością pozorną (*unechte Ruckwirkung* w terminologii niemieckiej) od rzeczywistej retroaktywności prawa. W przypadku bowiem tej pierwszej nowo ustanowione normy nie są stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, ale tylko – w sposób prospektywny – modyfikują sytuację podmiotów, wprowadzając zmianę na przyszłość. Nie dochodzi zatem do retroaktywnego pogorszenia sytuacji prawnej adresatów nowo ustanowionych norm, a tym samym do naruszenia art. 2 Konstytucji⁷⁹.

W ocenie TK o retroaktywności nie można również mówić wówczas, gdy nowo ustanowione normy regulują prospektywnie następstwa tzw. zdarzeń w toku. TK ustalił zatem, że w sytuacji gdy zdarzenia zapoczątkowane pod rządami dawnych przepisów mają charakter ciągły i trwają nadal, to z chwilą wejścia w życie nowych przepisów, stosuje się do nich właśnie te nowe przepisy. Przy czym nie dochodzi w żadnym wypadku do naruszenia zasady retroaktywności. O takim naruszeniu można byłoby mówić tylko wówczas, gdyby nowej ustawie nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tej ustawy w życie.

To rozróżnienie retroaktywności i retrospektywności przepisów prawa TK uznał za konieczne, gdyż w przeciwnym wypadku ustawodawca nie mógłby dokonywać jakichkolwiek zmian czy nowelizacji aktów normatywnych, zwłaszcza wówczas gdyby nowa regulacja, z jakichś powodów, byłaby mniej korzystna dla zainteresowanych podmiotów – adresatów tych norm⁸⁰.

⁷⁸ Wyrok TK z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 831.

⁷⁹ Wyrok TK z 3.11.1999 r., K. 13/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 778; podobnie w wyroku z 31.3.1998 r., K. 24/97, OTK ZU 1998, nr 2, s. 90; TK powołał tu prace E. Łętowskiej, *Polityczne aspekty...*, s. 355, oraz pracę P. Tuleji, *Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, nr 1, s. 157; zob. też wyrok TK z 7.5.2001 r., K. 19/00, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 48.

⁸⁰ Wyrok TK 31.3.1998 r., K. 24/97, OTK ZU 1998, nr 2(17), s. 90.

4. Z analizy orzecznictwa TK z lat 1997–2002 wynika, że klauzula państwa prawnego znajduje rozwinięcie nie tylko w zakazie ustanawiania z mocą wsteczną niekorzystnych dla obywatela unormowań, ale także w nakazie zachowania odpowiedniej *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowych unormowań w życie⁸¹.

Na gruncie analizowanego orzecznictwa powyższe wymagania uzupełniają się wzajemnie, stanowią podstawę i gwarancję ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4.1. Tak jak w poprzednim stanie konstytucyjnym tak i na tle nowej regulacji konstytucyjnej TK ustalił, że nakaz ten oznacza obowiązek ustawodawcy zastosowania odpowiedniej *vacatio legis* przy wprowadzaniu w życie nowych regulacji prawnych, gdyż jednostka musi dysponować wystarczającym czasem, aby zapoznać się z treścią nowych regulacji i podjąć działania, które umożliwią przystosowanie się do nich⁸². Funkcją tego nakazu konstytucyjnego nie jest więc ochrona adresata nowej normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale zapewnienie mu możliwości zapoznania się z nową regulacją prawną, i adaptacji do niej⁸³.

Długość *vacatio legis*, to znaczy jej „odpowiedniość”, musi być dostosowana do treści nowej regulacji oraz możliwości jej adresatów pokierowania, po ogłoszeniu nowych przepisów, swoimi sprawami w sposób uwzględniający ich treść⁸⁴. Tym samym badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter odpowiedni do ich treści i charakteru. Oczywiście założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu 14 dni, jako przewidzianego ogólnie przez ustawodawcę⁸⁵.

Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* zależy jednakże od innych zasad i wartości konstytucyjnych odnoszących się do danej regulacji prawnej⁸⁶. Ustawodawca może zatem zrezygnować z *vacatio legis*, jeże-

⁸¹ Wyrok TK z 3.11.1999 r., K. 13/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 777; podobnie w wyroku z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 13 i w wyroku z 3.10.2001 r., K 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1007.

⁸² Wyrok TK z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 13; wyrok z 3.10.2001 r., K 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1007.

⁸³ Wyrok TK z 16.6.1999 r., P. 4/98, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 520; wyrok z 10.10.2001 r., K. 28/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1045.

⁸⁴ Wyrok TK z 16.6.1999 r., P. 4/98, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 520; wyrok z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 13; wyrok z 3.10.2001 r., K 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1007.

⁸⁵ Wyrok TK z 10.10.2001 r., K. 28/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1045.

⁸⁶ Wyrok TK z 16.6.1999 r., P. 4/98, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 520.

li przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można zrównoważyć z interesem jednostki⁸⁷, „w przypadkach szczególnie uzasadnionych”⁸⁸, pod warunkiem, że ustawa nie nakłada obowiązków na obywateli lub inne podmioty niepodlegające organom państwowym⁸⁹. Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* nie ma więc charakteru bezwzględego⁹⁰.

4.2. Choć ten konstytucyjny nakaz Trybunał Konstytucyjny rozważał i akcentował szczególnie w odniesieniu do przepisów prawa daninowego i gospodarczego – gdyż „podejmowanie decyzji gospodarczych wymaga zwykle czasu, by uniknąć strat”⁹¹ – oraz przepisów regulujących sytuację osób, których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest, z powodów naturalnych, szczególnie utrudniona, tj. np. osób bezrobotnych, emerytów i rencistów⁹², to zakaz ten jest został uznany przez TK za istotny element procesu tworzenia prawa w demokratycznym państwie⁹³.

Ponadto TK ustalił, że nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy odnosić, w zasadzie, do wszelkich regulacji prawnych, których adresatami są jednostki, a nie tylko do tych, które ograniczają lub znoszą prawa podmiotowe. Ma on zatem szerszy zakres stosowania niż nakaz ochrony praw nabytych. Aczkolwiek zakresy stosowania obu wymienionych nakazów konstytucyjnych nakładają się na siebie. Wy-

⁸⁷ Wyrok TK z 3.11.1999 r., K. 13/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 777. Por. też zdanie odrębne sędziego L. Garlickiego od pkt 2 sentencji tegoż wyroku TK. W ocenie L. Garlickiego brak było argumentów, które uzasadniałyby decyzje ustawodawcy o odstąpieniu od nakazu dochowania odpowiedniej *vacatio legis*; zob. też wyrok z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 13 i wyrok z 10.10.2001 r., K. 28/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1045.

⁸⁸ Wyrok TK z 16.6.1999 r., P. 4/98, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 521; wyrok z 7.2.2001 r., K. 27/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 164.

⁸⁹ W innych wypadkach TK uznał to za możliwe, np. gdy adresatem przepisu są organy samorządu terytorialnego. Tak w wyroku z 3.11.1999 r., K. 13/99, OTK ZU 1999, nr 7(29), s. 777.

⁹⁰ Wyrok TK z 3.10.2001 r., K. 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1006; wartością konstytucyjną, która może wywierać istotny wpływ na ocenę wprowadzonych regulacji ustawowych w kwestiach dotyczących zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* jest na przykład ochrona dobra wspólnego związanego z prawidłowym kształtem stanu finansów publicznych państwa i równowagi budżetowej. Por. wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 109–110.

