

# **INFORMACJA**

**o istotnych problemach  
wynikających z działalności i orzecznictwa  
Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.**



**Warszawa 2003**



## **SPIS TREŚCI**

|                    |   |
|--------------------|---|
| WPROWADZENIE ..... | 7 |
|--------------------|---|

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| <b>CZĘŚĆ PIERWSZA</b> ..... | <b>13</b> |
|-----------------------------|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. FORMY DZIAŁALNOŚCI ORZECZNICZEJ</b> ..... | <b>14</b> |
|---|-----------|

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 1. Ogólna charakterystyka..... | 14 |
|--------------------------------|----|

|  |    |
|--|----|
| 2. Zakres kontroli realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny ..... | 16 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| 3. Kontrola prewencyjna konstytucyjności ustaw i umów międzynarodowych..... | 18 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| 4. Kontrola następcza konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych ..... | 19 |
|--|----|

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 5. Pytanie prawne ..... | 20 |
|-------------------------|----|

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 6. Skarga konstytucyjna..... | 21 |
|------------------------------|----|

|  |    |
|--|----|
| 7. Zasięganie opinii Rady Ministrów..... | 25 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| 8. Utrata mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem orzeczenia ..... | 26 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| 9. Wykładnia ustawy w zgodzie z Konstytucją. Wyroki interpretacyjne..... | 26 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| 10. Ustalenie innego terminu wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego ..... | 27 |
|---|----|

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 12. Sygnalizacja..... | 30 |
|-----------------------|----|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>II. KONTAKTY MIĘDZYNARODOWE I DZIAŁALNOŚĆ POPULARYZATORSKA TRYBUNAŁU<br/>KONSTYTUCYJNEGO</b> ..... | <b>32</b> |
|---|-----------|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 1. Kontakty międzynarodowe..... | 32 |
|---------------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| 2. Działalność popularyzatorska i wydawnicza..... | 33 |
|---|----|

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| <b>CZĘŚĆ DRUGA</b> ..... | <b>36</b> |
|--------------------------|-----------|

---

|   |    |
|---|----|
| I. PAŃSTWO PRAWNE I NIEKTÓRE ZASADY USTROJOWE ORAZ ZWIĄZANA Z NIMI<br>OCHRONA WOLNOŚCI I PRAW ..... | 38 |
| 1. Zasada państwa prawnego .....  | 38 |
| 2. Zasada praworządności .....  | 41 |
| 3. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji .....  | 42 |
| 4. Obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską                  | 42 |
| 5. Wolność tworzenia i działania partii politycznych.....   | 42 |
| 6. Społeczna gospodarka rynkowa.....  | 43 |
| II. KONSTYTUCYJNE WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI.....  | 44 |
| 1. Zasada poszanowania godności człowieka.....  | 44 |
| 2. Zasada proporcjonalności .....   | 44 |
| 3. Zasada równości .....  | 46 |
| 4. Ochrona życia .....  | 47 |
| 5. Zapewnienie nietykalności osobistej .....  | 47 |
| 6. Zasady odpowiedzialności karnej .....  | 48 |
| 7. Prawo do sądu .....  | 48 |
| 8. Prawo do prywatności .....   | 51 |
| 9. Wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej .....                    | 51 |
| 10. Wolność zrzeszania się.....   | 51 |
| 11. Prawo dostępu do służby publicznej.....   | 52 |
| 12. Prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej.....                       | 54 |
| 13. Prawo do udziału w referendum .....   | 54 |
| 14. Własność i inne prawa majątkowe .....   | 55 |
| 15. Wolność pracy.....  | 56 |
| 16. Prawo do zabezpieczenia społecznego.....  | 57 |

|   |           |
|---|-----------|
| 17. Prawo do nauki .....  | 57        |
| 18. Obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych | 57        |
| 19. Obowiązek przestrzegania prawa .....  | 57        |
| III. ŹRÓDŁA PRAWA .....   | 58        |
| 1. Konstytucyjność i legalność rozporządzenia.....                                  | 58        |
| 2. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia.....                             | 59        |
| 3. Akty prawa wewnętrznego .....  | 59        |
| IV. SEJM I SENAT – AUTONOMIA PARLAMENTU .....                                       | 61        |
| 1. Organizacja prac i tryb powoływanie organów Sejmu .....                          | 61        |
| 2. Stanowienie prawa .....  | 61        |
| V. SAMORZĄD TERYTORIALNY .....  | 63        |
| 1. Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.....                    | 63        |
| 2. Wykonywanie zadań publicznych .....  | 64        |
| VI. FINANSE PUBLICZNE .....   | 65        |
| 1. Zasada powszechności opodatkowania .....   | 65        |
| 2. Wyłącznieść ustawowa regulacji podatkowej .....                                  | 65        |
| 3. Względna swoboda władzy ustawodawczej w kształtowaniu systemu podatkowego....    | 66        |
| 4. Charakter ustawy budżetowej .....  | 66        |
| VII. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE KONSTYTUCJI.....  | 67        |
| <b>ZAŁĄCZNIKI.....</b>  | <b>68</b> |

|   |  |
|---|--|
| 1. Informacje statystyczne o sprawach rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny w 2002 r. |  |
|---|--|

2. Podmioty inicjujące postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach rozpoznanych w 2002 r.

3. Charakterystyka wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w 2002 r.

4. Charakterystyka postanowień o umorzeniu postępowania wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w 2002 r.

5. Informacje statystyczne o rozpoznaniu wstępnym skarg konstytucyjnych wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego w latach 1997 - 2002.

6. Zdania odrębne do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w 2002 r.

## WPROWADZENIE

Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego określone są w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawie z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej ustawa o TK.). Dopelnieniem tej regulacji prawnej jest Regulamin Trybunału Konstytucyjnego uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 22 października 1997 r. (M. P. z 2001 r. Nr 41, poz. 668)

Ustawa o TK, w art. 4 ust. 1, zobowiązuje Trybunał Konstytucyjny do informowania Sejmu i Senatu o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa. Przedłożony materiał stanowi wykonanie tego przepisu.

Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów. W 2002 r. Trybunał Konstytucyjny orzekał w składzie: Jerzy Ciemniowski, Teresa Dębowska-Romanowska, Marian Grzybowski, Wiesław Johann, Krzysztof Kolasiński (do 28 maja 2002 r.), Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska, Ewa Łętowska (od 1 czerwca 2002 r.), Andrzej Mączyński – Wiceprezes TK, Marek Mazurkiewicz, Janusz Niemcewicz, Marek Safjan – Prezes TK, Jadwiga Skórzewska-Łosiak, Jerzy Stępień, Mirosław Wyrzykowski, Bohdan Zdziennicki oraz Marian Zdyb.

W 2002 r. zapadło szereg rozstrzygnięć mających istotne znaczenie dla umacniania zasad demokratycznego państwa prawnego. Dotyczyły one wielu obszarów prawa i miały zróżnicowane znaczenie społeczne i ekonomiczne. Pojawiły się problemy wymagające nowego określenia założeń aksjologicznych.

Na uwagę zasługuje rozstrzygnięcie w sprawie dotyczącej podwyższenia wynagrodzeń w zakładach opieki zdrowotnej. Zawarto w nim szerokie rozważania odnoszące się do konfliktu wartości konstytucyjnych i po raz pierwszy podniesiono problem istoty wiarygodności państwa (wyrok z 18 grudnia 2002 r., K 43/01).

W sprawie dotyczącej powoływania osób na wysokie stanowiska kierownicze w służbie cywilnej, odwołano się do istoty i celów służby cywilnej określonych w art. 153 ust. 1 Konstytucji. Konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy, a ich realizacja możliwa jest jedynie przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych (wyrok z 12 grudnia 2002 r., K 9/02).

Do zasady pewności prawa i ochrony interesów w toku odniesiono się w sprawie dotyczącej zwolnienia z podatku VAT dla zakładów pracy chronionej (wyrok z 25 czerwca 2002 r., K 45/01).

Trybunał Konstytucyjny w sentencji dwóch wyroków określił konsekwencje dotyczące skutków tych orzeczeń (stwierdzenia nieważności *ex tunc*) w sprawach podatkowych i daninowych. Odniósł się do zwrotu podatku i opłat pobranych na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. W przypadku nadpłaty podatkowej, powstałej w wyniku orzeczenia TK, wskazano na obowiązek utrzymywania państwa za pomocą podatków wynikający z art. 2 Konstytucji zarówno w zakresie zasad państwa prawnego, jak i zasady sprawiedliwości społecznej w relacji do art. 217 i 84 Konstytucji. Sprzeczne zatem z art. 2, art. 7, art. 83 oraz art. 190 ust. 3 i 4 Konstytucji byłoby uznanie, że naruszenie wymagań art. 217 Konstytucji odnoszących się do wyłączności ustawowej przepisów określających obowiązki podatkowe rodzi automatycznie konsekwencje w postaci uznania od początku za niebyłe ukształtowanych już obowiązków. Zasada działania wyroków Trybunału Konstytucyjnego od dnia ich wejścia w życie wywiera inne skutki w odniesieniu do spraw dotyczących nadpłaty podatkowej – czyli stanu, w którym podatnik przestrzegał prawo obowiązujące w momencie wymagalności zobowiązania, inne zaś do stanu, w którym podatnik jedynie powziął wątpliwości co do konstytucyjności obowiązującego wciąż przepisu i uznał to za wystarczającą przesłankę dla odmowy zapłaty podatku (wyrok z 6 marca 2002 r., P 7/00).

W sprawie dotyczącej opłat za parkowanie na drogach publicznych przeważał pogląd, że wątpliwości konstytucyjne odniesione zostały przede wszystkim do formalno-prawnej płaszczyzny funkcjonowania przepisów prawnych, które są nosicielem treści służących do identyfikacji normy prawnej stanowiącej podstawę do powstania obowiązku uiszczenia opłat, nie zaś normy prawnej będącej ich konsekwencją (wyrok z 10 grudnia 2002 r., P 6/02).

Szczególne znaczenie miały sprawy odnoszące się do podstawowych praw i wolności człowieka, w tym prawo do ochrony prywatności i danych osobowych. W sprawie dotyczącej ustawy z dnia 26 września 2002 r. o jednorazowym opodatkowaniu nieujawnionego dochodu oraz o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa i ustawy – Kodeks karny skarbowy Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na wymóg dostatecznej określoności w przepisach podatkowych wynikający z art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji oraz zbieg nakładania ciężarów innych niż daniny publiczne w stosunku do prywatności majątkowej (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

Na uwagę zasługuje rozstrzygnięcie, w którym Trybunał Konstytucyjny wskazał na obowiązek równego traktowania pracodawców w zakresie prawa ubezpieczeń społecznych (wyrok z 24 kwietnia 2002 r., P 5/01)

Na podkreślenie zasługuje także problematyka ochrony własności, w tym wyrok z 2 października 2002 r., K 48/01 uznający niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, które wprowadzały zasady określania wysokości czynszu w sposób nie pozwalający na pokrycie bieżących kosztów eksploatacji budynków. Problem czynszów był dwukrotnie rozstrzygany przez Trybunał Konstytucyjny w 2000 r. (wyroki: z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98 i z dnia 10 października 2000 r., P 8/99). Trybunał uznał wówczas za niezgodne z art. 64 w związku z art. 20 i 21 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przepisy nakładające na właścicieli budynków liczne obowiązki, których wykonanie łączyło się z koniecznością ponoszenia odpowiednich nakładów finansowych, nie mających pokrycia we wpływach z czynszów regulowanych. Konstytucyjna konieczność ochrony praw lokatorów nie może odbywać się na koszt osób fizycznych, będących właścicielami budynków, bo nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu społecznego i pomocy słabszym. W celu umożliwienia ustawodawcy uchwalenia nowych przepisów Trybunał skorzystał wówczas z kompetencji określonej w art. 190 ust. 3 Konstytucji odraczając wejście w życie wyroków do dnia 11 lipca 2001 r. Przepisy ustawy uchwalonej w następstwie ww. orzeczeń, będącej przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie K 48/01 zawierały bardziej restrykcyjne rozwiązania ograniczające prawo własności. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego o ich niezgodności z Konstytucją stanowiło konsekwencję zignorowanych przez ustawodawcę treści poprzednich wyroków. Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował granicy 3% wartości odtworzeniowej lokalu mającej obowiązywać do końca 2004 r.

Rozstrzygnięciem ważnym z punktu widzenia ochrony prawa własności jest sprawa tzw. mienia zabużańskiego, w której uznano prawo zaliczenia za szczególne publicznoprawne prawo majątkowe, którego realizacja powinna być zapewniona przez ustawodawcę (wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02).

Zakres przedmiotowy kontroli konstytucyjności określony został w Konstytucji oraz w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 188 Konstytucji do kompetencji Trybunału należy orzekanie w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami oraz zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, a także skargi konstytucyjnej.



Przedmiotem działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego była w przeważającej mierze kontrola konstytucyjności ustaw. Na 85 badanych aktów normatywnych w większości przypadków (70) przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi były ustawy.

Wstępne rozpoznanie wniosku lub skargi konstytucyjnej następuje na posiedzeniu niejawnym przez wyznaczonego przez Prezesa Trybunału sędziego, który zarządzeniem kieruje sprawę do rozpoznania lub wydaje postanowienie o odmowie nadania biegu sprawie. W 2002 r. wydano 121 tego rodzaju postanowień, z czego zdecydowana większość (101) dotyczyła skargi konstytucyjnej. Rozpoznając zażalenia na odmowę nadania biegu wnioskom lub skargom konstytucyjnym, Trybunał wydał 77 postanowień.

Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach: (a) określonych w art. 25 ust. 1 ustawy o TK, dotyczących zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, (b) z wniosku Prezydenta o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją oraz (c) w sprawach o szczególnej zawłości z inicjatywy Prezesa TK lub wyznaczonego do rozpoznania danej sprawy składu orzekającego. W 2002 r. Trybunał rozstrzygnął w pełnym składzie 17 spraw, wydając 14 wyroków i 3 postanowienia (w tym postanowienie sygnalizacyjne). W pięciosobowym składzie Trybunał orzeka w sprawach zgodności ustaw albo ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, a także zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała zgody wyrażonej w ustawie. W 2002 r. Trybunał w takim składzie rozstrzygnął 67 spraw, wydając 41 wyroków i 26 postanowień. W trzyosobowym składzie Trybunał orzeka w sprawach zgodności innych aktów normatywnych z Konstytucją, z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i z ustawami. W 2002 r. Trybunał w takim składzie rozstrzygnął 12 spraw, wydając 6 wyroków i 6 postanowień.

Orzeczenie Trybunału zapada większością głosów. W przypadku, gdy członek składu orzekającego nie zgadza się z większością, może złożyć zdanie odrębne. W 2002 r. zdania odrębne sędziów towarzyszyły rozstrzygnięciom w 8 sprawach.

W sprawie K 39/00 (wyrok z 20 lutego 2002 r.), dotyczącej pracowniczych ogrodów działkowych, zdanie odrębne odniesiono do rozstrzygnięcia o niezgodności z Konstytucją przepisów umożliwiających nabycie przez Polski Związek Działkowców prawa użytkowania wieczystego, podczas gdy, jak w zdaniu odrębnym podniesiono, nabycie przez gminy własności gruntów w ramach tzw. komunalizacji było nabyciem pochodnym, a nie pierwotnym.

W sprawie P 7/00 (wyrok z 6 marca 2002 r.) zdanie odrębne odniesiono do części sentencji orzeczenia, w której Trybunał uznał, że wyrok nie stwarza podstawy do zwrotu podatku uiszczanego na podstawie zaskarżonego przepisu, negując fakt, że podatnikom podatku akcyzowego, którzy zapłacili podatek na podstawie przepisu uznanego w następstwie wyroku za niekonstytucyjny, nie przysługuje zwrot nadpłaty podatku.

W sprawie SK 23/01 (wyrok z 16 kwietnia 2002 r.) zdanie odrębne odniesiono do rozstrzygnięcia, w którym za zgodny z Konstytucją uznano przepis warunkujący dokonanie czynności notarialnej od uiszczenia podatku od spadków i darowizn. W zdaniu odrębnym podniesiono, że ograniczenie zawarte w zaskarżonym przepisie nie spełnia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przedmiotowe ograniczenie nie zapewnia ściągłości podatku i służy jedynie ułatwieniu poboru należności z tytułu podatku spadkowego przez organy skarbowe.

W dwóch sprawach zdania odrębne odniesiono do zakresu poprawek Senatu: w tzw. ustawie „lustracyjnej” (wyrok z 19 czerwca 2002 r., K 11/02 – 4 z.o.) i ordynacji wyborczej do samorządu rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (wyrok z 24 czerwca 2002 r., K 14/02 – 5 z.o.). W zdaniach odrębnych generalnie kwestionowano konstatację, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm. Zwrócono uwagę na fakt, że

Konstytucja nie zdefiniowała pojęcia poprawki w procesie legislacyjnym, jak również to, że ani Konstytucja, ani żadna inna ustawa nie definiuje pojęcia „materii ustawy”. Sugerowano przewartościowanie bądź ukształtowanie na nowo linii orzeczniczej odnoszącej się do kompetencji Sejmu i Senatu w procesie ustawodawczym, przyjmując jako podstawę wykładni wyłączone brzmienie art. 121 ust. 2 Konstytucji w harmonii z zasadami ustrojowymi wyrażonymi w art. 10 ust. 2 i art. 4 Konstytucji.