⁹¹ Wyrok z 3.10.2001 r., K. 27/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1007; wyrok z 10.10.2001 r., K. 28/01, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1045.

⁹² Zob. np. orzeczenia TK w sprawach: K. 9/92, P. 2/92, K. 2/94.

⁹³ TK zwraca na to uwagę w wyroku z 16.6.1999 r., P. 4/98, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 519.

móg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi jeden z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte. Dlatego też nie ma potrzeby powoływania – jako odrębnej podstawy kontroli konstytucyjności – nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, wówczas gdy przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w danej sprawie jest zgodność aktu normatywnego z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych⁹⁴.

5. W ocenie TK nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* ma szczególne znaczenie w sferze prawa podatkowego, które odnosi się do „działań gospodarczych obywateli, stanowiących często podstawę ich egzystencji i poczucia bezpieczeństwa socjalnego oraz przesłankę ich różnych decyzji majątkowych”⁹⁵. Nowe regulacje prawne nie mogą zatem zaskakiwać obywatela. Prawo, zwłaszcza zaś prawo daninowe, powinno być stanowione i stosowane w taki sposób, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań”⁹⁶.

5.1. Z tych też powodów TK sformułował wobec, jako to sam określa „legislacji podatkowej”, szczególny obowiązek poszanowania tzw. „interesów w toku”. Trybunał uznał bowiem, że skoro efekty legislacji podatkowej pociągają za sobą konkretne skutki finansowe, powodujące często uszczuplenie dochodów podatnika, ustawodawca musi kształtować nowe regulacje podatkowe z uwzględnieniem faktu, że podatnik – zakładając stabilność wcześniejszych przepisów – zaplanował pewne posunięcia ekonomiczne, a różne jego interesy znajdować się mogą w toku⁹⁷.

Trybunał oczywiście nie przypisuje ochronie tych interesów charakteru absolutnego, uznając, że zmienność prawa jest elementem, z którym muszą się liczyć obywatele⁹⁸. Niemniej jednak w „sytuacjach, gdy przepisy prawa wyznaczały pewien horyzont czasowy dla zaplanowania i przeprowadzenia określonego przedsięwzięcia finansowego czy

⁹⁴ Wyrok TK z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 13.

⁹⁵ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K.26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6 (14–15), s. 450; wyrok z 25.4.2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 468; zob. też wcześniejsze orzeczenia: z 14.12.1993 r., K. 8/93, OTK 1993, cz. II, s. 418 i z 12.1.1995 r., K. 12/94, OTK 1995, cz. I, s. 28.

⁹⁶ Wyrok TK z 15.9.1998 r., K. 10/98, OTK ZU 1998, nr 5 (20), s. 407.

⁹⁷ Chociażby w wyroku TK z 25.4.2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 467.

⁹⁸ Ibidem.

gospodarczego, nie można zmieniać takich <<reguł gry>> przed upływem okresu czy terminu, który przewidział sam ustawodawca⁹⁹.

TK jednakże uznaje, iż ustawodawca zobowiązany jest „szanować” interesy podatnika „w toku”, tylko wówczas gdy spełnione zostaną trzy przesłanki. Mianowicie, po pierwsze, przepisy prawa muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć (w prawie podatkowym horyzont ten musi przekraczać okres roku podatkowego), po drugie, podjęte przedsięwzięcie, ze swej natury, musi mieć charakter rozłożony w czasie, i po trzecie, obywatel musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów¹⁰⁰.

Wobec równoczesnego zaistnienia tych trzech czynników ustawodawca zobowiązany jest ustanowić takie przepisy przejściowe, które by umożliwiły podatnikowi bądź to dokończenie owych przedsięwzięć stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania, bądź też stwarzały inne możliwości dostosowania się podatnika do zmienionej sytuacji prawnej. Niedopełnienie zaś tego obowiązku może być traktowane jako „naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa, która to zasada była i jest jednym z podstawowych składników wyrażonych w art. 2 Konstytucji”¹⁰¹.

5.2. Formułując nakaz ochrony interesów w toku, TK postrzega go w relacji do względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego. Tej swobodzie ustawodawcy TK zakresła jednak pewne granice. Powinna ona być więc – po pierwsze – kształtowana w taki sposób, aby ustanowiony system podatkowy zapewnił państwu systematyczne dochody umożliwiające realizację założonych wydatków, a jednocześnie wpływał na gospodarcze i społeczne zachowanie podatników. Determinantami polityki podatkowej państwa są zatem zarówno stymulacja rozwoju gospodarczego, jak i zapewnienie równowagi budżetowej, uznanej za wartość konstytucyjną, gdyż od jej utrzymania zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania różnorodnych problemów¹⁰².

⁹⁹ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6 (14–15), s. 449; podobnie w wyrokach: z 5.1.1999 r., K. 27/98, OTK ZU 1999, nr 1(23), s. 8, z 20.12.1999 r., K. 4/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 895, z 25.4.2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 467.

¹⁰⁰ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K.26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6 (14–15), s. 449–450; tak też w wyroku z 7.2.2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 164–165 i z 25.4.2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 467.

¹⁰¹ Wyrok TK z 5.1.1999 r., K. 27/98, OTK ZU 1999, nr 1(23), s. 8.

¹⁰² Wyrok TK z 17.1.2001 r., K 5/00, OTK ZU 2001, nr 1(39), s. 21; wyrok z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 446.

Po drugie, Trybunał, nie kwestionując swobody wyboru przez władzę ustawodawczą „[...] pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizującymi politykę gospodarczą państwa, której konkretyzację stanowi przejawiająca się w treści tych regulacji polityka podatkowa”¹⁰³, w swoisty sposób swobodę tę „równoważy” obowiązkiem ustawodawcy szanowania proceduralnych aspektów zasady państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad (reguł) poprawnej (prawidłowej) legislacji¹⁰⁴.

TK wyrażając pogląd o konieczności „równoważenia” swobody ustawodawcy w sferze regulacji podatków – będący zresztą poglądem o podstawowym znaczeniu, wyrażanym w wielu orzeczeniach, co świadczy o trwałej linii orzecznictwa w tym zakresie – uzasadnia go szczególnym charakterem tej regulacji. Obejmuje ona mianowicie, z racji swego przedmiotu, tj. podatków, materię konstytucyjną dotyczącą bezpośrednio praw obywatelskich¹⁰⁵.

Przy czym powyższą „równowagę” należy odczytywać uwzględniając, po pierwsze, przyjęte w orzecznictwie domniemanie zgodności rozstrzygnięć ustawowych z konstytucją, którego obalenie „wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą a konstytucją”, po drugie, uznanie przez TK swej „interwencji” za niezbędną tylko wtedy, gdy ustawodawca przekroczy „zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad (reguł) jest ewidentne”¹⁰⁶.