W sprawie U 7/01 (wyrok z 2 lipca 2002 r. 6 z.o.) w zdaniach odrębnych odniesiono się głównie do formuły rozstrzygnięcia, że kwestionowane rozporządzenie „nie jest niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 a art. 70 ust. 4 Konstytucji”, co oznacza brak związku na płaszczyźnie prawnej pomiędzy badanym aktem normatywnym a wzorcem konstytucyjnym. Normy zawarte w art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 70 ust. 4 Konstytucji powinny być rozumiane jako nakaz unormowania warunków udzielania indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów w drodze ustawy.

W sprawie P 19/01 (wyrok z 29 października 2002 r.) odniesiono się do rozstrzygnięcia i uzasadnienia uznając, że niesłusznie pominięto fragment wątpliwości NSA, należało bowiem stwierdzić niekonstytucyjność normy kompetencyjnej w ustawie i normy zawartej w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia wydanego na podstawie tej normy kompetencyjnej. Zdania odrębne do postanowienia umarzającego postępowanie (z 1 października 2002 r., P 8/02 – 3 z.o.) odnosiły się do końcowej części uzasadnienia, w którym Trybunał zawarł wywody dotyczące rozstrzygnięcia pytania prawnego.

Charakterystyka zdań odrębnych została przedstawiona w załączniku nr 6.

Wzorcem kontroli zgodności podustawowych przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe w omawianym okresie były normy wyrażone w Konstytucji, umowach międzynarodowych oraz w ustawach. Konstytucyjną podstawę kontroli stanowiły zasady i normy ujęte w przepisach zawartych w różnych rozdziałach Konstytucji. W roku 2002 były nimi w szczególności:

- w rozdziale I, zawierającym regulacje ustrojowe: zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasada praworządności (art. 7), bezpośrednie stosowanie Konstytucji (art. 8 ust. 2), gwarancje wolności tworzenia i działania partii politycznych (art. 11);
- w rozdziale II, zawierającym regulacje dotyczące ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, a także określającym jego obowiązki: zasada poszanowania godności człowieka (art. 30), zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3), zasada równego traktowania wszystkich przez władze publiczne i zakazująca dyskryminacji (art. 32), zasada domniemania niewinności (art. 42 ust. 3), dostęp do sądu (art. 45 ust. 1), prawo do prywatności (art. 47), prawo do ochrony danych osobowych, zasada ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia (art. 21 i art. 64), wolność zrzeszania się (art. 57 ust. 1), wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59), prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61), prawo do pracy (art. 66), prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67), obowiązek udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym (art. 69), prawo do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4), obowiązek władzy publicznej do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75);
- w rozdziale III, regulującym źródła prawa: warunki wydawania aktów podustawowych powszechnie obowiązujących (art. 92), aktów prawa wewnętrznego (art. 93);
- w rozdziale IV, regulującym problematykę autonomii parlamentu: kompetencje Sejmu i Senatu w procesie prawotwórczym (art. 118 i 119);
- w rozdziale VII, określającym kompetencje samorządu terytorialnego (art. 165, art. 167 i art. 171);

- w rozdziale X, określającym finanse publiczne: obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (art. 84), wyłączność ustawowa regulacji podatkowej (art. 217) oraz ustawa budżetowa (art. 219);
- w rozdziale XIII zawierającym przepisy przejściowe (art. 239).

Podstawę kontroli zawartą w umowach międzynarodowych stanowiły: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – art. 6, art. 11 i art. 14; Europejska Karta Samorządu Terytorialnego – art. 4 ust. 3; oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych – art. 14 ust. 1 i art. 22.



# CZĘŚĆ PIERWSZA

# I. FORMY DZIAŁALNOŚCI ORZECZNICZEJ

## 1. Ogólna charakterystyka

W roku 2002 Trybunał odwoływał się do poglądów wyrażonych w dotychczasowym orzecznictwie, także pod rządami poprzedniego porządku konstytucyjnego, potwierdzając ich aktualność w odniesieniu do naczelných zasad konstytucyjnych i poszukując nowych rozwiązań w sprawach precedensowych. Dotyczyło to zarówno norm zawartych w Konstytucji, jak również postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych jako źródła prawa powszechnie obowiązującego.

W orzecznictwie Trybunału pojawiło się także zagadnienie znaczenia prawa wspólnotowego dla prawa krajowego. Trybunał Konstytucyjny powoływał się na znaczenie poszczególnych regulacji zawartych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Postanowienia Układu Stowarzyszeniowego zobowiązują Polskę do podjęcia starań w celu zapewnienia zgodności ustawodawstwa polskiego z ustawodawstwem wspólnotowym.

W 2002 r. Trybunał rozpatrzył 210 spraw (w tym 121 na etapie rozpoznania wstępnego), wydając 318 orzeczeń (należy wyjaśnić, że liczba wydanych orzeczeń nie jest tożsama z liczbą spraw, ponieważ w jednej sprawie mogą być wydane dwa lub więcej orzeczeń, np. postanowienie o odmowie nadania biegu i postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia lub wyrok i postanowienie sygnalizacyjne), w tym 61 wyroków (w latach poprzednich wydano odpowiednio: 1997 r. – 11, 1998 r. – 33, 1999 r. – 52, 2000 r. – 52, 2001 r. – 64) i 257 postanowień, w tym 206 w trybie rozpoznania wstępnego. Liczba postanowień wydanych w latach poprzednich kształtuje się następująco: 1998 r. – 181 (w tym 154 w trybie rozpoznania wstępnego), 1999 r. – 182 (w tym 167 w trybie rozpoznania wstępnego), 2000 r. – 377 (w tym 340 w trybie rozpoznania wstępnego), 2001 r. – 322 (w tym 300 w trybie rozpoznania wstępnego). Orzeczenia formalnie kończące sprawę wydawane są jako odrębne rozstrzygnięcia lub zawarte są w sentencji wyroku. W omawianym okresie wydano 51 takich postanowień, w tym 19 zostało zawartych w sentencjach wyroków. Orzeczenia formalnie kończące sprawę często zawierały rozważania merytoryczne, istotne z punktu widzenia określenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego spraw rozpatrywanych w poszczególnych trybach kontroli.

Dane statystyczne dotyczące wyroków i postanowień zawarte są w załącznikach – nr 1-4.

W 2002 r. wydano również postanowienie sygnalizacyjne (z 2 lipca 2002 r., S 1/02), postanowienie o odmowie wyłączenia ze składu orzekającego sędziów (z 20 marca 2002 r., SK 2/01) oraz postanowienie o odmowie wyjaśnienia wątpliwości co do treści postanowienia (z 13 listopada 2002 r., SK 28/01).

W 2002 r. w trybie kontroli:

1) uprzedniej (prewencyjnej – z wniosku Prezydenta RP) rozstrzygnięto jedną sprawę (w 1997 r. – 1, w 1998 r. – 4, w 1999 r. – 5, w 2000 r. – 0, w 2001 r. – 5);

2) następczej, abstrakcyjnej, rozstrzygnięto 67 spraw, wydając 20 postanowień o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi, 16 postanowień o umorzeniu postępowania oraz 31 wyroków (w 1997 r. – 50, w 1998 r. – 42, w 1999 r. – 44, w 2000 r. – 46, w 2001 r. – 49);

3) następczej, zainicjowanej pytaniem prawnym, rozstrzygnięto 15 spraw wydając 2 postanowienia o umorzeniu postępowania oraz 13 wyroków (w 1997 r. – 3, w 1998 r. – 3, w 1999 r. – 9, w 2000 r. – 15, w 2001 r. – 13);

4) następczej, na skutek złożenia skargi konstytucyjnej, rozstrzygnięto 128 spraw wydając 101 postanowień o odmowie nadania dalszego biegu skardze, 10 postanowień umorzeniu postępowania oraz 17 wyroków (w 1997 r. – 0, w 1998 r. – 5, w 1999 r. – 9, w 2000 r. – 25, w 2001 r. – 26).

---

Na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, rozstrzygnięto 18 spraw, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – 12, ogólnokrajowych organów związków zawodowych i ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców i organizacji zawodowych – 20, grupy posłów – 7.

Charakterystykę podmiotów inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zawiera załącznik nr 2.

Zgodnie z art. 27 ustawy o TK, w sprawach o zbadanie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją oraz przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, poza podmiotami inicjującymi postępowanie przed TK, w postępowaniu uczestniczą: organ, który wydał akt objęty wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną oraz Prokurator Generalny. Stanowiska wymienionych wyżej uczestników postępowania w odniesieniu do rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r. były zbieżne z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego w 32 wyrokach. Na uwagę zasługuje fakt, że w 24 wyrokach stwierdzono o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją lub ustawami, w 4 wyrokach orzeczono o niezgodności zaskarżonych przepisów, w 4 wyrokach orzeczono w części o zgodności badanych przepisów z Konstytucją, natomiast w części uznano ich niekonstytucyjność. W 14 wyrokach stanowiska Sejmu i Prokuratora Generalnego były rozbieżne z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego. Spośród wymienionej liczby wyroków, w 1 wyroku orzeczono o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, w 10 wyrokach orzeczono o niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, natomiast w 3 wyrokach uznano w części o zgodności badanych przepisów z Konstytucją a w części uznano ich niekonstytucyjność. W 9 wyrokach stanowisko Sejmu było zbieżne z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego, natomiast stanowisko Prokuratora Generalnego było rozbieżne. W 3 wyrokach orzeczono o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, w 4 wyrokach orzeczono o niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, natomiast w 2 wyrokach uznano w części o zgodności badanych przepisów z Konstytucją, w części uznano ich niekonstytucyjność. W 5 wyrokach stanowisko Prokuratora Generalnego było zbieżne ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, natomiast stanowisko Sejmu było rozbieżne. W 2 wyrokach orzeczono o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, w 2 wyrokach orzeczono o niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, natomiast w 1 wyroku uznano w części o zgodności badanych przepisów z Konstytucją, w części uznano ich niekonstytucyjność. W 1 wyroku, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności badanych przepisów z Konstytucją, stanowisko Prezesa Rady Ministrów było rozbieżne z rozstrzygnięciem, natomiast stanowisko Prokuratora Generalnego było zbieżne z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego. W dwóch rozstrzygnięciach Sejm nie zajął stanowiska (K 29/00 i SK 5/02).

Trybunał w 2002 r. nie dokonywał kontroli zgodności ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją ani nie rozstrzygał sporów kompetencyjnych.

## 2. Zakres kontroli realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny

Przedmiotem kontroli Trybunału są zarówno akty stanowiące źródła prawa powszechnie obowiązującego, jak i akty prawa wewnętrznego.

Prawodawca konstytucyjny obejmuje zakresem właściwości Trybunału Konstytucyjnego treści normatywne wyrażane w aktach normatywnych, natomiast nie upoważnia do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy nawet, gdyby obowiązek wydania ustawy wynikał z norm konstytucyjnych. Ocena braku unormowań w ustawie obowiązującej jest możliwa w przypadku, gdy budzą one wątpliwości natury konstytucyjnej (postanowienie z 9 lipca 2002 r., K 1/02). Kontrola nie może jednak dotyczyć regulacji pominiętych w akcie podustawowym (wyrok z 2 lipca 2002 r., U 7/01).

Kompetencja do badania zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody Sejmu wyrażonej w ustawie oznacza, że wzorcem kontroli jest umowa ratyfikowana na podstawie zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli dotyczy spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Jednak art. 89 ust. 1 Konstytucji dotyczy tylko ratyfikacji dokonywanej po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Umowy ratyfikowane przed wejściem w życie nowej Konstytucji mogą natomiast pełnić rolę wzorca kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeżeli dotyczą spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji i zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw (wyrok z 26 marca 2002 r., SK 2/01).

Przedmiotem badania zgodności z Konstytucją (art. 188 pkt 3 oraz art. 1 ust. 1 ustawy o TK) może być jedynie akt normatywny. Dla oceny merytorycznej charakteru prawnego aktu nie ma znaczenia, w jakim kształcie słownym zostanie sformułowana norma postępowania o charakterze normy generalnej i abstrakcyjnej, jeżeli na podstawie danego tekstu można będzie bez wątpliwości ustalić, że chodzi o skierowany do określonych rodzajów adresatów nakaz określonego typu postępowania w określonych okolicznościach (wyrok z 12 marca 2002 r., P 9/01).

Trybunał nie posiada kompetencji do badania aktów normatywnych z punktu widzenia ich celowości i zasadności. Stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym należy do władzy ustawodawczej. Granice swobody ustawodawczej określają normy konstytucyjne. Przedmiotem oceny Trybunału może być przekroczenie zakresu swobody regulacyjnej, jeżeli prowadzi do naruszenia konstytucyjnie chronionych wartości (wyroki z 20 lutego 2002 r., K 39/00, z 21 maja 2002 r., K 30/01 i z 28 maja 2002 r., P 10/01).

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym oparte jest na zasadzie jednoinstancyjności. Tylko wyjątkowo, na etapie wstępnego rozpoznania wniosku pochodzącego od podmiotu wskazanego w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji (art. 36 ust. 4 ustawy o TK) i skargi konstytucyjnej (art. 49 ustawy o TK), dopuszczalne jest wniesienie zażalenia na postanowienie o odmowie nadania biegu wnioskowi lub skardze konstytucyjnej. Przepis zawarty w art. 20 ustawy o TK, w myśl którego odpowiednie zastosowanie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym mają przepisy k.p.c., odnosi się wyłącznie do tych kwestii, które nie zostały uregulowane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Nie można tego przepisu stosować do postanowienia tymczasowego z uwagi na kompleksową regulację tego problemu w art. 50 ustawy o TK (postanowienie z 20 maja 2002 r., SK 28/01).

Przepisy ustawy o TK nie określają terminu, którego upływ wyłączałby możliwość badania przez Trybunał Konstytucyjny warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej (a także wniosku pochodzącego od podmiotu wymienionego w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji). Badanie to może mieć miejsce także na etapie rozpoznania merytorycznego. Nie występuje tu związanie Trybunału wcześniejszym orzeczeniem, gdyż zarządzenie sędziego nadające skardze (wnioskowi) dalszy bieg nie jest orzeczeniem Trybunału (postanowienie z 26 czerwca 2002 r., SK 1/02).



## **Podstawa kontroli**

W 2002 r. kontynuowano linię orzecznictwa, wzbogacając ją o nowe treści, w sprawach dotyczących zdarzeń prawnych zaistniałych w przeszłości, a rozpatrywanych pod rządami Konstytucji z 1997 r. Odniesiono się do stanu prawnego, w którym ocenie podlegał przepis wydany i uchylony jeszcze przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji. Trybunał wyrażał pogląd, że podstawę dla kontroli treści norm prawnych stanowią normy prawne obowiązujące w chwili wyrokowania, natomiast kompetencja do wydania aktu normatywnego oraz procedura jego stanowienia podlega ocenie z punktu widzenia norm prawnych obowiązujących w chwili jego wydania. Zasada ta znajduje zastosowanie przy ocenie norm prawnych, które nie zostały formalnie derogowane i które są stosowane do sytuacji z teraźniejszości i przyszłości.

Jeżeli badane przepisy zostały formalnie derogowane i znajdują zastosowanie wyłącznie do zdarzeń z przeszłości, to badanie ich zgodności z Konstytucją podlega ocenie w oparciu o przepisy obowiązujące w chwili wydania.

W przypadku badania przepisów wydanych w czasie obowiązywania poprzedniej, a także obecnie obowiązującej Konstytucji należy uwzględnić fakt, że każdy z tych przepisów funkcjonował w odmiennym otoczeniu prawnym. Kontroli zgodności z Konstytucją podlega nie treść obowiązku wynikającego z przepisu prawnego ale to, czy przepis, który taki obowiązek formułuje, został ustanowiony przez właściwy organ (kompetencja prawodawcza). Jeżeli przedmiotem kontroli jest przepis określający kompetencję do wydania aktu podustawowego, to jego treść podlega ocenie z punktu widzenia norm konstytucyjnych obowiązujących w okresie, w którym ten przepis stanowił podstawę do stanowienia aktów normatywnych. Zmiany Konstytucji po dniu uchylenia normy określającej kompetencję prawodawczą nie mają znaczenia z punktu widzenia oceny tej normy. Przepisy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. nie mają mocy wstecznej, a zatem nie mogły zostać naruszone przez przepisy prawne wydane przed ich wejściem w życie. Dotyczy to również przepisów podustawowych, np. subdelegacji uprawnień prawotwórczych, wydanych w celu zrealizowania tejże kompetencji, jeśli realizacja obowiązku nastąpiła przed zmianą Konstytucji. Podstawę dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu stanowią normy konstytucyjne obowiązujące w okresie jego wydania, natomiast właściwym wzorcem dla rozstrzygnięcia merytorycznego są obowiązujące obecnie przepisy Konstytucji (wyroki z 8 lipca 2002 r., SK 41/01 i z 29 października 2002 r., P 19/01).

Wskazanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli oznacza odwołanie się do fundamentów polskiego ładu konstytucyjnego. Dla oceny konstytucyjności ustawy o jednorazowym opodatkowaniu nieujawnionego dochodu oraz o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa i ustawy – Kodeks karny skarbowy, podstawowe znaczenie miały dwie zasady generalne wywiedzione z treści powołanego przepisu Konstytucji, a mianowicie: zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasada sprawiedliwości społecznej, wzmocniona przez zasadę równości (art. 32 Konstytucji), która znajduje swą szczególną egzemplifikację w art. 84 Konstytucji, (stanowiącym o powszechności opodatkowania i obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych – a od strony negatywnej – prawo do równych przywilejów podatkowych). Powołane wzorce kontroli konstytucyjnej są zespołami zasad i wynikających z nich konsekwencji, nie tylko wyrażonych wprost w treści przepisów, ale także będących dorobkiem interpretacyjnym Konstytucji (*acquis constitutionnel*). Ocena zgodności z danym wzorcem musi uwzględnić pełny kontekst konstytucyjny rozstrzyganych problemów (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

Zasada państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji, może stanowić wzorzec kontroli w sytuacji, gdy wyprowadzone z niej prawa i wartości nie znajdują odzwierciedlenia w innych analizowanych wzorcach kontroli (wyrok z 4 lipca 2002 r., P 12/01).

## **Ne bis in idem**

Dopuszczalność ponownej kontroli przez Trybunał Konstytucyjny tych samych przepisów może odnosić się do sytuacji powstałych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. (bądź sprzed 17 października 1999 r. w stosunku do ustaw wydanych przed wejściem Konstytucji). Zgodnie z art. 7 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym Prezes Trybunału Konstytucyjnego przedkładał Sejmowi orzeczenie stwierdzające niezgodność z Konstytucją aktu ustawodawczego, a Sejm, w wypadku uznania aktu objętego orzeczeniem za zgodny z Konstytucją mógł oddalić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Sprawa będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nie mogła być ponownie przedmiotem postępowania przed Trybunałem.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem powaga rzeczy osądzonej przysługuje ściśle określone, prawomocnemu orzeczeniu jako jego konstytutywna, prawna cecha. Cecha ta może przysługiwać wyłącznie bytowi realnemu, jakim jest to prawomocne orzeczenie. W sytuacji, gdy poprzednie orzeczenie zostało oddalone przez uchwałę Sejmu oraz zmianę wzorców kontroli skarżonych przepisów ustawy uznano, iż dopuszczalne jest merytoryczne rozstrzygnięcie wniosku, tym bardziej, że zasada najwyższej mocy prawnej Konstytucji oraz zasada państwa prawnego wykluczają funkcjonowanie norm prawa uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją (wyrok z 20 lutego 2002 r., K 39/00).

Możliwość ponownej kontroli tych samych przepisów ustawy istnieje również, gdy w nowym postępowaniu powołane zostały inne wzorce kontroli. Może okazać się, że ich usytuowanie w ramach ustawy zasadniczej i związek z innymi przepisami Konstytucji tworzy różne normatywne układy odniesienia, prowadzące do rozbieżności co do ich treści, co nie oznacza, że uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego, z punktu widzenia tych samych zarzutów, może być uznane za prawnie obojętne. Stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia Trybunału ma służyć, rozumiana w sposób szczególny z uwagi na specyfikę postępowania przed Trybunałem, zasada *ne bis in idem* (wyrok z 26 marca 2002 r., SK 2/01).

### **3. Kontrola prewencyjna konstytucyjności ustaw i umów międzynarodowych**

Kontrola prewencyjna konstytucyjności ustawy dokonywana jest wyłącznie na wniosek Prezydenta RP. Zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji, Prezydent przed podpisaniem ustawy może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją w terminie 21 dni od dnia przedłożenia jej do podpisu przez Marszałka Sejmu (art. 122 ust. 2). Złożenie wniosku lub jego rozszerzenie po tym terminie jest niedopuszczalne.

W 2002 r. Trybunał rozpoznał jedną sprawę z wniosku Prezydenta RP, dzielając wątpliwości odnośnie zgodności z Konstytucją art. 17 i 18 ustawy z dnia 26 września 2002 r. o jednorazowym opodatkowaniu nieujawnionego dochodu oraz o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa i ustawy – Kodeks karny skarbowy.

Zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji Prezydent RP odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli niezgodność dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. W przedmiotowej sprawie Trybunał, mimo niezakwestionowania przez Prezydenta RP art. 19 tzw. ustawy abolicyjnej, przewidującego związane z nią zmiany w kodeksie karnym skarbowym, a także art. 20, wskazującego dzień wejścia ustawy w życie, uznał, że wymienione przepisy pozostają w tak ścisłym związku z instytucjami w niej uregulowanymi, iż po stwierdzeniu

niezgodności z Konstytucją, przepisy art. 1 – 18 ustawy stają się bezprzedmiotowe, a zatem stanowią nierozzerwalną całość (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

#### **4. Kontrola następcza konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych**

Trybunał wykonuje następczą kontrolę norm, polegającą na badaniu zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (art. 188 pkt 1-3 Konstytucji), a także na rozpatrywaniu pytań prawnych (art. 193 Konstytucji) i skarg konstytucyjnych (art. 79 ust. 1 Konstytucji).

Do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału uprawnieni są, zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, co najmniej 50 posłów, bądź 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich. Inne uprawnione organy to Krajowa Rada Sądownictwa (art. 191 ust. 1 pkt 2), która może wnioskować o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a nadto, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych, ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych oraz kościoły i inne związki wyznaniowe (art. 191 ust. 1 pkt 3-5).

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy Trybunał bada z urzędu (art. 31 ust. 1 ustawy o TK) legitymację wnioskodawców wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji. Punktem odniesienia dla ustalenia zakresu działania danego podmiotu uprawnionego jest powołanie przepisu prawa lub statutu tego podmiotu wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny ma związek z zakresem działania wnioskodawcy.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego Trybunał bada, czy wniosek rady gminy, powiatu lub województwa dotyczy spraw objętych zakresem działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji.

W świetle art. 191 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uprawnione są do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie legitymacji szczególnej. Legitymację procesową organów stanowiących samorządu terytorialnego wyznacza nie tylko przedmiot kontroli, lecz także wskazany przez wnioskodawcę wzorzec konstytucyjny. Przykładowo, nie stanowi sprawy objętej zakresem działania jednostek stanowiących samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 Konstytucji ochrona konstytucyjnej zasady równego w skali kraju dostępu obywateli do dokumentów zawierających informacje publiczne, ponieważ nie ma ona charakteru samorządowego, lecz ogólnopaństwowy (wyrok z 16 września 2002 R., K 38/01).

Legitymacja prawna podmiotu może być badana przez Trybunał na wszystkich etapach postępowania. Podmiotowy i przedmiotowy aspekt legitymacji szczególnej podlega wykładni ścisłej. Uchwała uprawnionego organu nie może ograniczać się do wyrażenia woli skierowania wniosku do TK, lecz powinna wyznaczać przedmiot zaskarżenia. Przedmiotem orzekania mogą być tylko te przepisy aktów normatywnych, które powołane zostały w uchwale uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem organu (postanowienie z 29 stycznia 2002 r., K 32/01).

Uchwała organu stanowiącego określa wniosek o zbadanie przepisów, konstytucyjne wzorce kontroli, a także osobę upoważnioną do podpisania wniosku (wyroki z 20 lutego 2002 r., K 39/00 i z 3 czerwca 2002 r., K 26/01).

Sposób określenia w art. 191 Konstytucji listy podmiotów upoważnionych do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego ogranicza możliwości ogólnokrajowych organów związków zawodowych oraz ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców używania tej kompetencji do realizacji celów partykularnych (postanowienie z 20 marca 2002 r., K 42/01).

Związki zawodowe nie są legitymowane do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach ogólnopństwowych czy ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli (postanowienia z 29 listopada 2001 r., T 35/01 i z 9 października 2002 r., K 37/01).

Istotą szczególnej legitymacji do inicjowania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych nie jest wyłącznie uprawnienie danej organizacji (pracodawców, organizacji zawodowych, związków zawodowych) do reprezentowania jej członków. Konieczne jest udowodnienie w każdej sprawie, iż konkretna regulacja, której kontroli domaga się związek, godzi w interes jego lub jego członków (postanowienie z 29 stycznia 2002 r., T 45/01).

Konstytucja wyraźnie rozróżnia samorząd zawodowy, reprezentujący osoby wykonujące zawody zaufania publicznego (art. 17 ust. 1) i inne rodzaje samorządu (art. 17 ust. 2), w tym – samorząd gospodarczy. Konstytucyjny status tych samorządów nie jest tożsamy. Organom samorządu zawodowego, będącym organizacjami zawodowymi w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, przysługuje uprawnienie do kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosków w sprawach związanych z zakresem ich działania, natomiast analogiczne uprawnienie nie przysługuje organom innych samorządów. Związki zawodowe i organizacje pracodawców są organizacjami zrzeszającymi osoby będące jedną ze stron stosunku pracy. Organizacje zawodowe z kolei zrzeszają osoby wykonujące stale i w celach zarobkowych wyodrębniony (tzw. wolny) zawód, a więc osoby, które także świadczą pracę, nie pozostając jednak w stosunku podporządkowania (postanowienie z 8 stycznia 2002 r., T 64/01).

Poza warunkami, od których Konstytucja uzależnia legitymację czynną organizacji zawodowych, konieczne jest spełnienie warunków wynikających z ogólnych zasad odnoszących się do osób prawnych. Osoby prawne działają poprzez swoje organy, które powinny zostać wskazane w statucie. Złożenie wniosku o zbadanie konstytucyjności przepisu prawa powinno zostać poprzedzone podjęciem uchwały upoważnionego organu. Wniosek złożony przed podjęciem uchwały nie może wywołać skutku w postaci wszczęcia kontroli konstytucyjności aktu normatywnego. Nie można w tym przypadku konwalidować czynności przez oświadczenie woli mocodawcy, ponieważ chodzi tu o konstytucyjnie określoną wyłączną kompetencję organu osoby prawnej do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie z 28 maja 2002 r., K 7/02).

## 5. Pytanie prawne

Pytania prawne mogą być kierowane przez sądy do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie określonym w art. 188 pkt. 1-3 Konstytucji. Istotną cechą pytań prawnych do Trybunału jest ich ścisły związek z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie. Pytanie prawne może dotyczyć zagadnienia konstytucyjności lub legalności aktu prawnego. Pytanie prawne nie może być traktowane jako środek służący do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie jest jednoznacznie interpretowana w praktyce ich stosowania (wyroki z 6 marca 2002 r., P 7/00 i z 3 grudnia 2002 r., P 13/02).

Dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego uwarunkowana jest trzema przesłankami: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Przedmiotem pytania prawnego mogą być wszystkie te przepisy, których zgodność (względnie niezgodność) z określonym wzorcem kontroli rzutuje na treść rozstrzygnięcia przez sąd konkretnej sprawy (wyrok z 12 marca 2002 r., P 9/01).

W 2002 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął 13 spraw w trybie pytania prawnego. Dotyczyły one, między innymi, problematyki podatkowej, w tym wyłączności ustawy w sprawach podatkowych (wyroki z 6 marca 2002 r., P 7/00, z 29 października 2002 r., P 19/01, z 3 grudnia 2002 r., P 13/02 i z 10 grudnia 2002 r., P 6/02), przepisów kodeksu postępowania cywilnego (wyroki z 12 marca 2002 r., P 9/01 i z 12 czerwca 2002 r., P 13/01), świadczeń z tytułu wypadków przy pracy (wyrok z 24 kwietnia 2002 r., P 5/01), upoważnienia do wydawania aktów podustawowych w sprawie opłat za czynności adwokackie (wyrok z 29 maja 2002 r., P 1/01), przepisów prawa upadłościowego (wyrok z 4 lipca 2002 r., P 12/01), domniemania niewinności w przepisach kodeksu karnego skarbowego (wyrok z 9 lipca 2002 r., P 4/01), zaopatrzenia emerytalnego (wyrok z 5 listopada 2002 r., P 7/01), zasady równości (wyrok z 28 maja 2002 r., P 10/01) i określenia warunków technicznych budynków w akcie podustawowym (wyrok z 2 lipca 2002 r., P 11/01).

## 6. Skarga konstytucyjna

### *Informacja ogólna*

Institucja skargi konstytucyjnej funkcjonuje już ponad pięć lat. Należy odnotować stały wzrost liczby skarg sporządzonych zgodnie z warunkami określonymi w Konstytucji i ustawie o TK. W 2002 r. do Trybunału wpłynęły 403 pisma, w których obywatele, jako podstawę ich złożenia wskazali art. 79 ust. 1 Konstytucji. Jednak tylko 195 spośród nich spełniało warunki formalne umożliwiające ich zakwalifikowanie do postępowania wstępnego (1997 r. 27; 1998 r. 168; 1999 r. 185; 2000 r. 200, 2001 r. 181 pism). Do merytorycznego rozpoznania przekazano 30 spraw.

W 2002 r. w postępowaniu wstępnym wydano łącznie 180 postanowień. Najwięcej postanowień (109) dotyczyło odmowy nadania dalszego biegu skardze (w tym w 3 przypadkach częściowo nadano skardze bieg). Na ogólną liczbę 71 postanowień dotyczących zażalenia na odmowę nadania biegu sprawie, uwzględniono siedem (postanowienia: Ts 77/01, Ts 91/01, Ts 104/01, Ts 144/01, Ts154/01, Ts 28/02, Ts 57/02).

Informacje statystyczne dotyczące rozpoznania wstępnego skarg konstytucyjnych zawiera załącznik nr 5.

Odnotowano mniej skarg wadliwie sformułowanych, jednak w dalszym ciągu najczęściej spotykanym uchybieniem był brak wskazania prawa lub wolności konstytucyjnej, których naruszenie zarzuca skarżący, wskazania sposobu tego naruszenia lub sprecyzowania, jaki akt normatywny jest przedmiotem skargi konstytucyjnej. Kolejnym uchybieniem był brak uzasadnienia, na czym polega niezgodność zakwestionowanych w skardze przepisów ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym, a także brak wykazania istnienia związku między zakwestionowanym w skardze konstytucyjnej aktem normatywnym a wydanym na jego podstawie orzeczeniem, co stanowi warunek merytoryczny rozpoznania skargi konstytucyjnej (wyroki z 29 stycznia 2002 r., SK 11/01, z 25 lutego 2002 r., SK 29/01 i z 26 marca 2002 r., SK 2/01, postanowienie z 23 stycznia 2002 r., SK 13/01). W 2002 r. wydano 117 zarządzeń wzywających do usunięcia braków formalnych.

W 2002 r. Trybunał, w sprawach wszczętych na skutek złożenia skarg konstytucyjnych, w 11 wyrokach orzekł, że badane akty normatywne są zgodne z Konstytucją. Dotyczyły one, między innymi, zgodności przepisów odnoszących się do spraw pracowniczych i wolnych zawodów z konstytucyjnymi zasadami: równości, prawa do sądu, wolności wyboru i wykonywania zawodu (wyroki z 6 lutego 2002 r., SK 11/01, z 25 lutego 2002 r., SK 29/01, z 7 maja 2002 r., SK 20/00 i z 8 lipca 2002 r., SK 41/01), prawa własności (wyroki z 5 marca 2002 r., SK 22/00 i z 26 marca 2002 r., SK 2/01), prawa dostępu do służby publicznej (wyrok z 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01), problematyki podatkowej (wyrok z 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01), prawa do sądu w przepisach

kodeksu postępowania cywilnego (wyrok z 15 września 2002 r., SK 6/02), przepisów o aktach stanu cywilnego (wyrok z 12 listopada 2002 r., SK 40/01) i zasady wolności działalności gospodarczej (wyrok z 2 grudnia 2002 r., SK 20/01).

W 6 wyrokach Trybunał orzekł, że badane akty normatywne są niezgodne z Konstytucją. Dotyczyły one, między innymi, zakazu możliwości wznowienia postępowania w sprawach zakończonych ostatecznym orzeczeniem wydanym na podstawie art. 72 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (wyrok z 13 maja 2002 r., SK 32/01), przestrzegania zasady sprawiedliwości proceduralnej w prawie dostępu do sądu (wyrok z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02), doręczaniu pism sądowych (wyrok z 17 września 2002 r., SK 35/01), wyłączenia możliwości zaskarżenia postanowienia o ukaraniu karą porządkową (wyrok z 3 lipca 2002 r., SK 31/01), przestrzegania zasady równości w sprawach podatkowych (wyrok z 22 października 2002 r., SK 39/01), prawa do sądu w przepisach kodeksu postępowania cywilnego (wyrok z 11 grudnia 2002 r., SK 27/01). Wydano 14 postanowień o umorzeniu postępowania.

### ***Warunki merytoryczne i formalne wnoszenia skargi konstytucyjnej***

Podstawową funkcją skargi konstytucyjnej jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw. Przesłanką zastosowania tego środka jest indywidualne naruszenie wolności lub praw wskutek ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej wydanego na podstawie przepisu budzącego wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją. Podstawową formalną przesłanką dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie w niej konstytucyjnego prawa bądź wolności przysługujących skarżącemu, a naruszonych ostatecznym orzeczeniem wydanym przez sąd bądź organ administracji publicznej na podstawie zakwestionowanego w skardze przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego. Skarga konstytucyjna może być skierowana przeciwko przepisowi, który stanowił podstawę rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, a nie przeciwko całemu aktowi normatywnemu, w którym przepisy te były zawarte (postanowienia z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, 20 maja 2002 r., SK 28/01, 26 czerwca 2002 r., SK 1/02 i wyrok z 6 lutego 2002 r., SK 11/01).