Przykładem właśnie takiej regulacji, w której doszło do drastycznego naruszenia proceduralnych zasad płynących z zasady państwa prawnego, w szczególności obowiązku ustanowienia przez ustawodawcę odpowiedniej *vacatio legis*, a także zakazu dokonywania zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku podatkowego, były, badane w sprawie K. 13/01, przepisy ustawy z 2.3.2001 r. o wykonywaniu budżetu państwa w roku 2001 oraz o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001. Wprowadzone wskazaną powyżej ustawą zmiany w sferze podatków – zasadniczo chodziło o zniesienie ustanowionych wcześniej zwolnień podatkowych – zostały,

¹⁰³ Wyrok TK z 5.1.1999 r., K. 27/98, OTK ZU 1999, nr 1(23), s. 7; wyrok z 25.4.2001 r., K. 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 466; wyrok z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 441; podobnie w sprawach K. 7/93, K. 8/93, K. 1/94, K. 12/95.

¹⁰⁴ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K.26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6 (14–15), s. 448; wyrok z 25.4.2001 r., K. 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 466; czy też wyrok z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 441, 446.

¹⁰⁵ Wyrok TK z 25.4.2001 r., K. 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 465.

¹⁰⁶ Wyrok TK z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 446.

w ocenie Trybunału, dokonane arbitralnie i bez uzasadnionych powodów. Tym samym doszło do naruszenia również zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz będącej jej konsekwencją zasady szanowania przez ustawodawcę tzw. interesów w toku¹⁰⁷.

6. Z wymogiem należytego zabezpieczenia tzw. interesów w toku, jak również z obowiązkiem ustanowienia przez ustawodawcę stosownej *vacatio legi* TK niezmiennie wiąże zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego. *De facto* jest on „uszczegółowieniem” tych zasad w sferze prawa daninowego.

6.1. Zakaz ten konstytuują dwa elementy, zgodnie z pierwszym nie jest – zasadniczo – dopuszczalne dokonywanie zmian samych obciążeń podatkowych w ciągu roku podatkowego, zgodnie zaś z drugim, „zmiany w regulacji prawnej podatku dochodowego od osób fizycznych powinny być ogłoszone co najmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego”¹⁰⁸.

Przestrzeganie powyższego zakazu – zarówno jego pierwszego, jak i drugiego elementu – odczytywane jest przez TK jako gwarancja poszanowania zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony bezpieczeństwa prawnego, a tym samym zasady państwa prawnego¹⁰⁹. Nie chodzi tutaj jednakże, co TK podkreśla wielokrotnie, o „stabilność przepisów prawa”, ale o możliwość przewidywania działań organów państwa i w konsekwencji tego dysponowania odpowiednim czasem do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami¹¹⁰.

Dlatego też istotą omawianego zakazu jest zabezpieczenie możliwości rozporządzania przez jednostkę swoimi interesami życiowymi przy uwzględnieniu regulacji podatkowych opublikowanych i znanych podatnikowi jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego. Zakaz ten pełni więc funkcję gwarancyjną sprowadzającą się do ochrony prawnej interesów jednostki w sferze danin publicznych. Jest ona swoistą kontrakcją na „szczególne natężenie władztwa państwa w stosunkach prawno-podatkowych”¹¹¹.

¹⁰⁷ Wyrok TK z 25.4.2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 467–468.

¹⁰⁸ Ibidem, s. 466; tak też w wyroku z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 106.

¹⁰⁹ Wyrok TK z 25.4.2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 468.

¹¹⁰ Wyrok TK z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

¹¹¹ Wyrok TK z 25.4.2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 468.

6.2. Oczywiście tak jak w latach 1990–1997 tak i na tle nowej regulacji konstytucyjnej zakaz zmiany podatków nie ma charakteru absolutnego, w szczególności tam gdzie chodzi o „cofnięcie ulg i przywilejów podatkowych”, w zakresie regulacji których ustawodawca ma względnie szeroką swobodę¹¹².

Niemniej jednak zmiany w prawie podatkowym w ciągu roku podatkowego zawsze powinny być usprawiedliwione „(...) balansowaniem wchodzących w grę wartości konstytucyjnych”. Innymi słowy, za przyjętym przez ustawodawcę rozwiązaniem, „pozbawiającym podatników określonych praw, powinny przemawiać określone wartości konstytucyjnie chronione, które można by przeciwstawić zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, i które byłyby ze względu na zaistniałe okoliczności na tyle ważne, aby dać im pierwszeństwo”.

Taką właśnie wartością może być stabilność budżetu państwa, ale tylko wówczas gdy jej ochrona „rekompensuje” szkody wywołanych złamaniem wypracowanych przez TK reguł tworzenia prawa podatkowego, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP z 1997r.¹¹³

7. Kolejnym „elementem składowym” zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającym z kolei z klauzuli państwa prawnego, jest nakaz ochrony praw nabytych¹¹⁴.

Nakaz ten, w odniesieniu do praw majątkowych, znalazł dodatkowe potwierdzenie w przepisie art. 64 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. Powyższe, jak to określił TK, „powiązanie” art. 2 i art. 64 ust. 2 „[...] pozwala na wskazanie, że prawa majątkowe, które zostały nabyte zgodnie z prawem, podlegać muszą ochronie konstytucyjnej”¹¹⁵.

7.1. W ocenie Trybunału zasada ochrony praw nabytych, podobnie zresztą jak zasada *lex retro non agit*, ma charakter zasady przedmiotowej, wyznaczającej granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Zatem jej naruszenie może uzasadniać zarzut niedo-

¹¹² Wyrok TK z 17.1.2001 r., K 5/00, OTK ZU 2001, nr 1(39), s. 21; wyrok z 25.4.2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 466, 468; wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 106.

¹¹³ Wyrok TK z 25.4.2001 r., K. 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 468.

¹¹⁴ Wyrok TK z 22.6.1999 r., K. 5/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 536; wyrok z 13.3.2000 r., K. 1/99, OTK ZU 2000, nr 2(32), s. 250; wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

¹¹⁵ Wyrok TK z 13.4.1999 r., K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 241; wyrok z 22.6.1999 r., K. 5/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 536; wyrok z 20.12.1999 r., K. 4/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 891.

puszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, co w konsekwencji prowadzić może do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym naruszenia tych praw lub wolności¹¹⁶.

Istotą zasady ochrony praw nabytych jest zatem zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym.

Poza zakresem jej stosowania w konsekwencji tego znajdują się sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw¹¹⁷. Jedną z takich „sytuacji prawnych” było prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej. Nie będąc prawem nabytym w rozumieniu odnoszącym się do sfery prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych, nie jest ono chronione przez mechanizm wielorakich zakazów i nakazów odnoszących się do tych sfer¹¹⁸.

Tak jak w poprzednim stanie konstytucyjnym, tak i na tle Konstytucji RP z 1997 r. zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie¹¹⁹.

Ponadto ochronie konstytucyjnej wynikającej z nakazu ochrony praw nabytych podlegają ekspektatywy powyższych praw podmiotowych. Przy czym, również po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r., pełnej ochronie podlegają wyłącznie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, a więc takie, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. W ocenie TK „[...] dalej idące stanowisko utrudnić mogłoby [...] zasadniczą reformę [...] stosownie do nowych zasad społeczno-gospodarczego ustroju państwa”¹²⁰.

¹¹⁶ Postanowienie TK z 17.2.1999 r., Ts. 154/98, OTK ZU 1999, nr 2 (24), s. 191; wyrok z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 830.

¹¹⁷ Wyrok TK z 22.6.1999 r., K. 5/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 536; wyrok z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 11; wyrok z 13.3.2000 r., K. 1/99, OTK ZU 2000, nr 2(32), s. 250; wyrok z 19.3.2001 r., K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3(41), s. 289.