Problem niezgodnego z Konstytucją stosowania przepisów prawa nie może samodzielnie stanowić przedmiotu skargi konstytucyjnej (postanowienie z 11 grudnia 2002 r., SK 17/02). Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko akt normatywny, który stanowił podstawę rozstrzygnięcia wydanego wobec skarżącego. Nie może być nim akt stosowania prawa (wyroki z 25 lutego 2002 r., SK 29/01 i z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02).

Skarga konstytucyjna może zostać wniesiona, jeżeli w wyniku orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, podjętego na podstawie aktu normatywnego, którego dotyczy zarzut niezgodności z Konstytucją stanowiący przedmiot skargi, naruszono prawa lub wolności skarżącego. Skarga przysługuje po wyczerpaniu wszystkich środków prawnych przewidzianych w procedurze sądowej lub administracyjnej na orzeczenie mające charakter ostateczny. Trybunał Konstytucyjny powinien wkraczać dopiero po wyczerpaniu tych wszystkich procedur pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy, które mogą zostać uruchomione przez samego skarżącego. Istotą przesłanki ostatecznego orzeczenia sformułowanej w art. 79 ust. 1 konstytucji jest fakt, że od takiego orzeczenia skarżącemu nie może już przysługiwać żaden środek odwoławczy ani środek zaskarżenia (wyrok z 15 października 2002 r., SK 6/02 i postanowienie z 29 października 2002 r., SK 20/02).

Jednym z formalnych warunków merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest złożenie jej w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Jest to zawity termin do sformułowania tych elementów skargi konstytucyjnej, które stanowią jej niezbędną treść i określają granice jej rozpoznania i które – stosownie do art. 66 ustawy o TK – są wiążące dla Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny nie może merytorycznie rozpatrzeć zarzutów sformułowanych przez skarżącego po upływie trzech miesięcy od doręczenia prawomocnego wyroku (wyrok z 26 marca 2002 r., SK 2/01).

Dla dopuszczalności skargi konstytucyjnej ma znaczenie niekonstytucyjność samej podstawy rozstrzygnięcia. Ustawowy wymóg sporządzania skargi konstytucyjnej przez adwokata lub radcę prawnego uzasadniony jest nadzwyczajnym charakterem tego środka ochrony praw jednostki oraz koniecznością zagwarantowania prawidłowego, pod względem prawnym, sformułowania skargi konstytucyjnej (wyrok z 15 października 2002 r., SK 6/02).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone jest uprawniony do występowania ze skargą konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje szerokie rozumienie kręgu podmiotów uprawnionych. Warunkiem skorzystania z prawa do złożenia skargi konstytucyjnej przez osobę prawną jest upoważnienie organu statutowego wyrażone w formie prawomocnej uchwały dla podmiotu (organu) reprezentującego osobę prawną (postanowienie z 12 grudnia 2001 r., Ts 113/01).

### *Wzorce kontroli w postępowaniu skargowym*

W 2002 r. odnoszono się do zakresu przedmiotowego art. 79 ust. 1 Konstytucji. Szeroki katalog wolności i praw określonych w rozdziale II Konstytucji nie wyklucza możliwości powołania się na treść art. 2 Konstytucji w sytuacji, gdy skarżący podniesie zarzut naruszenia praw i wolności mających dokładniej sprecyzowaną normatywną postać praw podmiotowych, które nie są odpowiednio wyrażone w treści innych przepisów konstytucyjnych.

Prawidłowe wskazanie wzorca kontroli pozwala na merytoryczną ocenę zarzutów sformułowanych przez skarżącego pod adresem zakwestionowanej ustawy lub innego aktu normatywnego. Uzasadnienie zarzutu naruszenia konstytucyjnie określonych praw lub wolności musi polegać na sformułowaniu argumentów świadczących o niezgodności zachodzącej między normami prawnymi wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego a normami konstytucyjnymi statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu (postanowienie z 24 lipca 2002 r., SK 44/01).

Wzorcem konstytucyjnym w postępowaniu prowadzonym w trybie skargi konstytucyjnej jest przepis konstytucyjny odnoszący się do prawa podmiotowego, który normuje jakąś wolność lub prawo, a nie zasada ustrojowa, chyba że skarżący wywiedzie z niej przysługujące mu konstytucyjne prawo podmiotowe (wyrok z 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01 i postanowienie z 26 czerwca 2002 r., SK 1/02).

Także normy konstytucyjne regulujące zagadnienia struktury i organizacji aparatu państwowego nie mogą stanowić podstawy skargi konstytucyjnej. Normy art. 7 i art. 9 Konstytucji określają podstawowe zasady funkcjonowania państwa i żadna z nich nie stanowi źródła praw ani wolności obywateli (wyrok z 29 stycznia 2002 r., SK 11/01). Zasady ustrojowe wyrażone w art. 7 i 10 Konstytucji również nie stanowią źródła konstytucyjnych praw podmiotowych. Przepisy art. 178 ust. 2, art. 180 ust. 2 oraz art. 180 ust. 5 Konstytucji zawierają regulacje dotyczące statusu sędziego i nie mają charakteru powszechnego, ale obejmują jedynie ściśle określoną grupę zawodową, ustanawiając ograniczenia swobody regulacyjnej w zakresie kształtowania treści stosunku służbowego sędziów. Źródłem omawianych unormowań nie jest przyrodzona godność człowieka, ale decyzja prawodawcy konstytucyjnego o ukształtowaniu ustroju sądownictwa (wyrok z 25 lutego 2002 r., SK 29/01).

Możliwość wywodzenia praw podmiotowych z przepisów zawartych w rozdziale pierwszym Konstytucji stanowi przedmiot rozważań Trybunału, wokół którego toczy się dyskusja. Co do zasady, Trybunał dopuszcza możliwość oparcia skargi konstytucyjnej na wzorcach zawartych w

rozdziale pierwszym Konstytucji wskazując, że jeżeli skarżący nie wyprowadzi z takiego wzorca przysługujących mu praw podmiotowych, to skarga jest niedopuszczalna.

Pojęcie konstytucyjnych wolności lub praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest związane z szerokim katalogiem tych wolności i praw określonych w rozdziale II Konstytucji. Nie można wykluczyć sytuacji, kiedy skarżący z powołaniem się na treść art. 2 Konstytucji podniesie zarzut naruszenia praw i wolności mających dokładnie sprecyzowaną normatywną postać praw podmiotowych, które nie są odpowiednio wyrażone w treści innych przepisów konstytucyjnych (postanowienie z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00).

Zasada równości gwarantowana w art. 32 Konstytucji odnosi się do tego samego kręgu podmiotów, które – z mocy art. 79 Konstytucji – są uprawnione do wnoszenia skarg konstytucyjnych. Równość należy postrzegać w kategoriach zasady systemu praw i wolności jednostki, odnoszącej się do całego systemu tych praw i wolności oraz wyznaczającego sposób stosowania poszczególnych konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności. Nie przekreśla to jednak zasadności wydobywania z art. 32 także innych treści i uznawaniu go za samodzielną podstawę praw jednostki.

Takie rozumienie art. 32 Konstytucji pozwala na odniesienie nakazu równego traktowania do wszystkich działań ustawodawcy, których efektem jest różnicowanie sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, niezależnie od tego, czy działania te dotyczą równocześnie innych, konkretnych praw lub wolności, gwarantowanych konstytucyjnie. Trybunał nie zaprzecza, że z reguły art. 32 jest stosowany niesamoistnie, bo na tle, czy w związku z konkretnymi prawami lub wolnościami, do naruszenia których doszło w wyniku nierównego potraktowania podmiotów tych praw i wolności. W takim ujęciu był on już wielokrotnie stosowany. Nie zawsze jednak prawa i wolności jednostki mają bezpośrednią rangę konstytucyjną, bo nie ma przeszkód, by ustawodawca zwykły statuował różnego rodzaju uprawnienia jednostki bez wyraźnego odniesienia do konstytucyjnych przepisów o prawach i wolnościach. Zarazem nie ulega wątpliwości, że także w razie ustanowienia uprawnienia jednostki tylko na poziomie ustawowym, obowiązkiem ustawodawcy jest dochowanie nakazu równego traktowania adresatów stanowiących przez siebie przepisów. Art. 32 ust. 1 Konstytucji mówi ogólnie o równości wobec prawa, prawie do równego traktowania i zakazie dyskryminacji, w żaden sposób nie ograniczając ich stosowania tylko do ochrony praw i wolności konstytucyjnie gwarantowanych. Konkretnie naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych uzasadnia dopiero interes prawny skarżącego w żądaniu zbadania przez Trybunał konstytucyjności określonej ustawy lub innego aktu normatywnego. Naruszenie musi ponadto powodować uszczerbek w prawach lub wolnościach skarżącego; chodzi więc o ochronę przed niekorzystną zmianą sytuacji prawnej adresata.

Odwołanie się do zasad wywiedzionych z art. 2 i art. 32 Konstytucji musi być poprzedzone określeniem przysługującego skarżącemu prawa lub wolności rangi konstytucyjnej, w związku z którym zasady te zostały naruszone (postanowienia z 23 stycznia 2002 r., SK 13/01, z 26 czerwca 2002 r., SK 1/02 i z 24 lipca 2002 r., SK 44/01)

Szeroki katalog konstytucyjnych wolności i praw wymienionych w rozdziale II Konstytucji zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Niektóre prawa mogą być dochodzone w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji). Powołanie jako wzorca kontroli art. 2 oraz art. 32 Konstytucji może uzupełnić i wzmocnić argumentację dotyczącą naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności statuowanych w innych przepisach. Naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji ujawnia się dopiero wtedy, gdy zasada równości zostanie odniesiona do określonego, konstytucyjnego prawa podmiotowego (wyrok z 29 stycznia 2002 r., SK 11/01).

Powołanie jako wzorca kontroli zasady proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, sformułowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyni koniecznym jednoczesne wskazanie przez skarżącego konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej mającego



normatywną postać konstytucyjnego prawa podmiotowego. Wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji są miernikiem zasadności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (postanowienie z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00).

### ***Udział Rzecznika Praw Obywatelskich***

Zgodnie z art. 27 pkt 8 ustawy o TK Rzecznik Praw Obywatelskich jest uczestnikiem postępowania przed TK w sprawach wszczętych w trybie skargi konstytucyjnej, jeżeli zgłosi swój udział. Pozycja Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych wynika z autonomicznej pozycji w postępowaniu. Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (art. 208 Konstytucji oraz art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich). W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym Rzecznik jest uprawniony do wskazania, wraz ze zgłoszeniem udziału w postępowaniu, jakie konstytucyjne prawa lub wolności zostały, jego zdaniem, naruszone przez przepis, którego uznania za niezgodny z Konstytucją domaga się skarżący (wyrok z 26 marca 2002 r., SK 2/01).

## **7. Zasięganie opinii Rady Ministrów**

Konstytucja w art. 190 ust. 3 zdanie trzecie zobowiązuje Trybunał Konstytucyjny do zapoznania się z opinią Rady Ministrów przed określeniem terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, która będzie wiązać się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o TK w sprawach o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, w których orzeczenie Trybunału może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej lub w ustawie o prowizorium budżetowym, Prezes Trybunału zwraca się do Rady Ministrów o wydanie opinii w terminie dwóch miesięcy.

Opinia ma charakter przedstawienia stanowiska Rady Ministrów i nie jest prawnie wiążąca dla Trybunału. Trybunał nie jest też związany finansowymi ocenami i kalkulacjami w niej zawartymi; zasada swobodnej oceny dowodów nie ulega tu jakimkolwiek ograniczeniom.

W 2002 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwracał się w 5 sprawach do Rady Ministrów o wydanie opinii. Przedłożone opinie zawierały informacje odnoszące się do ewentualnych skutków orzeczeń na sytuację finansów państwa. W sprawie K 47/01 (wyrok z 27 lutego 2002 r.) Rada Ministrów stwierdziła, że orzeczenie wywoła skutki wiążące się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, ponieważ w trakcie prac nad ustawą oszacowano, iż opodatkowanie zryczałtowanym podatkiem dochodowym niektórych przychodów z kapitałów pieniężnych spowoduje dodatkowy wpływ do budżetu kwoty około 2 mld złotych. W sprawie P 7/00 (wyrok z 6 marca 2002 r.) Rada Ministrów poinformowała, że orzeczenie o niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 217 Konstytucji spowoduje znaczne skutki finansowe dla budżetu państwa. Nie podano jednak wielkości kwot, wskazując jedynie, iż wpływy z podatku akcyzowego za rok 2000 wynosiły 27.312 mln zł, co stanowiło około 22,8% dochodów podatkowych budżetu państwa. W sprawie K 6/02 (wyrok z 22 maja 2002 r.) Rada Ministrów przekazała opinię, że celem nowelizacji zaskarżonego przepisu ustawy o podatku dochodowym nie było zwiększenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych do budżetu, lecz wprowadzenie mechanizmu mającego zapobiec ewentualnej ucieczce polskiego kapitału za granicę, jednak skutki finansowe wejścia w życie tego przepisu nie zostały oszacowane i nie zostały ujęte w bilansie wpływów z podatku dochodowego, związanym z wejściem w życie nowelizacji, ani w projekcie ustawy budżetowej. Zwrócono uwagę, że brak tego przepisu może spowodować wypływ polskiego kapitału za granicę,

na rynki, których państwa nie przewidują opodatkowania dochodów kapitałowych lub przewidują opodatkowanie na korzystniejszych zasadach, a efektem ewentualnego uchylecia mogą być niższe niż zakładane, wpływy z 20 procentowego zryczałtowanego podatku od dochodów kapitałowych. W sprawie U 7/01 (wyrok z 2 lipca 2002 r.) Rada Ministrów nie odniosła się do ewentualnych skutków finansowych w następstwie uznania niekonstytucyjności przepisu i nie zgodziła się z twierdzeniem, że sam fakt bycia studentem przesądzać musi o ujednoczeniu pomocy materialnej, której istotą jest ścisły związek z sytuacją ekonomiczną konkretnego studenta. Różne traktowanie osób studiujących na studiach dziennych, wieczorowo, zaocznie albo eksternistycznie uzasadniono większymi możliwościami zarobkowania tych ostatnich, a uzasadnieniem takich trybów studiowania jest właśnie umożliwienie pogodzenia studiów z pracą zarobkową. W sprawie K 43/01 (wyrok z 18 grudnia 2002 r.), dotyczącej podwyżki wynagrodzeń dla pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Rada Ministrów uznała, że orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu nie powinno spowodować negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa, ponieważ zobowiązania dotyczą państwowych osób prawnych, za które Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności.

## **8. Utrata mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem orzeczenia**

W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Przepisu tego nie stosuje się jednak, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Formalna derogacja określonego przepisu nie jest równoznaczna z utratą przez niego mocy obowiązującej, jeśli może on jeszcze znaleźć zastosowanie w odniesieniu do sytuacji z przeszłości. Przepis prawa traci moc obowiązującą, jeżeli nie może być stosowany do żadnej sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (wyrok z 28 maja 2002 r., P 10/01).

Przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności, polegający na tym, że przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych i nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą, a ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej (wyroki z 25 lutego 2002 r., SK 29/01, z 8 lipca 2002 r., SK 41/01 i z 2 grudnia 2002 r., SK 20/01).

Przepis, którego konstytucyjność została zakwestionowana we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej, zachowuje moc obowiązującą dopóty, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem następuje dopiero wówczas, gdy dany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (wyroki z 22 października 2002 r., SK 39/01 i z 29 października 2002 r., P 19/01).

## **9. Wykładnia ustawy w zgodzie z Konstytucją. Wyroki interpretacyjne**

Problem wyroków, w sentencji których Trybunał Konstytucyjny uznaje zgodność przepisu z Konstytucją, pod warunkiem odpowiedniego jego rozumienia, w odpowiednim zakresie jego stosowania lub też rozumienia tego przepisu we właściwy sposób, był wielokrotnie przedmiotem rozważań.

Orzeczenia stwierdzające zgodność z Konstytucją pod warunkiem wskazanego przez Trybunał rozumienia przepisu (np. *art. 4 ustawy z 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, rozumiany jako tworzący współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji* – wyrok z 18 grudnia 2002 r., K 43/01) wydawane są w sytuacji, gdy przepis ustawy nie jest jasno sformułowany i przez to nadawany mu jest w praktyce różny sens. Orzeczenia stwierdzające zgodność lub niezgodność przepisu z Konstytucją w określonym zakresie (np. *art. 72 ust. 3 zd. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw rozumiany jako wyłączający dopuszczalność wznowienia postępowania jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 72 ust. 2 Konstytucji* – wyrok z 13 maja 2002 r., SK 32/01), stosowane są najczęściej w sytuacji, w której sam przepis nie budzi wątpliwości, natomiast wątpliwość budzi możliwość jego zastosowania ze względu na określony wzorzec konstytucyjny.

Wykładnia prawa dokonywana z punktu widzenia zgodności badanej normy z Konstytucją mieści się bezpośrednio w obszarze kompetencji Trybunału związanej z kontrolą konstytucyjności prawa. Poszukiwanie znaczenia przepisu zgodnego z Konstytucją wynika z konieczności zachowania wstrzeźliwości w ingerowaniu w system obowiązującego prawa. Zgodnie z zasadą domniemania konstytucyjności ustawy, ingerencja taka może nastąpić jedynie w sytuacjach koniecznych.

Funkcją wyroku interpretacyjnego nie jest usuwanie niejedności i rozbieżności wykładni przepisów prawa, lecz eliminacja niezgodnej z Konstytucją treści normatywnej kontrolowanego przepisu. Uzasadnieniem dla wydania tego typu wyroku jest założenie, iż skoro poddany kontroli Trybunału przepis może być interpretowany w sposób zgodny z Konstytucją, to nie ma powodu do wydawania wyroku pozbawiającego ten przepis mocy obowiązującej. Wyrok taki na równi z innymi orzeczeniami Trybunału jest wyposażony w moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji), a jego wydanie nie jest wkroczeniem przez Trybunał w sferę wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją należy przyznawać pierwszeństwo, bo koresponduje ona z domniemaniem konstytucyjności ustaw, jeżeli pozwalają na to reguły wykładni zastosowane wobec właściwych przepisów. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia pewności obrotu prawnego, szczególnie w sprawach podatkowych (wyrok z 29 października 2002 r., P 19/01).

W 2002 r. Trybunał wydał 13 wyroków interpretacyjnych, w sentencjach których określił rozumienie przepisów w zgodzie z Konstytucją (wyrok z 18 grudnia 2002 r., K 43/01), dopuszczając (wyrok z 3 czerwca 2002 r., K 26/01) albo wyłączając zakres stosowania przepisu (wyroki z 15 kwietnia 2002 r., K 23/01, z 13 maja 2002 r., SK 32/01, z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, z 19 czerwca 2002 r., K 11/02, z 25 czerwca 2002 r., K 45/01, z 3 lipca 2002 r., SK 31/01, z 17 września 2002 r., SK 35/01, z 30 września 2002 r., K 41/01, z 2 października 2002 r., SK 39/01 z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, z 10 grudnia 2002 r., P 6/02).

## **10. Ustalenie innego terminu wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego**

Konstytucja w art. 190 ust. 3 daje Trybunałowi kompetencję do odsunięcia w czasie terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego w stosunku do ustawy – maksymalnie do 18

miesiący, a do aktu podustawowego – do 12 miesięcy. Jednak korzystanie z tej kompetencji prowadzi do utrzymywania w mocy niekonstytucyjnych orzeczeń i jest rozwiązaniem obciążonym wieloma negatywnymi konsekwencjami. Dlatego Trybunał Konstytucyjny korzysta z tego przepisu w sytuacjach braku możliwości innego rozwiązania.

Odroczenie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu musi być uzasadnione bądź niebezpieczeństwem powstania luki prawnej, bądź zagrożeniem stabilności finansów publicznych, bądź potrzebą ochrony socjalnej pewnych grup społecznych.

Decyzja Trybunału podyktowana jest troską, by „wstrząs” związany z wejściem wyroku TK w życie był jak najmniejszy. Nawet derogacja przepisu dokonana przez następny przepis, działający z mocą wsteczną od dnia wejścia w życie przepisu derogowanego, nie może anulować zaszłości prawnych ukształtowanych na podstawie tego aktu. Co najwyżej może je następnie z mocą wsteczną naprawić, w całości lub w części, za pomocą odpowiednich pozytywnych unormowań prawnych (wyrok z 6 marca 2002 r., P 7/00).

W 2002 r. Trybunał Konstytucyjny skorzystał z przyznanej mu kompetencji ogółem w ośmiu wyrokach. W dwóch przypadkach Trybunał przychylił się do wniosku uczestników postępowania (wyroki z 8 października 2002 r., K 36/00 i z 14 października 2002 r., U 4/01). W pozostałych przypadkach uczynił to z własnej inicjatywy.

W wyroku z 12 marca 2002 r., P 9/01 konieczność wyznaczenia innego terminu utraty mocy obowiązującej rozporządzenia zwanego „formularzowym” uzasadniono faktem, że wyeliminowanie rozporządzenia formularzowego w dniu ogłoszenia wyroku mogłoby spowodować całkowite pozbawienie drogi sądowej obywateli, na których ciążyłby obowiązek wnoszenia pism na formularzach faktycznie nieobowiązujących.

W wyrokach z 29 maja 2002 r., P 1/01, z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, i z 17 września 2002 r., SK 35/01 odroczenie utraty mocy obowiązującej uzasadniono faktem, że uchylenie przepisów z dniem ogłoszenia wyroku spowodowałoby luki w prawie, zwłaszcza w odniesieniu do regulacji, których przedmiotem są koszty postępowania sądowego. Tą samą przesłanką kierował się Trybunał w wyroku z 14 października 2002 r., U 4/01, ustalając siedmiomiesięczny termin utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, a w wyroku z 8 października 2002 r., K 36/00, dotyczącym ustawy o Policji i niektórych aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie, określając jedenastomiesięczny termin dla utraty mocy obowiązującej art. 139 ustawy o Policji, ośmiomiesięczny termin dla utraty mocy obowiązującej zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa w zarządzie Policji oraz zasad obliczania czynszu za te lokale oraz trzymiesięczny dla utraty mocy zarządzenia nr 11 Komendanta Głównego Policji w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych.

W wyroku z 10 grudnia 2002 r., P 6/02, mając na uwadze problemy związane z wyeliminowaniem z obrotu prawnego art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, zwłaszcza powstałą lukę prawną oraz konsekwencje prawne dotyczące niezaskarżonych rozporządzeń wydanych na podstawie tej delegacji, postanowiono odroczyć utratę mocy obowiązującej tego przepisu, a także § 3 ust. 1, § 4 ust. 1, § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzanie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych. Ustalono jedenastomiesięczny termin dla utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów do 30 listopada 2003 r., dając tym samym czas na uchwalenie przepisów zgodnych z Konstytucją.

W sprawie K 27/02 (wyrok z 10 grudnia 2002 r.) Trybunał ustalił termin utraty mocy obowiązującej rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu na dzień

30 sierpnia 2003 r. w celu stworzenia warunków dla poprawnego rozstrzygnięcia zmiany granic gminy. Oznacza to, że Rada Ministrów zobowiązana jest do stosownych działań legislacyjnych.

## 11. Skutki wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Orzeczenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, chyba, że Trybunał Konstytucyjny ustalił inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (art. 190 ust. 3).

Rozważając konsekwencje wejścia w życie orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność przepisów z uwagi na pominięcie w nich określonych unormowań wyrażono pogląd, że skutkiem orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim pomija określone regulacje, nie jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, ale potwierdzenie – wynikającego z Konstytucji – obowiązku ustanowienia regulacji prawnych niezbędnych dla realizacji norm konstytucyjnych (wyrok z 25 czerwca 2002 r., K 45/01).

Kluczowe znaczenie dla określenia skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego ma art. 190 ust. 4 Konstytucji, który zakłada, że wydanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Wolą ustrojodawcy jest możliwość rozpatrzenia sprawy w nowym stanie prawnym, ukształtowanym w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Ze względu na charakter orzeczeń i decyzji administracyjnych oraz szczególną ochronę prawomocności czy ostateczności tego rodzaju indywidualnych aktów stosowania prawa, w przepisach właściwych dla nich ustaw przewidziano odpowiednie procedury wznowieniowe, umożliwiające podjęcie działań ukierunkowanych na doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją. Działanie tego rodzaju jest uprawnione także w innych przypadkach, gdzie nie pojawia się problem ochrony trwałości rozstrzygnięć organów państwa (sądów, organów administracji państwowej). Weryfikacja rozstrzygnięć konkretnych problemów prawnych, w trybie art. 190 ust. 4 Konstytucji, jest możliwa na podstawie przewidzianych przepisami prawa procedur. Niezbędne jest jednak w każdym takim przypadku odwołanie się do stosownych regulacji ustawowych.

Wolą ustrojodawcy było, aby sprawa już rozstrzygnięta na podstawie przepisu niezgodnego z Konstytucją była załatwiona i to bez niekonstytucyjnego przepisu. Rodzi to prawo do kwestionowania rozstrzygnięć ukształtowanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów przed wydaniem orzeczenia Trybunału stwierdzającego taką okoliczność. Uprawnione mogą być więc oparte na art. 189 k.p.c. powództwa dotyczące ustalenia nieistnienia stosunku prawnego wynikającego z przepisu prawnego, w stosunku do którego Trybunał orzekł, że jest on niezgodny z Konstytucją. Inne rozumienie treści art. 190 ust. 4 Konstytucji prowadziłoby w rzeczywistości do pozbawienia niektórych stron stosunku cywilnoprawnego prawa do sądu, a przez to także możliwości zakwestionowania treści stosunków prawnych wywiedzionych z niezgodnego z Konstytucją przepisu prawnego (wyrok z 20 lutego 2002 r., K 39/00).

Sprzeczne z art. 2, art. 7, art. 83 oraz z art. 190 ust. 3 i 4 Konstytucji byłoby w państwie prawnym uznanie, iż niespełnianie wymagań art. 217 Konstytucji w przypadku przepisów określających obowiązki podatkowe rodzi automatycznie ten skutek, że ukształtowane już obowiązki uznać należy od początku za niebyłe. Z art. 83 w związku z art. 1 i 2 Konstytucji wynika dla Trybunału Konstytucyjnego obowiązek orzekania o niekonstytucyjności tylko w zakresie

niezbędnym. Chodzi również o aspekt czasowy owej niezbędności, tj. wejścia wyroku TK w życie z punktu widzenia skutków, jakie wywoła on nie tylko *pro futuro*, ale także dla obowiązujących uprzednio (choćby wadliwych) przepisów prawa. Daje temu wyraz art. 190 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, iż Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Konstytucja nie przewiduje, by wyrok Trybunału Konstytucyjnego, orzekający o niezgodności z Konstytucją przepisów, działał w sposób anulujący moc obowiązującą zaskarżonego przepisu od chwili jego wydania. Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji wyrok TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, co oznacza, iż niekonstytucyjność przepisu orzeczona w tym wyroku powoduje utratę jego mocy obowiązującej od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału. Natomiast zminimalizowanie lub naprawienie skutków obowiązywania niekonstytucyjnego przepisu, obowiązującego do chwili wejścia wyroku Trybunału w życie – w stosunku do ukształtowanych zaszczości prawnych – określają łącznie przepisy art. 190 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji (wyrok z 6 marca 2002 r., P 7/00).

Trybunał Konstytucyjny orzekając w sprawie o niekonstytucyjności przepisów prawnych odnoszących się do opłat za parkowanie na drogach publicznych uznał, że wyrok Trybunału rodzi skutki prawne tylko na przyszłość, ponieważ wątpliwości konstytucyjne odniesione zostały przede wszystkim do formalno-prawnej płaszczyzny funkcjonowania przepisów prawnych, które są nosicielem treści służących do identyfikacji normy prawnej stanowiącej podstawę do powstania obowiązku uiszczenia opłat, nie zaś norma prawna będąca ich konsekwencją (wyrok z 10 grudnia 2002 r., P 6/02).

## 12. Sygnalizacja

Na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo, uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Instytucja sygnalizacji jest stosowana w sytuacji konieczności wskazania wad lub luk prawnych dostrzeżonych w przepisach będących przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie zakończonej orzeczeniem TK.

W 2002 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędne zasygnalizowanie Sejmowi i Radzie Ministrów potrzebę systemowego unormowania problematyki materialnej pomocy dla studentów kształcących się w ramach wszystkich systemów studiów. Brak unormowania powyższego problemu stwierdzono w wyroku z 2 lipca 2002 r., U 7/01. Luka ta polega na pominięciu kwestii pomocy materialnej dla studentów podejmujących kształcenie w innych trybach (systemach) niż dzienny i wynika z niepełnego wykonania przez Radę Ministrów ustawowej delegacji zawartej w art. 152 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, który to przepis nakazuje określić w drodze rozporządzenia warunki, formy, tryb przyznawania i wypłacania oraz wysokość pomocy dla studentów. Studentom tym – w myśl ust. 1 tego artykułu – przysługuje prawo do pomocy materialnej, w tym także do stypendium socjalnego, ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa. Powołany przepis zawiera samozwiązanie się ustawodawcy zwykłego, który powinien zrealizować w całości powinność wynikającą z określonej w tym przepisie kompetencji, ponieważ kompetencja oznacza nie tylko możliwość, ale i powinność (postanowienie z 2 lipca 2002 r., S 1/02).



## II. KONTAKTY MIĘDZYNARODOWE I DZIAŁALNOŚĆ POPULARYZATORSKA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

### 1. Kontakty międzynarodowe

Trybunał Konstytucyjny od lat utrzymuje ożywione kontakty międzynarodowe z sądami konstytucyjnymi, instytucjami naukowymi oraz organizacjami międzynarodowymi, w tym z agendami Rady Europy. Służą one wymianie doświadczeń a także prezentacji dorobku orzeczniczego TK za granicą. W ramach kontaktów międzynarodowych sędziowie Trybunału Konstytucyjnego uczestniczą w konferencjach i seminariach międzynarodowych oraz w bezpośrednich spotkaniach z sędziami innych sądów konstytucyjnych.

Wydarzeniem o istotnym znaczeniu dla Trybunału Konstytucyjnego jest udział w pracach Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych i towarzyszących im spotkań Kręgu Przewodniczących Sądów Konstytucyjnych. Kongresy Konferencji odbywają się raz na trzy lata, od 1972 roku. Przemiany, które miały miejsce w ostatnich latach w Europie, w wyniku których powstały sądy konstytucyjne w krajach postkomunistycznych, spowodowały potrzebę sformalizowania działalności Konferencji. Podczas XI Konferencji, która odbyła się w maju 1999 roku w Warszawie, przyjęto statut, regulujący między innymi kompetencje organów Konferencji, zasady przyjmowania nowych członków, zasady współpracy z Radą Europy i jej agendami oraz obowiązujące języki.

W maju 2002 r., w Brukseli, odbył się XII Kongres Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych poświęcony stosunkom między sądami konstytucyjnymi a innymi sądami krajowymi, z uwzględnieniem wpływu działalności sądownictwa europejskiego. W Kongresie uczestniczyła delegacja polskiego Trybunału Konstytucyjnego pod przewodnictwem Prezesa Marka Safjana (Jerzy Ciemniowski – sędzia Trybunału oraz Maciej Graniecki – Szef Biura).

Sędziowie TK Marian Grzybowski i Jerzy Stępień uczestniczyli w konferencji zorganizowanej w marcu w Wilnie przez Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej oraz Komisję Wenecką Rady Europy.

W czerwcu sędziowie TK uczestniczyli w dorocznej (zorganizowanej po raz siódmy) konferencji sądów konstytucyjnych Polski i Litwy, która odbyła się w Sieniawie. Tematami konferencji były problemy związane z: budżetem i finansami publicznymi jako wartością konstytucyjną (referat: sędzia TK Jadwiga Skórzewska-Łosiak) i kompetencją budżetową parlamentu w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego (referat: sędzia Sądu Konstytucyjnego Vytautas Sinkevičius), rolą Sądu Konstytucyjnego w konstytucjonalizacji prawa administracyjnego (referat: sędzia TK Bohdan Zdziennicki), rolą orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego w różnych gałęziach prawa (referat: sędzia Sądu Konstytucyjnego Egidijus Jarašiūnas), dobrem wspólnym i prawami konstytucyjnymi jednostki (referat: sędzia TK Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska) oraz równowagą interesów publicznych i prywatnych – zasadami harmonijnego cywilnego społeczeństwa i państwa prawa (referat: sędzia Sądu Konstytucyjnego Stasys Stačiokas).

We wrześniu delegacja TK (Wiceprezes Andrzej Mączyński, Sędzia Marian Grzybowski oraz Dyrektor Zespołu Prezydialnego Adam Jankiewicz) wzięła udział w seminarium na temat „Sądy konstytucyjne a integracja europejska” („*Constitutional Courts and European Integration*”), zorganizowanym przez Sąd Konstytucyjny Republiki Słowacji i Komisję Wenecką Rady Europy, które odbyło się w Koszycach.

W listopadzie Szef Biura TK uczestniczył w II Konferencji Sekretarzy Generalnych Sądów Konstytucyjnych w Madrycie.

W ramach kontaktów dwustronnych z sądami konstytucyjnymi i innymi instytucjami międzynarodowymi w 2002 roku gośćmi Trybunału Konstytucyjnego byli: Profesor Herta Däubler-



Gmelin – Minister Sprawiedliwości Republiki Niemiec, Jacob Söderman – Ombudsman Europejski, Leif Sevos – Prezes Sądu Najwyższego Finlandii, Alvaro Gil Robles – Komisarz Praw Człowieka Rady Europy oraz Irvine of Lairg – Lord Kanclerz Wielkiej Brytanii.

Profesor Jutta Limbach, do marca 2002 r. Przewodnicząca Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec, podczas wizyty na zaproszenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego została odznaczona przez Prezydenta RP Krzyżem Komandorskim Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej, a Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan został odznaczony Orderem Zasługi Republiki Federalnej Niemiec w uznaniu zasług dla współpracy sądów konstytucyjnych Polski i Niemiec.