¹¹⁸ Wyrok TK z 3.11.1999 r., K.13/99, OTK ZU 1999, nr 7(29), s. 774.

¹¹⁹ Wyrok TK z 22.6.1999 r., K. 5/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 536; podobnie w wyroku z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 11. TK powołał tutaj orzeczenie z 11.2.1992 r., K. 14/91, OTK 1992, cz. I, s. 93 i n; zob. też wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

¹²⁰ Wyrok TK z 23.11.1998 r., SK. 7/98, OTK ZU 1998, nr 7, s. 627–628; wyrok z 28.4.1999 r. K. 3/99, OTK ZU 1999, nr 4(26), s. 366; wyrok z 22.6.1999 r., K. 5/99,

Spoza tej ochrony konstytucyjnej TK wyłącza nadal prawa nabyte niesprawiedliwie oraz prawa, które nie znajdują uzasadnienia w warunkach nowego, demokratycznego ustroju państwa¹²¹.

Nakazem ochrony praw nabytych nie są też objęte prawa proceduralne. Ustawodawca może zatem ustanawiać nowe regulacje prawne dotyczące procedury, chyba że chodzi „(...) o tego rodzaju gwarancje proceduralne, które bezpośrednio odnoszą się do praw i wolności konstytucyjnie chronionych (np. w związku z wykonywaniem prawa do sądu – art. 45 konstytucji, czy zasadą domniemania niewinności). Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych przede wszystkim istotne znaczenie ma natomiast ograniczenie lub cofnięcie praw materialnych”¹²².

7.2. Trybunał niezmiennie twierdzi, że „ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw”. Zasada ochrony praw nabytych nie ma zatem charakteru absolutnego, nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki, a więc znoszących lub ograniczających prawa podmiotowe¹²³. Dla oceny takiej regulacji istotna jest „trwałość” danych uprawnień na gruncie obowiązujących wcześniej przepisów ustawowych. Dla TK oczywiste jest bowiem iż „nie wszystkie uprawnienia, nabyte na podstawie ustaw, których realizacja rozłożona jest w czasie, korzystają z tego samego stopnia trwałości i niezmienności”. Uprawnienie do wynagrodzenia w określonej wysokości za okresy przyszłe jest przykładem takiego właśnie prawa, które z racji istnienia możliwości modyfikacji treści stosunku pracy, nie jest objęte konstytucyjną gwarancją ochrony praw nabytych¹²⁴.

Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest więc dopuszczalne, aczkolwiek tylko w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanemu dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami¹²⁵.

OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 536; wyrok z 7.12.1999 r., K. 6/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 840; w wyrokach tych Trybunał powoływał orzeczenie w sprawie K. 14/91; zob. też wyrok z 13.3.2000 r., K. 1/99, OTK ZU 2000, nr 2(32), s. 250 i wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

¹²¹ Wyroku TK z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 11.

¹²² Wyrok TK z 19.3.2001 r., K. 32/00, OTK ZU 2001, nr 3(41), s. 290.

¹²³ Wyrok TK z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

¹²⁴ Wyrok TK z 7.5.2001 r., K. 19/00, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 448.

¹²⁵ Wyrok TK z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 830; podobnie w wyroku z 15.9.1998 r., K. 10/98, OTK ZU 1998, nr 5 (20), s. 407 i w wyroku z 7.2.2001 r., K. 27/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 164.

Ustawodawca ingerując zatem w prawa nabyte, powinien umożliwić zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie stosownych przepisów przejściowych¹²⁶. U podstaw bowiem ochrony praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przeszłych działań¹²⁷.

Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, w jakich możliwe jest odejście od ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że chodzi o „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji [...]. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły”¹²⁸.

Systematyzując dotychczasowe orzecznictwo dotyczące ochrony praw nabytych TK ustalił, w sprawie K. 5/99, że „[...] ocena dopuszczalności ograniczeń tych praw wymaga rozważenia:

- 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji”¹²⁹.

Zdaniem Trybunału ograniczenie praw nabytych jest możliwe tylko w sytuacji, gdy powyższe warunki są dochowane.

Zawsze jednak należy rozważyć, „[...] na ile oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane jest usprawiedli-

¹²⁶ Wyrok TK z 22.6.1999 r., K. 5/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 536; wyrok z 19.3.2001 r., K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3(41), s. 289.

¹²⁷ Wyrok TK z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 11; wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

¹²⁸ Wyrok TK z 22.6.1999 r., K. 5/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 536 TK powoła tu orzeczenie w sprawie K. 15/91.

¹²⁹ Wyrok TK z 22.6.1999 r., K. 5/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 536; wyrok z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 11; wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

wione. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, 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 podmiotowe¹³⁰.

Ochrona praw nabytych nie może uniemożliwiać dokonania zasadniczej reformy polskiego systemu prawnego¹³¹. Prawa nabyte mogą być zatem modyfikowane w okresach wielkich reform społecznych. Co więcej, obywatel nie może nie ponosić skutków niepowodzeń ekonomicznych swego państwa, przy czym skutki te muszą być rozkładane sprawiedliwie na poszczególne grupy społeczne¹³².

7.3. W imię tej właśnie sprawiedliwości, urzeczywistnianej na gruncie prawa podatkowego poprzez zasadę powszechności ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych – w tym podatków – określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji RP z 1997 r.), TK wykluczył możliwość uznania „zwolnień od podatku” za przedmiot praw nabytych (ich ekspektatyw).

W ocenie TK, sformułowanej w sprawie K. 47/01 dot. konstytucyjności przepisów ustawy z 21.11.2001 r. o zmianie ustawy z 26.7.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹³³, podatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych nie może być przypisane bezterminowe „prawo do zwolnień podatkowych” określonego typu, które byłoby wprowadzane li tylko z faktu posiadania tego typu ustawowych zwolnień w okresie przeszłym czy też w znacznej części konkretnego roku podatkowego. W ocenie Trybunału nie jest więc zasadniczo możliwe objęcie określonych zwolnień podatkowych konstytucyjnym wymogiem – bezwarunkowej i niezmiennej ochrony – „praw niewadliwie nabytych”, znajdujących „trwałą” ochronę w obliczu potencjalnych i uzasadnianych m.in. ochroną równowagi budżetowej zmian ustawodawstwa podatkowego¹³⁴.

¹³⁰ Wyrok TK z 22.6.1999 r., K. 5/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 537; wyrok z 4.1.2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 11; wyrok z 19.3.2001 r., K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3(41), s. 289; wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

¹³¹ Wyrok TK z 20.12.1999 r., K. 4/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 893; podobnie w wyroku z 13.3.2000 r., K. 1/99, OTK ZU 2000, nr 2(32), s. 250; wyrok z 19.3.2001 r., K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3(41), s. 289.

¹³² Wyrok TK z 16.6.1999 r., P. 4/98, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 520, 522.

¹³³ Dz.U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176, Nr 22, poz. 270, Nr 60, poz. 703, Nr 70, poz. 816, Nr 104, poz. 1104, Nr 117, poz. 1228, Nr 122, poz. 1324; z 2001 r., Nr 4, poz. 27, Nr 8, poz. 64, Nr 52, poz. 539, Nr 73, poz. 764, Nr 74, poz. 784, Nr 88, poz. 961, Nr 89, poz. 968, Nr 102, poz. 1117, Nr 106, poz. 1150, Nr 110, poz. 1190, Nr 125, poz. 1363 i 1370.