We wrześniu gościła w Warszawie delegacja Sądu Konstytucyjnego Ukrainy na czele z Prezesem tego Sądu Viktorem Skomorokhą. Delegacja spotkała się z I Prezesem Sądu Najwyższego, Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz Ministrem Sprawiedliwości.

W październiku, z pierwszą wizytą w Polsce, przebywała delegacja Sądu Najwyższego Kanady w składzie: Beverley McLachlin – Prezes Sądu Najwyższego oraz Louise Arbour – Sędzia Sądu Najwyższego. Delegacja Sądu Najwyższego Kanady przebywała w Krakowie, gdzie spotkała się z Prezesem Sądu Apelacyjnego i Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego – Oddział Zamiejscowy w Krakowie. W Warszawie delegacja spotkała się z Marszałkiem Sejmu, Ministrem Sprawiedliwości, I Prezesem Sądu Najwyższego oraz z Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Delegacja Trybunału Konstytucyjnego uczestniczyła, w kwietniu, w uroczystości pożegnania ustępującego Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego Litwy, profesora Vladasa Pavilionisa, którego Prezes Trybunału Konstytucyjnego, w imieniu Prezydenta Rzeczypospolitej, odznaczył Krzyżem Komandorskim Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan uczestniczył, w styczniu, w uroczystej inauguracji sesji rocznej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w maju wziął udział w X Międzynarodowej Konferencji Sądów zorganizowanej w Strasburgu przez Center for Democracy na temat „Sądy i terroryzm” („*Courts and terrorism*”), w lipcu w XVI Międzynarodowym Kongresie Prawa Porównawczego w Brisbane w Australii, w październiku uczestniczył w uroczystości z okazji dziesiątej rocznicy powstania Sądu Konstytucyjnego Rumunii, a w grudniu w uroczystości 50-lecia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, która odbyła się w Luksemburgu.

Oficjalna delegacja Trybunału Konstytucyjnego z Prezesem TK na czele odwiedziła we wrześniu czeski Sąd Konstytucyjny w Brnie. Podczas wizyty polscy i czescy sędziowie odbyli spotkania robocze na temat „Ochrona praw socjalnych w judykaturze polskiego i czeskiego Trybunału Konstytucyjnego” oraz „Relacja pomiędzy sądami konstytucyjnymi a sądami powszechnymi, szczególnie Sądem Najwyższym, w Republice Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej”. Delegacja odbyła spotkanie w Sądzie Najwyższym Republiki Czeskiej, została także przyjęta przez wicemarszałka Senatu Parlamentu Republiki Czeskiej.

## 2. Działalność popularyzatorska i wydawnicza

Obok działalności orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny w innych formach upowszechnia wartości konstytucyjne i współtworzy kulturę prawną.

Jak co roku, z okazji Święta Konstytucji 3 Maja, zorganizowane zostało spotkanie poświęcone polskim tradycjom konstytucyjnym. W uroczystości udział wzięli przedstawiciele władz Rzeczypospolitej – Prezydent, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, wybitni prawnicy oraz inni zaproszeni goście. Uroczystość poświęcona była tworzeniu się społeczeństwa obywatelskiego w pierwszej Rzeczypospolitej. Wykład na temat wygłosił Gość Honorowy uroczystości – wybitny historyk, były Rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego profesor Józef Gierowski.

Upowszechnianiu wartości i kultury konstytucyjnej służą także, organizowane w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego, spotkania i wykłady. Na zaproszenie Prezesów i sędziów Trybunału Konstytucyjnego wykłady wygłosili:

- w styczniu – Ojciec profesor Mieczysław Krapiec na temat „Realny obszar prawa”;
- w lutym – profesor Jutta Limbach na temat „Godność ludzka i rozwój technologii genetycznej”;
- w kwietniu – profesor Andrew von Hirsch z Uniwersytetu w Cambridge na temat „Dlaczego powinny istnieć sankcje karne?”;
- w październiku – Prezes Sądu Najwyższego Kanady Beverley McLachlin na temat „Rola Karty Praw i Wolności w określeniu kanadyjskiej tożsamości”.

Działalność wydawnicza jest ściśle związana z realizacją funkcji orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego i koncentruje się na pełnym i przystępnym udostępnianiu jego orzecznictwa. W celu uczynienia publikowanych w Zbiorze Urzędowym orzeczeń podzielono Zbiór Urzędowy Orzecznictwa na serię A i B. W serii A publikowane są wyroki i postanowienia wydane w postępowaniu merytorycznym, natomiast w serii B postanowienia wydawane na etapie wstępnego rozpatrywania skarg konstytucyjnych i wniosków. W ramach serii A wydano siedem zeszytów, a w serii B cztery zeszyty *Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Wydano również w formie książkowej *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r.*, jako kontynuację rozpoczętej w 1987 r. serii roczników orzecznictwa.

Dla ułatwienia dostępu do orzecznictwa oraz jego popularyzacji kontynuowano wydawanie serii *Wybór tez i sentencji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego* – w syntetycznej postaci są tu podawane poglądy wyrażone przez Trybunał. W 2002 r. ukazały się dwa zeszyty – za II półrocze 2001 i I półrocze 2002 roku.

W serii *Studia i Materiały*, publikowanej od 1995 r., został wydany tom XVI zawierający materiały ze Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r., podsumowujące działalność Trybunału w 2001 roku.

W 2002 roku w Biurze Trybunału Konstytucyjnego powołano Zespół Prasy i Informacji. Do zadań Zespołu należy, między innymi, przybliżanie opinii publicznej pracy Trybunału. Dziennikarze informowani są na bieżąco o wszystkich ważniejszych wydarzeniach w Trybunale. Zespół jest odpowiedzialny za przygotowywanie obsługi prasowej rozpraw oraz organizowanie konferencji prasowych, bezpośrednio po rozprawach, a także innych spotkań z przedstawicielami mediów. Przed rozprawami udostępniane są materiały prasowe przygotowywane specjalnie dla dziennikarzy. Zacieśnienie kontaktów z mediami wpłynęło na popularyzację orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Jest też jednym z działań mających na celu podnoszenie poziomu kultury prawnej społeczeństwa.

W roku 2002 wzbogacono stronę internetową Trybunału oraz zwiększono jej czytelność i przystępność. Można tam znaleźć informacje o terminach rozpraw, komunikaty prasowe przed rozprawą, a niezwłocznie po rozprawie komunikat prasowy wraz z sentencją wyroku. Rozpoczęto przeprowadzanie transmisji internetowych z ważniejszych rozpraw, między innymi: w sprawie abolicji i oświadczeń majątkowych (K 41/02), podwyżki płac dla pracowników zakładów opieki zdrowotnej (K 43/01), mienia zabużańskiego (K 33/02) i tzw. ustawy warszawskiej (K 24/02). Na stronie internetowej Trybunału można także znaleźć informację o sprawach w toku, zaś w przypadku spraw o szczególnym zainteresowaniu społecznym – teksty wniosków oraz stanowiska uczestników postępowania.



## CZĘŚĆ DRUGA



# I. PAŃSTWO PRAWNE I NIEKTÓRE ZASADY USTROJOWE ORAZ ZWIĄZANA Z NIMI OCHRONA WOLNOŚCI I PRAW

## 1. Zasada państwa prawnego

### *Wstęp*

Zasada państwa prawnego zawarta jest w art. 2 Konstytucji. Wynikają z niej wymagania dotyczące przestrzegania zasad przyzwoitej legislacji i bezpieczeństwa prawnego (zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady ochrony praw nabytych). Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych. Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne (wyrok z 22 maja 2002 r., K 6/02).

Zasady przyzwoitej legislacji i bezpieczeństwa prawnego, na tle konkretnych stanów faktycznych, są ze sobą powiązane. Niejasność przepisu w praktyce zwykle oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Nieuzasadnione zróżnicowanie potencjalnych adresatów przepisów pociąga za sobą postrzeganie prawa jako niesprawiedliwego i utratę zaufania obywateli do państwa. Oznacza także naruszenie zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Zróżnicowanie indywidualnych rozstrzygnięć pociąga za sobą postrzeganie prawa jako niesprawiedliwego i utratę zaufania obywateli do państwa. Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa. Dziedzina, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania jest – obok prawa karnego – także dziedzina prawa daninowego (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

### *Zasada sprawiedliwości społecznej*

Zasada państwa prawnego, występując łącznie z zasadą sprawiedliwości społecznej, nie funkcjonuje w oderwaniu od innych wartości konstytucyjnych, lecz dopiero łącznie z nimi bądź przez odniesienie do nich znajduje pełne uzasadnienie. Na gruncie art. 2 Konstytucji prawo do sprawiedliwego traktowania odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ujętymi ogólnie, podlega szczególnej ochronie. Państwo ma obowiązek stać na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie stanowienia przepisów prawa, które stałyby w sprzeczności, bądź godziłyby w tę zasadę (wyrok z 24 kwietnia 2002 r., P 5/01).

### *Zasada pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego*

W systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce. Uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień. W zasadzie ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zawarte jest swoiste domniemanie, że brak jednoznacznego

określenia podmiotu zobowiązanego do świadczeń finansowych, w przypadku gdy ustawodawca tworzy prawo stanowiące podstawę takich roszczeń, czyni zobowiązanym system finansów publicznych. Przerzucenie negatywnych konsekwencji, wynikających z wadliwych i niedostatecznie precyzyjnych regulacji w sprawie wynagrodzeń na pracowników (beneficjentów tych regulacji) jest niedopuszczalne (wyrok z 18 grudnia 2002 r., K 43/01).

W demokratycznym państwie prawnym rozstrzygnięcia organów państwa, w tym również ustawodawcy, nie mogą być zaskakujące (wyrok z dnia 3 czerwca 2002 r., K 26/01).

Pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego ma szczególne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. Nie oznacza ona braku możliwości zmiany przepisów prawa. Przy zmianach przepisów prawa daninowego należy stworzyć możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań podmiotów. Przy nieuniknionych zwiększeniach obciążeń należy zapewnić podmiotom, których to dotyczy, odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami. Takie rozumienie zasady gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa.

Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania dostatecznie usprawiedliwione i racjonalne. Zasada ta dotyczy ochrony praw nabytych skonkretyzowanych oraz maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw. Zniesienie lub ograniczenie tych praw, jako wyjątek od zasady, wymaga rozważenia, na ile oczekiwania jednostki, iż prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione.

Dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń praw nabytych w przedmiocie zwolnień podatkowych musi uwzględniać charakter tych praw oraz to, czy ograniczenia uprzednio przewidywanych zwolnień podatkowych znajdują podstawę w dobrach (wartościach) podlegających ochronie konstytucyjnej i czy można w danej, konkretnej sytuacji przyznać im pierwszeństwo, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie podatnikom warunków do przystosowania się do nowej regulacji podatkowej. W tym przypadku swoboda ustawodawcy winna być jednak równoważona i miarkowana przez spoczywający na nim obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego.

Konstytucja pozostawia ustawodawcy względnie szeroką swobodę regulacyjną w zakresie wprowadzania i znoszenia zwolnień i ulg podatkowych. Swoboda w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest ograniczona obowiązkiem przestrzegania konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego.

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

Zasada ochrony „interesów w toku” zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Interesy w toku podlegają bardziej intensywnej ochronie, jeżeli prawodawca ustanowił regulacje prawne dotyczące ściśle określonych rodzajów przedsięwzięć. Istnienie praw podmiotowych lub interesów w toku ma znaczenie dla oceny dopuszczalności zmian prawa na niekorzyść jednostki (wyrok z 25 czerwca 2002 r., K 45/01).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku, ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego

prawa podmiotowego. Ustawodawca co do zasady nie może więc doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej.

Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa, obejmując zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne, wymaga usunięcia przeszkód prawnych uniemożliwiających realizację prawa zaliczania.

Chodzi tu o realizację postulatu, zgodnie z którym tworzone powinny być takie regulacje prawne, które zapewniają jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, ale w pełni zakładają przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych. Stworzony mechanizm kompensacji dla osób, które w wyniku przekształceń terytorialnych zostały pozbawione majątku, doprowadził do powstania uzasadnionych oczekiwań po stronie zainteresowanych, że problem ten w przyszłości zostanie ostatecznie rozwiązany z uwzględnieniem interesów wszystkich podmiotów, którym tak ukształtowane prawo zaliczania przysługuje. Stanowisko co do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa umacniał dodatkowo brak w systemie prawnym alternatywnych form rekompensaty (wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02).

### **Zasada niedziałania prawa wstecz**

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

### **Zasady przyzwoitej legislacji**

Zasady przyzwoitej legislacji nakazują formułowanie przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuacje, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela (wyrok z 12 czerwca 2002 r., P 13/01). Dziedzina, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania jest obok prawa karnego także prawo daninowe (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

Każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie oraz ujęty w taki sposób, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok z 22 maja 2002 r., K 6/02).

Podstawowa zasada techniki legislacyjnej wymaga, by dla nazwania tych samych zjawisk używać tych samych pojęć. Nadawanie szczególnego znaczenia terminom prawnym określonym odmiennie w innym akcie prawnym może mieć miejsce pod warunkiem jednoznacznego zdefiniowania i konsekwencji w posługiwaniu się terminem w raz zdefiniowanym znaczeniu.



Niedopuszczalne jest konstruowanie definicji zawierającej kolejne odesłania, zwłaszcza przy określeniu czynu zabronionego. Błąd logiczny tłumaczenia nieznanego przez nieznaną (*ignotum per ignotum*) narusza zasadę państwa prawnego (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

Naruszeniem zasad przyzwoitej legislacji jest niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu powodujące niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków i pozostawiające organom stosującym je nadmierną swobodę przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki (wyrok z 22 maja 2002 r. K 6/02).

Jeżeli jednak przepis może zostać zinterpretowany już na poziomie ustawowym w sposób zgodny ze wskazanymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, to jego niejasność i nieprecyzyjność nie oznacza sama przez się jego niekonstytucyjności (wyroki z 3 czerwca 2002 r., K 26/01 i z 3 grudnia 2002 r., P 13/02).

### ***Vacatio legis***

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

Ogłoszenie aktu normatywnego oznacza podanie do publicznej wiadomości aktu przez jego publikację w oficjalnym organie promulgacyjnym w taki sposób, że adresaci mają możliwość zapoznania się z jego tekstem, co oznacza udostępnienie odpowiedniego egzemplarza Dziennika Ustaw. Wskazana w nim data ma znaczenie nie tylko dla ustalenia, czy akt normatywny nie przewidywał swojego wejścia w życie przed faktycznym ogłoszeniem (art. 88 ust. 1 Konstytucji), ale także przy ocenie, czy zachowany został konieczny okres dostosowawczy. Naruszenie wymaganej *vacatio legis* prowadzi do stwierdzenia, że akt normatywny tylko w pewnych ramach czasowych był niezgodny z Konstytucją (wyrok z 20 czerwca 2002 r., K 33/01).

## **2. Zasada praworządności**

Zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, interpretowanymi w sposób ścisły i z odrzuceniem, w odniesieniu do organów władzy publicznej, zasady, „co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Nakłada ona na ustawodawcę obowiązek nienaruszania innych przepisów konstytucyjnych i ratyfikowanych umów międzynarodowych, wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji (wyrok z 27 maja 2002 r., K 20/01).

Niedopuszczalne jest działanie organów władzy publicznej bez podstawy prawnej albo wykraczające poza jej granice. Organy władzy publicznej mają obowiązek rzetelnego wykonywania powierzonych im zadań. Organy te nie mogą zaniechać wykonania nałożonych na nie obowiązków z powodu ograniczonych środków finansowych, które pozostają w ich dyspozycji szczególnie wówczas, gdy do obowiązków tych organów należy nadzorowanie i kontrola przestrzegania obowiązujących przepisów ustawowych (wyrok z 12 czerwca 2002 r., P 13/01).

Art. 7 Konstytucji wyklucza domniemanie kompetencji organów konstytucyjnych, a zatem przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji nie może być sanowane przez fakt ich nieodrzućenia przez Sejm w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji (wyroki z dnia 19 czerwca 2002 r. K 11/02 i z 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

### **3. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji**

Określona w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji, wskazująca na normatywny charakter postanowień w niej zawartych, jest ogólną zasadą całego systemu prawa w Polsce i jako taka musi być zawsze brana pod uwagę w trakcie realizowania kontroli konstytucyjności prawa. Zasada ta nie zakazuje jednak normowania materii uregulowanej w Konstytucji przez akty normatywne niższej rangi. Nakaz bezpośredniego stosowania Konstytucji odnosi się zarówno do sfery tworzenia prawa, jak i jego stosowania. Wywiera jednak przede wszystkim skutki w procesie oceny i wykładni prawa w zgodzie z Konstytucją (wyrok z 16 września 2002 r., K 38/01).