¹³⁴ Wyrok TK z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 106–107.

Tak określoną ochronę praw nabytych w sferze legislacji podatkowej należy odczytywać w kontekście „wyjściowego i trwałego” założenia jakim kieruje się TK dokonując oceny tejże legislacji, mianowicie posiadania przez ustawodawcę szerokiej swobody wyboru różnych konstrukcji zobowiązań podatkowych, realizujących politykę gospodarczą państwa.¹³⁵ Swoboda ta zaś „rysuje się jeszcze wyraźniej w odniesieniu do kształtowania ulg i zwolnień podatkowych, zwłaszcza gdy chodzi o ich znoszenie lub ograniczenie¹³⁶.

8. Trybunał wśród „zasad przyzwoitej legislacji” wyróżnia również w orzecznictwie z lat 1997–2002 nakaz określoności przepisów prawnych. Tym samym utrzymuje on swe dotychczasowe ustalenia, zgodnie z którymi nakaz ten wynika z zasad pewności prawa i ochrony zaufania obywatela do państwa, jest więc elementem klauzuli państwa prawnego¹³⁷.

8.1. U podstaw jego sformułowania legło przekonanie Trybunału iż „[...] adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne”¹³⁸. Na ustawodawcy zatem ciąży obowiązek zachowania należytej poprawności, precyzyjności i jasności przepisów prawnych. Co najważniejsze, przepisy powinny być konstruowane „poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego”.

¹³⁵ Wyrok TK z 25.4.2001 r., K. 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 466; zob. też cytowane w sprawie K. 13/01, orzeczenie z 12.1.1995 r., K. 12/95, OTK 1995 cz. I, s. 27.

¹³⁶ Wyrok TK z 25.4.2001 r., K. 13/01, OTK ZU 2001, nr 4(42), s. 466; zob. też cytowane w sprawie K. 13/01, orzeczenie z 25.11.1997 r., K. 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6/1, s. 448; wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 107.

¹³⁷ Wyrok TK z 10.11.1998 r., K. 39/97, OTK ZU 1998, nr 6(21), s. 558; TK powołał się tutaj na postanowienia w sprawach S. 6/91 i S. 1/94, orzeczenie w sprawie K. 11/94, oraz uchwałę w sprawie W. 12/94; wyrok z 24.4.2002 r., P 5/01, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 379–380; wyrok z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 441, 448; wyrok z 21.3.2001 r., K. 24/00, OTK ZU 2001, nr 3(41), s. 312, 314; wyrok z 14.9.2001 r., SK 11/00, OTK ZU 2001, nr 6(44), s. 889; aczkolwiek w wyroku z 13.2.2001 r., TK ustalił iż „obecnie”, tzn. na tle nowej regulacji konstytucyjnej, zasadę określoności należy wiązać z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. gdyż „należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela” (OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 178), przy czym w konkluzji uzasadnienia tego wyroku powołał zarówno art. jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. (ibidem, s. 179); podobnie – wskazując na zarówno art. 31 ust. 3 Konstytucji jak i jej art. 2 jako podstawy zasady określoności – uczynił w wyroku z 30.10.2001 r., K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1106; tak też w wyroku z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 441.

¹³⁸ Wyrok TK z 10.11.1998 r., K. 39/97, OTK ZU 1998, nr 6(21), s. 558.

Ten wymóg ma pierwszoplanowe znaczenie w ocenie regulacji prawnej pod kątem poszanowania zasady określoności. Z kolei 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 zaś z jasnością precyzja przepisu winna „(...) przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”¹³⁹.

8.2. Kierując do ustawodawcy wymóg zachowanie należytej poprawności, precyzyjności i jasności przepisów prawnych TK nie wykluczył możliwości nadawania pojęciom, wykorzystywanym w akcie normatywnym, szczególnego, odbiegającego od znaczenia danej nazwy w języku ogólnym, znaczenia. Ustawodawca może czynić to wszelako pod warunkiem, po pierwsze, gdy pojęcia takie mają swoje naturalne znaczenie nadane przez zasady języka polskiego i, po drugie, gdy zostały przez ustawodawcę jednoznacznie zdefiniowane¹⁴⁰.

Akcentując konieczność stanowienia przepisów w sposób poprawny z punktu widzenia językowego i logicznego, TK relatywizuje ją biorąc pod uwagę charakter regulowanych zagadnień, a tym samym podkreśla, śladem doktryny prawa¹⁴¹, niezbędną złagodzenie stawianych wymagań.

Przykładem zagadnień, w stosowaniu których ustawodawca napotyka na „obiektywne” niejako trudności w urzeczywistnieniu nakazu klarownego i niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych ich wyrażenia w języku prawnym, są zagadnienia techniczne i finansowe. Ich złożoność i specyfika wymaga wielokrotnie od ustawodawcy posługiwania się dużą liczbą odesłań, wewnętrznych i zewnętrznych, w konsekwencji czego ich odczytanie wymaga rzeczywiście wnikliwej uwagi. Z taką właśnie sytuacją Trybunał zetknął się w sprawie K. 21/01, w której, na wniosek Rady Gminy w Chełmie Śląskim, badał zachowanie przez ustawodawcę wymogu określoności przy formułowaniu w szczególności regulacji wszczynania postępowania oddłużeniowego, opiniowania programu naprawczego oraz określenia stron tego postępowania w ustawie z 26.11.1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do

¹³⁹ Wyrok TK z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3(41), s. 312; wyrok z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 448.

¹⁴⁰ Wyrok TK z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 441.

¹⁴¹ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 1999, s. 61.

funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych¹⁴² W ocenie Trybunału choć rzeczywiście zakwestionowane przepisy istotnie wymagają uważnego badania poszczególnych przesłanek określających kategorie podmiotów poddawanych restrukturyzacji finansowej, rodzaj zobowiązań podlegających takiej restrukturyzacji, jak również zasady i sposób jej dokonywania, to mimo wszystko ustawodawca nie przekroczył granicy, za którą należałoby uznać powyższą regulację za niezrozumiałą i budzącą uzasadnione zastrzeżenia odnośnie jednoznaczności i klarowności¹⁴³.

W cytowanym rozstrzygnięciu zawarty jest również drugi – materialny – element wymogu określoności, mianowicie Trybunał uznaje, iż nie każde niejasne sformułowanie tekstu przepisu prawnego oznacza jego naruszenie, chodzi bowiem o „pewien poziom niejasności”, dopiero przekroczenie tego poziomu pociąga za sobą niekonstytucyjność danej regulacji¹⁴⁴.

Ten dopuszczalny poziom niejasności przekroczył ustawodawca np. w przepisach art. 1 pkt 18 ustawy z 21.11.2001 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 134, poz. 1509), stanowiąc m.in. iż „w okresie od dnia 1 stycznia 2002 r. do dnia 31 grudnia 2003 r. podlegają opodatkowaniu kwoty stanowiące obrót kapitałowy w rozumieniu przepisów prawa dewizowego, przekazywane za granicę przez osoby fizyczne”. Tymczasem, jak ustalili TK, w treści ustawy dewizowej, posiadającej *nota bene* bogaty słowniczek, nie jest używane słowo „kwota”. Co więcej, termin ten nie jest znany w ogóle prawu dewizowemu. Uzasadniając wyrok o niekonstytucyjności powyższej regulacji TK zauważył, iż „kwoty” o których mowa w ustawie z 21.11.2001 r., mogą odnosić się do wszystkich wartości dewizowych oraz krajowych środków płatniczych, bądź do środków płatniczych (krajowych i zagranicznych), bądź też jedynie do walut (krajowej i obcych). Dodatkowo, „w języku polskim słowo <<kwota>> oznacza pewną sumę pieniędzy. Przy zastosowaniu wykładni językowej możliwe zatem byłoby ograniczenie zakresu pojęcia <<kwota>> tylko do środków płatniczych w postaci walut, ale już z wyłączeniem dewiz. Powstają jednak kolejne wątpliwości w związku z po-

¹⁴² Odpowiednio przepisy: art. 7 ust. 2 ust. 2 a i ust. 6, art. 7 ust. 6 oraz art. 8 ust. 1 i ust. 6 powyższej ustawy. (Dz. U. Nr 162, poz 1112 ze zm.).

¹⁴³ Wyrok TK z 9.4.2002 r., K 21/01, OTK ZU 2002, nr 2/A, s. 242.

¹⁴⁴ Zob. Wyrok TK z 30.10.2001 r., K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1106; podobnie w wyroku wyrok z 9.4.2002 r., K 21/01, OTK ZU 2002, nr 2/A, s. 242 i w wyroku z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 441.

wszechnym posługiwaniem się w rozliczeniach dokumentami finansowymi i bankowymi (dewizami) zamiast walut. W rozliczeniach istotną rolę mogą też pełnić papiery wartościowe nie będące środkami płatniczymi¹⁴⁵. Przytoczone wątpliwości czynią regulację art. 1 pkt 18 wskazanej wyżej ustawy na tyle niejasną i nieprecyzyjną, że ich adresaci pozostają niepewni co do swych praw i obowiązków, iż powodują jej niekonstytucyjność¹⁴⁶.

8.3. Nakazowi zachowania określoności przepisów prawa TK przypisał szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela¹⁴⁷. Tym samym nakaz ten nie odnosi się ściśle do przepisów prawa karnego, tak jak to jest widoczne w orzecznictwie z lat 1990–1997, ale w podobnym stopniu kształtuje wszelkie regulacje „determinujące konstytucyjny status jednostki”¹⁴⁸, w szczególności zaś zakres podmiotowych i przedmiotowych ograniczeń jej konstytucyjnych praw i wolności¹⁴⁹.

Stosowanie do tych ustaleń, TK wskazał „trzy założenia”, które powinny być punktem wyjścia oceny poszanowania przez ustawodawcę wymogu określoności w sferze konstytucyjnych praw i wolności. „(...) Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien 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 winien 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”¹⁵⁰.

8.4. Niezależnie od podkreślania znaczenia wymogu określoności w sferze konstytucyjnych praw i wolności jednostki, TK konsekwentnie zwraca

¹⁴⁵ Wyrok TK z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 443.

¹⁴⁶ Ibidem, s. 441.

¹⁴⁷ Wyrok TK z 10.11.1998 r., K. 39/97, OTK ZU 1998, nr 6(21), s. 558; podobnie w postanowieniu z 13.4.1999 r., Ts. 16/99, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 301–302 i wyroku z 11.1.2000 r., K. 7/99, OTK ZU 2000, nr 1(31), s. 20; zob. też wyrok z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 441, 446, 448.

¹⁴⁸ Postanowienie TK z 13.4.1999 r., Ts. 16/99, OTK ZU 1999, nr 3(25), s. 301–302.

¹⁴⁹ Wyrok TK z 30.10.2001 r., K. 33/00, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1106.

¹⁵⁰ Wyrok TK z 30.10.2001 r., K. 33/00, OTK ZU 2001, nr 7(45), s. 1106; wyrok z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 441–442.

ca uwagę, iż wymaga on „szczególnego zaakcentowania” w dziedzinie prawa karnego oraz prawa daninowego¹⁵¹.

Na gruncie właśnie prawa daninowego, w sprawie SK 14/00, Trybunał uznał przepisy art. 17 ust 1 pkt 3 i 7 ustawy z 28.9.1991 r. o kontroli skarbowej¹⁵² – zgodnie z którym kontrolowany był obowiązany nieodpłatnie sporządzać kopie dokumentów określonych przez kontrolującego (pkt 3), a także udostępnić środki łączności, a w przypadku gdy kontrolowanym był przedsiębiorcą – także inne konieczne środki techniczne, jakimi dysponuje w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności kontrolnych (pkt 7) – z racji ich nieprecyzyjności i niejednoznaczności, za przepisy nie spełniające wymogów zasady określoności i tym samym za niezgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.¹⁵³ Albowiem, w ocenie TK „(...) gwałtownie rozwijająca się technika w zakresie środków łączności, jak i techniki biurowej, transportu i telekomunikacji nakazuje z dużą dozą ostrożności patrzeć na przedmiot tak sformułowanego obowiązku (...). Zbyt ogólne odniesienie się do takich pojęć jak: *środki łączności* i *środki techniczne* nie pozwala uznać cytowanego przepisu za precyzyjny i jednoznaczny. Podobnie należy spojrzeć na przepis określający obowiązek nieodpłatnego kopiowania dokumentów w myśl art. 17 ust. 1 pkt 3”¹⁵⁴.

8.5. Z analizy orzecznictwa wynika jednakże, iż nakazowi określoności przepisów prawa Trybunał nie przeciwstawia stosowania w systemie prawa klauzul generalnych i pojęć nieostrych odsyłających do funkcjonujących w społeczeństwie przekonań i ocen. Wręcz przeciwnie, TK twierdzi, że nakaz określoności przepisów prawa nie wyklucza możliwości posługiwania się tymi konstrukcjami normatywnymi¹⁵⁵. Konsekwentnie TK z nakazu tego nie wyprowadza obowiązku ustawodawcy „[...] jednostkowego wskazywania desygnatów tych pojęć, których zakres znaczeniowy wskazać można jedynie poprzez egzemplifikację”.

¹⁵¹ Wyrok TK z 13.2.2001 r., SK 14/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 179; wyrok z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, s. 448.

¹⁵² Dz.U. nr 100, poz. 442 ze zm.

¹⁵³ Wyrok TK z 13.2.2001 r., SK 14/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 179.

¹⁵⁴ Ibidem, s. 178.

¹⁵⁵ Co więcej, w sprawie SK 17/00, dopuścił możliwość stosowania „elementów ocennych i odsyłających do znamion pozaustawowych czynu” przy kształtowaniu opisu strony przedmiotowej deliktu dyscyplinarnego. W konsekwencji tego uznał, iż powszechnie stosowana klauzula, określająca delikt dyscyplinarny jako zachowanie uchybiające godności zawodu, nie tylko nie narusza art. 42 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., ale wręcz wyraża istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej; stanowi jedynie możliwe ogólne określenie, które wypełnia się treścią adekwatną do wymagań i oczekiwań stawianych przedstawicielom danej profesji. OTK ZU 2001, nr 6(44), s. 878.