### **4. Obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską**

Wynikający z art. 9 Konstytucji obowiązek nakłada na władze publiczne nakaz przestrzegania postanowień umów międzynarodowych. Odwołano się do tego nakazu w sprawie dotyczącej zasad użycia broni i zgodności tych uregulowań z art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W art. 2 ust. 2 Konwencji określono okoliczności, które usprawiedliwiają użycie siły mogące spowodować, jako niezamierzone następstwo, pozbawienie życia. Treść art. 2 Konwencji w całości wskazuje, że ust. 2 nie określa sytuacji, w których dozwolone jest umyślne pozbawienie życia, ale mówi o sytuacjach dopuszczalnego użycia siły mogącej spowodować, jako niechciany skutek, pozbawienie życia. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pierwsze zdanie art. 2 ust. 1 Konwencji wymaga od państwa nie tylko powstrzymania się od umyślnego i nielegalnego pozbawienia życia, ale również właściwych kroków dla ochrony życia osób pozostających pod jego jurysdykcją (wyrok 8 października 2002 r., K 36/00).

Na mocy art. 66 ust. 2 Układu Europejskiego z 16 grudnia 1991 r. ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.), Polska zobowiązała się do wystąpienia o przyjęcie do Konwencji Monachijskiej o udzielaniu patentów europejskich z 5 października 1973 r. (tzw. EPC). Przystąpienie Polski do Konwencji nastąpiło z dniem 1 lipca 2002 r. W związku z tym istotne jest podkreślenie, że zgodnie z przepisami tej Konwencji reprezentacja stron w postępowaniu przed Europejskim Urzędem Patentowym może być wykonywana przez osoby, które – po zdaniu europejskiego egzaminu kwalifikacyjnego – zostały wpisane na listę przedstawicieli zawodowych (art. 134 ust. 1). Ponadto reprezentantem może być każdy prawnik uprawniony do prowadzenia praktyki w jednym z umawiających się państw i mający siedzibę w takim państwie, w takim zakresie, w jakim jest on uprawniony we wspomnianym państwie do działania jako zawodowy przedstawiciel w sprawach patentowych (wyrok z 21 maja 2002 r., K 30/01).

### **5. Wolność tworzenia i działania partii politycznych**

Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Z art. 11 ust. 1 Konstytucji można wyprowadzić normę stanowiącą gwarancję wolności tworzenia i działania zrzeszeń, jakimi są partie polityczne, wyróżnione przede wszystkim ze względu na pozycję ustrojową i charakter. Ograniczenia w tym zakresie wynikają jedynie z art. 13 Konstytucji.

Powołane przepisy w sposób bezpośredni wyznaczają status partii politycznych w Polsce. Miejsce tych przepisów oraz ich treść świadczą o nadaniu partiom politycznym rangi podstawowej instytucji publicznego życia politycznego.

Partia polityczna jest formą urzeczywistniania wolności zrzeszania się, w szczególności realizowania aspiracji do zorganizowanego współdziałania w sprawowaniu władzy, a przez jej zdolność oddziaływania na kształtowanie polityki państwa stanowi element systemu politycznego. Prawo konstytucyjne uznaje partie polityczne nie tylko za ważny, ale także za konstytucyjnie niezbędny element liberalnego, demokratycznego porządku prawnego (wyrok z 10 kwietnia 2002 r., K. 26/00).

## 6. Społeczna gospodarka rynkowa

Społeczna gospodarka rynkowa opiera się na wolności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Stanowi ona więc nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądany przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego (wyrok z 24 kwietnia 2002 r., P 5/01).

Wolność gospodarcza oznacza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez konkretne osoby, jeśli reprezentują odpowiednie walory profesjonalne i moralne oraz przestrzegają obowiązującego prawa, a zatem dają gwarancję i rękojmię działań, które nie będą prowadzić do wypaczenia istoty wolności gospodarczej. Zasada wolności gospodarczej nie może być zasłoną dla działań sprzecznych z prawem i nie może usprawiedliwiać bezprawia (wyrok z 4 lipca 2002 r., P 12/01).

Mimo że art. 20 Konstytucji nie odnosi się wprost do problematyki prawa podatkowego, to w wyjątkowych sytuacjach nie można wykluczyć sytuacji, gdy instrumenty podatkowe mogą się stać środkiem do pośredniego faktycznego ograniczenia wolności gospodarczej w pewnej dziedzinie (wyrok z 4 lipca 2002 r., P 12/01). Stosownie do art. 22 Konstytucji ograniczenie swobody takiej działalności jest możliwe jedynie w drodze ustawy oraz wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny. Wszelkie odstępstwa od tej zasady muszą wynikać ze szczególnych przepisów Konstytucji, bądź być na jej gruncie usprawiedliwione.

Brak ważnego interesu publicznego powoduje konieczność uznania, iż podział podmiotów gospodarczych prowadzący do arbitralnego uprzywilejowania pewnej kategorii tych podmiotów jest konstytucyjnie nieuzasadniony (wyrok z 20 czerwca 2002 r., K 33/01).

## II. KONSTITUCYJNE WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI

### 1. Zasada poszanowania godności człowieka

Ustrojodawca nadał godności człowieka znaczenie konstytucyjne, czyniąc z niej płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, w tym również ochronę podstawowych praw człowieka. We wstępie do Konstytucji podkreślono, że jej stosowaniu towarzyszyć powinna dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka. Godność nie może być rozumiana jako cecha czy zespół praw nadanych przez państwo. Jest ona bowiem w stosunku do państwa pierwotna, w konsekwencji czego zarówno ustawodawca, jak i organy stosujące prawo muszą respektować treści zawarte w pojęciu godności, przysługującej każdemu człowiekowi. Art. 30 Konstytucji nakazuje również ochronę podstawowych praw człowieka, które nie zostały skonkretyzowane w szczegółowych przepisach konstytucyjnych (wyrok z 25 lutego 2002 r., SK 29/01).

Godność człowieka pełni w porządku konstytucyjnym kilka funkcji, a mianowicie łącznika między Konstytucją a porządkiem prawnonaturalnym, determinanta interpretacji i stosowania Konstytucji, wyznacznika systemu i poszczególnych praw i wolności, a także prawa jednostki o odrębnej treści prawnej (wyrok z 15 października 2002 r., SK 6/02).

### 2. Zasada proporcjonalności

Sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności odpowiada w dużym stopniu formułom zastosowanym w wiążących Rzeczpospolitą Polską aktach międzynarodowych, przede wszystkim w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. Zarówno Konwencja jak i Pakt ujmują prawo zrzeszania się w sposób szeroki, obejmujący różne formy zrzeszeń, wymieniając w szczególności związki zawodowe. Akty te zezwalają na nakładanie pewnych ograniczeń w korzystaniu z prawa zrzeszania się w partie polityczne, rozróżniając ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 Konwencji każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób (art. 11 ust. 2 Konwencji). Konwencja potwierdza zatem dopuszczalność ograniczenia podmiotowego prawa do zrzeszania się. Aby ograniczenia były zgodne z prawem, w rozumieniu drugiego zdania art. 11 ust. 2, muszą być przynajmniej zgodne z przepisami prawa krajowego i nie mogą być arbitralne. Także art. 22 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przewiduje, że na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Zarówno Konwencja jak i Pakt dopuszczają w węższym lub szerszym zakresie możliwość ograniczenia prawa do zrzeszania się. Ocena w tym zakresie zależy od sytuacji w państwie, stopnia sprawności działania mechanizmów demokratycznego sprawowania władzy, a także tradycji funkcjonowania pewnych instytucji w danym państwie i jest wyłączną domeną ustawodawcy (wyrok z 10 kwietnia 2002 r., K. 26/00).

Ograniczenie praw jednostki jest możliwe w sytuacji konfliktu dwóch wartości: z jednej strony ochrony konstytucyjnej wolności lub prawa jednostki, ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób z drugiej strony (wyrok z 29 stycznia 2002 r., K19/01).

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji określonych w tym przepisie wartości. Konieczność w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji oznacza niezbędność, przydatność i proporcjonalność. Jeżeli okaże się że przyjęte restrykcyjne unormowania prawne wprowadzające ograniczenie nie doprowadzą w konsekwencji do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu należałoby rozważyć weryfikację tych rozwiązań, szczególnie gdy można je zastąpić mniej uciążliwymi (wyrok z 26 marca 2002 r., SK 2/01).

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

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

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

Ochrona praw majątkowych nie oznacza ich absolutnej nienaruszalności konieczne jest jednak zachowanie ram konstytucyjnych, które wyznaczają granice ochrony konstytucyjnej określonego prawa majątkowego. Mechanizm oceny dopuszczalności ograniczeń odnoszący się do prawa własności dotyczy, co do zasady, również innych konstytucyjnie chronionych praw majątkowych. Ograniczenia innych, niż prawo własności, konstytucyjnie chronionych praw majątkowych muszą spełniać przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dopuszczalność i granice ograniczeń nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od istoty (charakteru prawnego) określonej instytucji. Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie wymaga rozważenia: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest

połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02).

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

Zasada proporcjonalności odnosi się nie tylko do ograniczania korzystania przez jednostkę z przysługujących jej wolności i praw, ale także do nakładania na nią obowiązków. Jeżeli ustawodawca nakazał wykonywanie obowiązku, którego realizacja pociąga za sobą niekoniczne, a przez to nieproporcjonalnie uciążliwe skutki w stosunku do jego uzasadnienia, stanowi to pewne ograniczenie wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji) niezależnie od tego, czy jest to również ingerencja w konkretne chronione przez Konstytucję wolności i prawa. Wymóg przestrzegania prawa oznacza więc w tym przypadku konieczność zachowań, które uznać należy za niezgodne z konstytucyjnymi standardami dotyczącymi dopuszczalnej uciążliwości, nakładanych na człowieka i obywatela (wyrok z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01).

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

### 3. Zasada równości

Zasada równości znajduje powszechne ujęcie we współczesnym konstytucjonalizmie, a na szczeblu ponadnarodowym wyraża ją między innymi art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka. Art. 32 ust. 1 Konstytucji normuje ogólną zasadę równości, która stanowi *lex generalis* wobec pozostałych norm konstytucyjnych dotyczących równości. Jedną z norm konkretyzujących zasadę ogólną jest przepis art. 32 ust. 2, zakazujący dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny tak, iż pomiędzy zasadą równości praw i zakazem dyskryminacji zachodzi tego rodzaju ścisły związek, że zakaz dyskryminacji bywa traktowany jako negatywna strona zasady równości (wyroki z 13 maja 2002 r., SK 32/01, z 19 czerwca 2002 r., K 11/02 i z 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

Zasada równości nakazuje, aby wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Zakłada jednocześnie odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Różnicowanie podmiotów podobnych wymaga rozważenia czy mieści się ono w granicach wyznaczonych przez Konstytucję. Jest ono dopuszczalne, jeżeli wprowadzone przez prawodawcę różnicowania są racjonalnie uzasadnione i mają związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone i znajduje to podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych (wyrok z 25 lutego 2002 r., SK 29/01).

Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania. Różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości,

jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, a także z innymi zasadami konstytucyjnymi. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może być uznane za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z innymi zasadami Konstytucji lub służy urzeczywistnianiu tychże zasad (wyroki z 27 lutego 2002 r., K 47/01, i z 12 marca 2002 r., P 9/01 i z dnia 3 czerwca 2002 r., K 26/01).

Zakres podmiotowy art. 32 Konstytucji został zamieszczony w rozdziale „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, a zatem dotyczącym praw i wolności osób fizycznych. Trudno jest jednak wykluczyć możliwość zastosowania tego przepisu do innych podmiotów niż osoby fizyczne. Nierówne traktowanie określonych kategorii osób może mieć miejsce zarówno w przypadku osób fizycznych, jak i względem innych podmiotów, i to zarówno w porównaniu z sytuacją innych osób prawnych (jednostek organizacyjnych), a czasem również osób fizycznych. Istotnym kryterium nie jest i nie może być w takim przypadku wyłącznie konstrukcja podmiotowości prawnej. Osobom prawnym mogą przysługiwać takie same prawa podmiotowe, jak osobom fizycznym. Interesy jednostek organizacyjnych i ich ochrona są pochodną interesów osób fizycznych i stworzonych im gwarancji ustawowych (wyrok z 24 kwietnia 2002 r., P 5/01)

Prawodawca, nakładając obowiązki lub przyznając określone uprawnienia, nie może określać kręgu podmiotów objętych tymi obowiązkami lub uprawnieniami w sposób dowolny. Ustanowione obowiązki oraz przyznane uprawnienia powinny, w miarę możliwości, obejmować wszystkie podmioty charakteryzujące się daną wspólną cechą istotną z punktu widzenia konkretnej regulacji prawnej, a wszelkie odstępstwa od zakazu różnicowania podmiotów podobnych muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez przedstawione wyżej kryteria dopuszczalnego różnicowania tych podmiotów (wyroki z 28 maja 2002 r., P 10/01 i 12 czerwca 2002 r., P 13/01).

Wysokie wymagania stawiane przez ustawodawcę osobom wykonującym zawód zaufania publicznego nie jest dyskryminacją, lecz wprowadzeniem mechanizmu dopuszczania do zawodu kryterium w pełni odpowiadającego charakterowi danego zawodu. Ustawodawca uzależnia prawo wykonywania zawodu zaufania publicznego od spełnienia przez zainteresowanego określonych warunków dotyczących kwalifikacji zawodowych i moralnych. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo przez normy etyki zawodowej, szczególną treść ślubowania, tradycję korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (wyrok z 7 maja 2002 r., SK 20/00).

Zróżnicowanie pozycji zawodowej adwokatów i radców prawnych z jednej strony i pozycji rzeczników patentowych z drugiej strony nie narusza żadnych zasad konstytucyjnych, a funkcjonowanie wymienionych grup zawodowych jest ściśle reglamentowane przez prawo, zarówno gdy chodzi o specjalistyczne wykształcenie i przygotowanie zawodowe oraz rodzaj działalności, jak i odpowiedzialność za nienależyte wykonywanie obowiązków (wyrok z 21 maja 2002 r., K 30/01).

#### **4. Ochrona życia**

Zapewnienie prawnej ochrony życia w art. 38 Konstytucji należy rozumieć przede wszystkim jako zakaz pozbawiania człowieka życia. Zakaz ten należy odczytywać na tle postanowień art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z art. 38 wynika także zobowiązanie władz publicznych do podejmowania działań służących ochronie życia. Na ustawodawcy ciąży obowiązek stanowienia prawa o takiej treści, by możliwa była ochrona i realizacja tych wartości w możliwie najszerszym zakresie (wyrok z 8 października 2002 r., K 36/00).

#### **5. Zapewnienie nietykalności osobistej**

Art. 41 ust. 1 Konstytucji zapewnia każdemu nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Art. 41 ust. 2 Konstytucji stanowi, że każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. Ustanawia on ogólne gwarancje wolności osobistej, obejmujące wszelkie przypadki pozbawienia wolności, które nie miało miejsca na podstawie wyroku sądowego. Kontrola legalności pozbawienia wolności musi obejmować nie tylko legalność samej decyzji o pozbawieniu wolności, jej przesłanek i trybu podjęcia, ale również sposób jej realizacji, a w szczególności czas trwania pozbawienia wolności. Prawo do odwołania implikuje przyznanie sądowi odpowiednich uprawnień w zakresie prowadzenia postępowania dowodowego w celu wszechstronnego zbadania okoliczności pozbawienia wolności. Prawodawca konstytucyjny, nakazując niezwłoczne rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, nakłada na ustawodawcę obowiązek wprowadzenia rozwiązań, które zagwarantują wydanie orzeczenia w tak określonym terminie. Gwarancje ustanowione w art. 41 ust. 2 Konstytucji mają zastosowanie również w odniesieniu do osób, które zostały uwolnione przed wniesieniem odwołania do sądu. W tym przypadku uruchomienie postępowania sądowego ma przede wszystkim umożliwić osobie pokrzywdzonej dochodzenie prawa do odszkodowania z tytułu bezprawnego pozbawienia wolności, ponieważ art. 41 ust. 3 Konstytucji dotyczy wyłącznie zatrzymania w związku z podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego przez prawo. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 41 ust. 2 Konstytucji, ustanawiając dodatkowe gwarancje wolności osobistej na wypadek pozbawienia wolności w procedurach stosowanych przy orzekaniu o odpowiedzialności karnej (wyrok z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02).

## 6. Zasady odpowiedzialności karnej

Zasadniczą rolą zasady domniemania niewinności jest stworzenie oskarżonemu gwarancji w toku procesu karnego, jednak umieszczenie jej wśród przepisów dotyczących wolności oraz praw człowieka i obywatela oznacza rozszerzenie zakresu stosowania tej zasady odpowiednio, poza ramy procesu karnego, także na postępowanie dyscyplinarne. Trudno odnosić art. 42 ust. 3 Konstytucji do procedur ustawowych, których celem w ogóle nie jest ustalanie naganności zachowania ludzkiego i wymierzanie represji, zasada domniemania niewinności nie może być bowiem rozumiana tak szeroko, by ograniczała czy wręcz uniemożliwiała sprawowanie nadzoru nad instytucjami zaufania publicznego (wyrok z 29 stycznia 2002 r., K 19/01).