TK podkreśla przy tym, że w procesie stosowania klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych istotne znaczenie ma „[...] to, czy mają one ugruntowaną w świadomości prawnej jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw”. Nie mają one bowiem charakteru blankietowego, nie dają więc podstaw do dowolnego kształtowania ich treści, organy stosujące prawo powinny zatem dokonywać „[...] identyfikacji ich treści z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów konstytucyjnie chronionych”¹⁵⁶.

Co więcej, proces ten powinien być oparty na domniemaniu konstytucyjności ustawy oraz racjonalności ustawodawcy¹⁵⁷. Wykładnia ustaw prowadząca do nadania im znaczenia zgodnego z konstytucją ma bowiem wśród technik wykładni ustaw znaczenie priorytetowe. Orzeczenie o niezgodności z konstytucją ma zatem charakter *ultima ratio* i winno być każdorazowo poprzedzone próbą dokonania prawidłowej wykładni w zgodzie z konstytucją. Dopiero wówczas gdy wykładnia taka nie jest możliwa, stwierdzić należy niezgodność z konstytucją danego przepisu prawnego¹⁵⁸.

8.6. Powyższe ustalenia mają, z oczywistych względów, szczególne znaczenie w odniesieniu do przepisów prawa karnego. Przy czym, zostały one znacząco uzupełnione w związku ze sprawą P. 2/00, w której TK rozwinął pojęcie „określoności czynu zabronionego”. Akcentując konieczność wyłącznie ustawowego określenia dobra chronionego, a w konsekwencji strony przedmiotowej przestępstwa oraz podmiotu i strony podmiotowej¹⁵⁹, Trybunał dopuścił dopełnienie (doprecyzowanie) dyspozycji przepisów ustawy karnej w akcie wykonawczym, o ile został on wydany w zgodzie z art. 92 Konstytucji RP z 1997 r.¹⁶⁰. Uznał tym sa-

¹⁵⁶ Wyrok TK z 15.9.1999 r., K. 11/99, OTK ZU 1999, nr 6(28), s. 618.

¹⁵⁷ Podobnie w wyroku z 5.1.1999 r., K. 27/98, OTK ZU 1999, nr 1(23), s. 9 oraz w wyroku z 28.4.1999 r., K. 3/99, OTK ZU 1999, nr 4(26), s. 362.

¹⁵⁸ Wyrok TK z 15.9.1999 r., K. 11/99, OTK ZU 1999, nr 6(28), s. 618–619.

¹⁵⁹ Powyższy nakaz jest ściśle powiązany z zasadą *nullum crimen sine lege*, z której wynikają postulaty skierowane zarówno do ustawodawcy – nakaz typizacji czynów zabronionych w drodze ustawy oraz maksymalnej określoności tworzonych typów, jak i do podmiotów stosujących prawo – zakaz stosowania analogii i wykładni rozszerzającej. Zob. wyrok z 6.7.1999 r., P. 2/99, OTK ZU 1999, nr 5(27), s. 563; wyrok z 20.2.2001 r., P. 2/00, OTK ZU 2001, nr 2 (40), s. 195; wyrok z 27.2.2001 r., K. 22/00, OTK ZU 2001, nr 3 (41), s. 271.

¹⁶⁰ Wyrok z 20.2.2001 r., P. 2/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 195–196; Dla powyższych ustaleń TK istotne było stanowisko doktryny – zbieżne z ustaleniami TK w tym zakresie – prawa karnego. TK powołał tu monografię: B. Kunicka-Michalska [w:] Ko-

mym, iż absolutna zupełność regulacji ustawowej w sferze prawa karnego jest „trudna do wyobrażenia”¹⁶¹.

Możliwość odwołania się do rozporządzeń w sferze prawa karnego jest szczególnie niezbędna w odniesieniu do typizacji przestępstw dokonanych przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu, czy przeciwko interesom fiskalnym państwa, gdyż tu właśnie odesłanie do aktów wykonawczych umożliwia „dopasowanie norm określających poszczególne zakazy i nakazy do zmieniających się stosunków (np. gospodarczych, społecznych, ekologicznych itp.) i wyposażenie ich w jednolitą sankcję”¹⁶². Trybunał nie miał bowiem wątpliwości, iż akty niższej rangi są szybciej dostosowywane do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, odzwierciedlają wzrost cen, stawek podatkowych, itd. Pozwala to uniknąć częstych nowelizacji ustawy, co służy stabilności prawa.

Dopuszczalny zakres doprecyzowania znamion czynu zabronionego przez władzę wykonawczą TK rozważał na tle regulacji art. 115 § 5–8 k.k., w której ustawodawca posłużył się w ustawowej definicji takich terminów jak: „mienie znacznej wartości” (art. 115 §5 k.k.), „mienie wielkiej wartości” (art. 115 §6 k.k.), i odpowiednio „znaczna szkoda” i szkoda w wielkich rozmiarach” (art. 115 §7 k.k.), pojęciem „najniższe wynagrodzenie pracownika”, które ustalane jest, na podstawie przepisów kodeksu pracy, w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹⁶³.

W ocenie TK taka redakcja wskazanych przepisów kodeksu karnego podyktowana była dążeniem przez ustawodawcę do stabilizacji stanu prawnego. Albowiem niewskazując konkretnych kwot, ustawodawca uniknął konieczności dokonywania najprawdopodobniej częstych i szybkich aktualizacji przepisów kodeksu karnego. Oczywiście, mógł osiągnąć ten cel, tj. elastyczność przepisów prawa karnego, poprzez pozostawienie sędziemu oceny, jak to określił TK, „powagi przestępstwa”, niemniej jednak „rozwiązanie takie nie gwarantowałyby osiągnięcia innego doniosłego waloru, jakim jest pewność prawa”¹⁶⁴.

deks karny – część ogólna, Komentarz, Warszawa 1999, s. 63; K. Buchała, A. Zoll, Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, Kraków 1998, s. 28; L. Kubicki, Nowa kodyfikacja karna a Konstytucja RP „Państwo i Prawo” 1998, nr 8–9/24, s. 24 i n.

¹⁶¹ Wyrok z 20.2.2001 r., P. 2/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 196.

¹⁶² Ibidem; TK powoła się w tym miejscu na monografię R. Dębskiego *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995, s. 119.

¹⁶³ Zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29.1.1998 r. w sprawie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników. (Dz. U. Nr 16 poz. 74 z zm.).

¹⁶⁴ Wyrok z 20.2.2001 r., P. 2/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 196.

Ustawodawca, posługując się natomiast terminem „najniższe miesięczne wynagrodzenia” określonym w akcie wykonawczym, zastosował rozwiązanie jak najbardziej trafne, będące kompromisem między dwiema, skrajnymi, technikami – tendencjami – legislacyjnymi, mianowicie tendencją do kompletnej regulacji ustawowej ze wskazaniem kwot decydujących o kwalifikacji czynu a tendencją do pozostawienia sędziemu oceny konkretnego przypadku. Przyjęte rozwiązanie pozwala bowiem zapewnić zarówno niezbędną przepisom prawa karnego stabilność oraz elastyczność, jak i powtarzalność ocen. Innymi słowy, ustawodawca, wprowadzając do „słowniczka kodeksu karnego” jakim jest art. 115 k.k. miernik w postaci minimalnego miesięcznego wynagrodzenia, wykluczył niebezpieczeństwo nie tylko nieskrępowanej dowolności ocen dokonywanych przez sądy, lecz także ich nadmiernego zróżnicowania¹⁶⁵.

Powyższe uwagi TK uznał za trafne również w stosunku do regulacji przepisów kodeksu karnego skarbowego (k.k.s.), w szczególności przepisów art. 53 k.k.s. oraz art. 65 k.k.s., zawierające odesłanie do aktów wykonawczych – odpowiednio rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej i Ministra Finansów – w zakresie doprecyzowania terminów: „mała wartość”, „wielka wartość”, „duża wartość”, „prób ustawowy” – wyznaczone w relacji do „najniższego miesięcznego wynagrodzenia” – oraz „kwoty podatku narażone na uszczuplenie”¹⁶⁶. O takiej ocenie TK zdecydował nie tylko argument konieczności zachowania spójności całego systemu prawa karnego, ale przede wszystkim argument, iż za odwoływaniem się w prawie karnym skarbowym do mierników związanych ze zjawiskami ekonomicznymi, przemawia właściwy temu prawu przedmiot ochrony, którym jest interes i porządek finansowy państwa, czy też szerzej – finanse publiczne. Stanowi on cechę wspólną wszystkich czynów zabronionych karnoskarbowych, tym samym wszystkie przestępstwa i wykroczenia karnoskarbowe są skierowane przeciwko finansom publicznym. Fakt ten musi determinować zarówno konstrukcję przestępstw, jak i system kar. „Zawsze bowiem chodzi o uszczerbek w dochodach budżetu i o to by ten uszczerbek wypełnić. Ciężar gatunkowy czynu zabronionego i wielkość kary w sposób nieunikniony muszą być powiązane z wartością ekonomiczną. Pozostaje kwestia metody tego powiązania (...)”, zastosowana zaś w k.k.s. – w ślad za k.k. – Trybunał uznał za zasługującą na pozytywną ocenę, gdyż „(...) kwestionowane przepisy czynią zadość postulatowi określoności przestępstwa na poziomie ustawy; wszystkie znamiona czynu za-

¹⁶⁵ Wyrok z 20.2.2001 r., P. 2/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 196.

bronionego są wskazane w ustawie, a kwoty wynikające z rozporządzenia znamion tych nie konstytuują¹⁶⁷.

9. Z powyższej analizy orzecznictwa TK z lat 1997–2000, choć z konieczności ograniczonej ramami artykułu, jednoznacznie wynika iż TK przypisuje klauzuli państwa prawnego nadal – tak jak to czynił w latach 1990–1997, fundamentalne znaczenie dla porządku konstytucyjnego RP. Określa ona w konsekwencji tego „podstawowe i szczególnie chronione cechy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej [...]”, a dla organów władzy publicznej „[...] stanowi niezwykle ważną dyrektywę w zakresie stanowienia i stosowania prawa w zgodzie ze standardami” państwa prawnego. Dlatego też może być wciąż podstawą do wywodzenia – niewyrażonych wprost w konstytucji – zasad konstytucyjnych działania tych organów¹⁶⁸. Jak wynika z dokonanej analizy, są to przede wszystkim tzw. reguły poprawnej – przyzwoitej – legislacji, wśród których pierwszoplanowe znaczenie ma zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa.

Tym samym TK nadal, tak jak to czynił w latach 1990–1997, stosując klauzulę państwa prawnego nawiązuje do klasycznej, formalnej, formuły idei państwa prawnego (*Rechtsstaat*).

Kontynuacja linii orzeczniczej sformułowanej w latach 1990–1997 widoczna jest wyraźnie właśnie w interpretacji tych reguł. Świadczą o tym zarówno konkretne rozstrzygnięcia merytoryczne Trybunału, jak i sama technika orzecznicza, mianowicie Trybunał orzekając o konstytucyjności prawa na tle Konstytucji z 1997 r., zwyczajowo powołuje się na orzeczenia z lat 1990–1997, podkreślając tym samym ciągłość linii orzeczniczej w zakresie wykładni klauzuli państwa prawnego.

Oczywiście, widoczne są też i różnice, wyrażają się one jednakże bardziej w innym rozłożeniu akcentów niż w ustaleniach merytorycznych. Więcej bowiem uwagi Trybunał w latach 1997–2002 poświęca legislacji podatkowej i konsekwentnie związanych z nią regułom poprawnej legislacji, tj. nakazem ochrony tzw. interesów w toku oraz zakazem wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego, niż to czynił w latach 1990–1997¹⁶⁹. Odwrotna zaś

¹⁶⁶ Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z 22.12.2000 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 119, poz. 1259 ze zm.).

¹⁶⁷ Wyrok z 20.2.2001 r., P. 2/00, OTK ZU 2001, nr 2(40), s. 197–200.

¹⁶⁸ Wyrok TK z 10.7.2000 r., SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5(35), s. 829; wyrok z 27.2.2002 r., K. 47/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 105.

¹⁶⁹ Zakaz ten został, jak to określił sam TK, najwyraźniej ujęty dopiero w orzeczeniu z 29.3.1994 r. (K 13/93, OKT 1994, cz. I, s. 50).

sytuacja ma miejsce na przykład z nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Implikacją kontynuacji formalnego ujęcia klauzuli państwa prawnego jest nieobecność w wykładni klauzuli państwa prawnego elementów materialnych, które określałyby istotę i aksjologię państwa prawnego. Niemniej i w tym aspekcie TK podtrzymuje, zakreśloną w latach 1990–1997, linię orzecznictwa. Albowiem materialne treści klauzuli państwa prawnego, zwane w literaturze przedmiotu wartościami merytorycznymi¹⁷⁰, z wyjątkiem prawa do sądu oraz zasady proporcjonalności, będące *nota bene* formalnymi gwarancjami ochrony praw i wolności człowieka¹⁷¹, były w latach 1990–1997 podstawą oceny konstytucyjności prawa w bardzo ograniczonym, by nie rzec minimalnym, zakresie.

Wyraźnie rysującą się w orzecznictwie ciągłość praktyki orzeczniczej Trybunału w zakresie wykładni klauzuli państwa prawnego nie należy jednakże traktować jako potwierdzenie zamknięcia czy też zakończenia procesu wykładni tej klauzuli. Albowiem cechą immanentną klauzul generalnych, a taką przecież jest klauzula państwa prawnego, jest swoisty dynamizm, żywotność, a ich zasadniczą funkcją jest rozszerzenie granic luzu decyzyjnego – w szczególności luzu interpretacyjnego – organu stosującego prawo, a przez to umożliwienie mu poszukiwań nowych znaczeń i funkcji istniejących konstrukcji i rozwiązań normatywnych. To zaś może prowadzić do transformacji obowiązującego prawa, do jego rozwoju bez każdorazowej interwencji ustrojodawcy.

¹⁷⁰ M. Wyrzykowski, *Legislacja – państwo prawne – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*. „Państwo i Prawo” 1995, nr 5, s. 18.

¹⁷¹ Tym samym choć TK, w sprawie K. 21/96, zaliczył prawo do sądu do „treści materialnych” mieszczących się w ogólnej klauzuli art. 1 p.k., to jest ono podstawowym środkiem ochrony praw i wolności człowieka. Nie jest ono zatem ze swej istoty „materialnym prawem człowieka”, takim jak prawo do życia, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, wolność słowa, sumienia i wyznania, prawo do prywatności oraz wielu innych, a stanowi formalno-instytucjonalną gwarancję ochrony tych praw.