Odpowiedzialność cywilna nie jest represją za naruszenie prawa, ale formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków takiego naruszenia prawa. Postępowanie represyjne różni od postępowania nierepresyjnego to, że wiąże się z nim inne cele i funkcje niż ze stosowaniem środków prawnych o charakterze prewencyjno-ochronnym i zabezpieczającym. Nie można odnosić art. 42 ust. 3 Konstytucji do procedur ustawowych, których celem nie jest wymierzanie represji, a jedynie tworzenie różnego rodzaju zabezpieczeń, np. w zakresie należytego zawodowego prowadzenia działalności gospodarczej. Zasada domniemania niewinności nie może być rozumiana tak szeroko, aby stanowiła usprawiedliwienie czy formę zabezpieczenia obiektywnych naruszeń prawa, zwłaszcza wtedy, gdy od adresata normy prawnej wymaga się profesjonalnych zachowań. Prowadzący działalność gospodarczą winni dawać rękojmię profesjonalnego i sumiennego realizowania obowiązków prawnych związanych z taką działalnością. Naruszający prawne rygory związane z prowadzeniem działalności gospodarczej nie może usprawiedliwiać się wolnością gospodarczą (wyrok z 4 lipca 2002 r., P 12/01).

## 7. Prawo do sądu



Prawo do sądu stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego. Znajduje również wyraz w ratyfikowanych przez Polskę normach prawa międzynarodowego: art. 14 ust. 1 zd. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i obywatela.

Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji, zamieszczony w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym człowieka i obywatela, jest źródłem prawa podmiotowego przysługującego jednostce. Zasadniczymi elementami składającymi się na to prawo są: prawo uruchomienia procedury przed sądem, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

Wśród przepisów decydujących o kształcie tego prawa w polskim systemie konstytucyjnym wskazuje się także na art. 77 ust. 2 Konstytucji, który ujmuje prawo do sądu w formule negatywnej, jako adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Wyjątek od tej zasady jest dopuszczalny tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego.

Gwarancja prawa do sądu musi być wzmocniona prawem do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Postępowanie uproszczone dając możliwość szybkiego rozpatrzenia sprawy nie może kolidować z gwarancją prawa do sądu. Przy kwalifikacji spraw należących do postępowania uproszczonego prawodawca zastosował kryterium przedmiotowe. Skutkiem uproszczenia i skrócenia postępowania nie może być utrzymywanie rozstrzygnięcia niezgodnego z prawdą materialną. Powinno być gwarantowane prawo do wznowienia postępowania w celu dojścia do prawdy materialnej (wyrok z 13 maja 2002 r., SK 32/01).

Artykuł 77 ust. 2 Konstytucji zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw i jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, którego zasadnicza część normatywna zawarta jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy od decyzji zależy przyjęcie do służby lub zwolnienie ze służby publicznej (wyrok z 8 października 2002 r., K 36/00)

W państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej, lecz musi być rozumiane materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej (wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01).

Istota prawa do sądu nie wyczerpuje się w tym, że w danej sprawie orzeka właściwy sąd, który ma możliwość wydania przewidzianego przez prawo rozstrzygnięcia. Nie mniejsze znaczenie ma bowiem prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności (wyrok z 4 lipca 2002 r., P 12/01).

Zakres przedmiotowy prawa do sądu wyznacza pojęcie sprawy, które obejmuje rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych, a także rozstrzygnięcie sporów ze stosunków prawnych łączących podmiot prywatny z innym podmiotem. Urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura stosunku prawnego wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (wyrok z 25 lutego 2002 r., SK 29/01).

Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych. Ustawodawca może ograniczyć udział stron w określonych czynnościach procesowych. Ocena konkretnych rozwiązań ustawowych z punktu widzenia wymogów sprawiedliwości proceduralnej powinna uwzględniać charakter spraw rozpoznawanych w danym postępowaniu (wyrok z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02).

W myśl art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy przez sąd jest zagwarantowane, gdy ustawodawca umożliwia stronom i uczestnikom postępowania zaskarżanie orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Obowiązkiem ustawodawcy jest więc odpowiednie ukształtowanie środków odwoławczych od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, określenie zasad ich rozpoznania i zasad wydawania rozstrzygnięć przez sąd drugiej instancji. W konstytucyjnych gwarancjach sprawiedliwego rozpoznania sprawy nie mieści się natomiast prawo do kasacji umożliwiającej rozpoznanie sprawy przez organ trzeciej instancji (postanowienie z 5 listopada 2001 r., Ts 95/01).

W postępowaniu wobec nieobecnych pewne ograniczenia zasad postępowania karnego mają charakter czasowy i są uzależnione wyłącznie od woli sprawcy, który w momencie poddania się ocenie wymiaru sprawiedliwości uzyskuje możliwość powtórzenia procesu karnego skarbowego na zasadach ogólnych. Oczywistym ograniczeniem prawa do obrony i zasady kontradiktoryjności jest zarządzenie poszukiwania oskarżonego listem gończym. Jego sytuacja procesowa ulega jednak natychmiastowej zmianie z chwilą poddania się wymiarowi sprawiedliwości. Zarówno bowiem prawo do obrony, jak i prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 Konstytucji i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) zależy wyłącznie do tego, czy podejrzany (skazany) dobrowolnie stawi się przed tym sądem. Prawo do obrony w postępowaniu *in absentia* jest gwarantowane przez wyznaczenie nieobecnemu oskarżonemu obrońcy z urzędu, przy czym udział tego obrońcy jest obowiązkowy w postępowaniu odwoławczym. W momencie dobrowolnego poddania się wymiarowi sprawiedliwości oskarżony ma prawo wyboru obrońcy (wyrok z 9 lipca 2002 r., P 4/01).

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz takiego ukształtowania procedury sądowej, ażeby spełniała ona wymogi sprawiedliwości. Przeniesienie całego ciężaru dbałości o skuteczność doręczenia zastępczego na adresata pisma, zwłaszcza jeżeli nie ma on możliwości bieżącego kontrolowania, czy wysłano do niego pismo, narusza ten wymóg, szczególnie w przypadku dwóch cywilnoprawnych postępowań odrębnych, tj. postępowania nakazowego oraz upominawczego, w których pozwany może nie mieć nawet świadomości, że jest stroną postępowania (wyrok z 17 września 2002 r., SK 35/01). Jednakże instytucja doręczenia zastępczego sama w sobie nie może być traktowana jako zamknięcie drogi sądowej, ponieważ możliwość przywrócenia terminu, o którym decyduje brak winy podmiotu, nie niweczy w nieodwracalny sposób dostępu do sądu (wyrok z 15 października 2002 r., SK 6/02).

Art. 45 Konstytucji zapewniający każdemu prawo do sądu, nie łączy tej gwarancji z dwuinstancyjnością rozpoznania sprawy przez sąd, o ile sprawa od początku do końca nie podlega kognicji sądownictwa. Postępowanie przygotowawcze nie jest wymiarem sprawiedliwości. Wykonywane w postępowaniu przygotowawczym rozpoznawanie zażaleń na decyzje prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego albo o jego umorzeniu nie ma charakteru merytorycznego orzekania w sprawie. W art. 41 ust. 2 Konstytucji jest mowa o prawie odwołania się do sądu. W danym przypadku sąd rozpoznaje odwołanie w sprawie, w której zapadło wcześniej rozstrzygnięcie wydane przez organ pozasądowy. Postępowanie sądowe w sprawie złożonego odwołania musi odpowiadać wymogom określonym w art. 45 Konstytucji, prawodawca konstytucyjny nie wymaga natomiast w tym przypadku, aby postępowanie to było dwuinstancyjne, ponieważ dana sprawa nie jest rozpoznawana od początku do końca przez sąd (wyrok z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02).

Konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania, a konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Przepis art. 78 zd. 1 Konstytucji ma zastosowanie zarówno do postępowania

sądowego, jak i administracyjnego. Natomiast odnoszący się do postępowania sądowego art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi, że postępowanie to jest co najmniej dwuinstancyjne (wyrok z 3 lipca 2002 r., SK 31/01).

## **8. Prawo do prywatności**

Prawo do ochrony prawnej życia prywatnego zostało zagwarantowane w art. 47 Konstytucji, a niektóre uprawnienia szczegółowe składające się na treść tego prawa – ponadto w innych przepisach konstytucyjnych. Autonomię informacyjną jednostki gwarantuje przede wszystkim art. 51 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania nad nimi (jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów) kontroli. Ochrona prywatności i autonomia informacyjna nie mają charakteru absolutnego. Ograniczenie prawa do prywatności może zostać wprowadzone tylko w drodze ustawy i powinno mieścić się w granicach ingerencji państwa w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W świetle art. 47 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zapewnić jednostce odpowiednią ochronę sfery prywatności nie tylko przed ingerencją ze strony podmiotów publicznych, ale również przed ingerencją ze strony innych jednostek i podmiotów prywatnych.

Zasada wyłączności ustawy zawarta w art. 51 ust. 5 Konstytucji obejmuje zasady i tryb gromadzenia i udostępniania informacji. Przepis ten należy odnosić również do gromadzenia i udostępniania informacji przez podmioty prywatne. Termin „gromadzenie informacji” użyty w wymienionym przepisie obejmuje nie tylko wąsko rozumiane czynności zbierania informacji dotyczących jednostki, ale również różnego rodzaju operacje przetwarzania tych informacji (wyroki z 19 lutego 2002 r., U 3/01, 12 listopada 2002 r., SK 40/01 i z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

## **9. Wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**

Art. 52 ust. 1 Konstytucji zapewnia każdemu (ściślej – każdej osobie fizycznej) wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Wolność, której dotyczy art. 52 ust. 1 Konstytucji, obejmuje przede wszystkim możliwość swobodnego wyboru miejscowości, w której osoba przebywa lub mieszka. Wolność wyboru miejsca zamieszkania obejmuje generalny zakaz ingerencji państwa i władz publicznych w tę sferę życia człowieka. Nie może ona być natomiast traktowana jako podstawa roszczeń wobec osób prywatnych oraz ograniczeń prawa własności i innych praw majątkowych. Konstytucja reguluje bowiem stosunki między państwem a jednostkami, nie wdając się bezpośrednio w regulowanie stosunków między osobami pozostającymi pod jego władzą. Z drugiej strony wszakże trzeba uwzględnić to, że faktyczne korzystanie z wolności wyboru miejsca zamieszkania uzależnione jest od ujęcia przesłanek, od których zależy realizacja obowiązku meldunkowego, w tym także od możliwości realizacji uprawnienia do zajmowania lokalu (pomieszczenia) w celach mieszkaniowych. Uprawnienie takie mieści się w zakresie praw majątkowych objętych ochroną przewidzianą w art. 64 Konstytucji (wyrok z 27 maja 2002 r., K 20/01).

## **10. Wolność zrzeszania się**

Możliwość zrzeszania się ma na celu wspólne rozwijanie obywatelskiej aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej. Zasada wolności zrzeszania się obywateli nie

ma charakteru absolutnego. Ustrojodawca bezpośrednio w Konstytucji zakazuje pewnym kategoriom osób przynależności do partii politycznych oraz związków zawodowych. Konstytucyjnego uregulowania zakazu przynależności określonych kategorii osób do partii politycznych (art. 178 ust. 3, art. 195 ust. 3, art. 205 ust. 3, art. 214 ust. 2 i art. 227 ust. 4) nie można traktować jako katalogu zamkniętego. Regulacje te odnoszą się bowiem do organów konstytucyjnych i w związku z tym zakaz przynależności do partii ma rangę konstytucyjną. Podobieństwo zadań wykonywanych przez organ tworzony w trybie ustawowym do zadań organu konstytucyjnego, do którego odnosi się wyrażony w Konstytucji zakaz przynależności do partii, może stanowić argument za ustanowieniem w ustawie analogicznego zakazu w odniesieniu do tego pierwszego. Wymóg politycznej neutralności pewnych segmentów służb publicznych oznacza przede wszystkim wykluczenie możliwości, przy realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb, wpływu ugrupowań politycznych. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest możliwe w sytuacji, gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych. Celem regulacji ograniczających wolności zrzeszania się w partie polityczne była konieczność zachowania bezstronności i neutralności politycznej określonych osób i instytucji. Ustawodawca uczynił adresatami ograniczeń te kategorie osób, które odpowiadają za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa bądź są zatrudnione na wysokich stanowiskach, pełnią funkcje kierownicze albo wykonują obowiązki o poufnym charakterze. Ograniczenie wolności zrzeszania się tych osób uzasadnia nie tylko szczególna pozycja podmiotów, w stosunku do których zastosowano ograniczenia, ale także wyjątkowa społeczno-ustrojowa rola partii politycznych (wyroki z 10 kwietnia 2002 r., K. 26/00 i z 8 października 2002 r., K 36/00).

Art. 58 Konstytucji zapewnia wolność zrzeszania się, nie konkretyzując form organizacyjnych jej realizacji. Art. 59 ust. 1 Konstytucji dotyczy wolności zrzeszania się w związki zawodowe. Jednocześnie Konstytucja reguluje kwestie związane z ustanawianiem ograniczeń praw zagwarantowanych w tych przepisach. Dopuszczalność ich powinna mieścić się w granicach określonych wiążącymi RP postanowieniami umów międzynarodowych. Dotyczy to, między innymi ustanawiania ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych (wyrok z 18 listopada 2002 r., K 37/01).

## **11. Prawo dostępu do służby publicznej**

Art. 60 Konstytucji przyznaje wszystkim obywatelom polskim, którzy korzystają z pełni praw publicznych, prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Przepis ten gwarantuje każdemu obywatelowi korzystającemu z pełni praw publicznych prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Nie wyraża jednakże gwarancji, iż każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej z uwzględnieniem jej rodzaju oraz istoty. Określenie w przepisach ustaw dodatkowych wymagań stawianych kandydatom do określonych stanowisk w służbie publicznej oraz uzależnienie uzyskania odpowiednich stanowisk w tej służbie od spełnienia tak określonych przesłanek nie stanowi ograniczenia dostępu do służby publicznej. Jednakże określenie kryteriów zwalniania z określonej służby publicznej musi spełniać wymóg szczegółowego i precyzyjnego uregulowania ustawą, w celu wyeliminowania jakiegokolwiek dowolności decyzji podejmowanych w tym zakresie (wyrok z 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01)

Konieczne jest także stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby. (wyrok z 8 października 2002 r., K 36/00).

Konstytucyjne prawo obywatelskie równego dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji) oznacza m.in. konieczność obowiązywania proceduralnego miernika kontroli. Rozstrzygnięcie o zakwalifikowaniu danej osoby do służby cywilnej ma charakter decyzji administracyjnej adresowanej do wielu stron, uczestników postępowania konkursowego. Osoby nie zakwalifikowane w trybie konkursowym do służby cywilnej mają możliwość złożenia skargi do NSA. Obowiązujący mechanizm kontroli prawidłowości postępowania konkursowego przez sąd administracyjny jest czynnikiem wzmacniającym pozycję prawną osoby ubiegającej się o miejsce w służbie cywilnej i jest elementem określającym zawartość normatywną art. 60 Konstytucji. Pominięcie konkursu zasadniczo zmienia pozycję prawną osób zainteresowanych służbą cywilną bowiem pozbawia je należytej ochrony przed arbitralnymi rozstrzygnięciami.

Wyłączenie systemu konkursowego oznacza wyeliminowanie drogi sądowej kontroli poprawności stosowania kryteriów naboru do służby cywilnej. Pozbawia zainteresowanych obywateli drogi do sądu.

Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji korpus służby cywilnej działający w urzędach administracji rządowej jest powołany w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Wszystkie wskazane w tym przepisie cele powinny być realizowane łącznie, zaś ich osiągnięcie ma być zagwarantowane w ustawie. Ich realizacja jest możliwa jedynie przez stworzenie odpowiedniego mechanizmu ustawowego, który pozwoli na zapewnienie wykonywania takich zadań przez odpowiednio do tego przygotowaną kadre urzędniczą.

Konstytucja nie wskazuje szczegółowo zasad naboru do służby cywilnej, jej funkcjonowania, czy kwalifikacji osobistych lub fachowych osób wchodzących w skład korpusu służby cywilnej. Konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej. Realizacja tych celów jest bowiem możliwa jedynie przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych.

Członkowie korpusu służby cywilnej, jak to *expressis verbis* wskazuje art. 153 ust. 1 Konstytucji powinni posiadać odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe. Zawodowość oznacza profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników służby cywilnej, zaś dla zajmowania konkretnego stanowiska pewnych kwalifikacji szczególnych. Nie może być rozumiana wyłącznie jako formalna konieczność zatrudniania czy mianowania na określonym stanowisku. Zdobycie odpowiednich kwalifikacji powinno być weryfikowane przed przyjęciem do korpusu służby cywilnej, jak również w okresie późniejszym w trakcie realizacji zadań przez członka korpusu pod kątem rzetelnego wykonywania powierzonych mu obowiązków. Konieczne jest zapewnienie stabilności zawodowej i stworzenie przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń. Działanie zakładające możliwość swobody w zakresie reguł decydowania o zatrudnieniu bądź mianowaniu poprzez nie podlegające weryfikacji „uznanie” profesjonalizmu określonego kandydata, prowadziłoby do stworzenia nieprzejrzystych zasad funkcjonowania służby. Oznaczałoby to w konsekwencji możliwość praktycznej eliminacji trybu konkursowego, a w konsekwencji otwierałoby drogę do pozamerytorycznego decydowania o kryteriach wyboru, a tym samym praktycznej negacji potrzeby istnienia obiektywnych i czytelnych reguł. Oznaczałoby to zatem również otwarcie możliwości wpływu kolejnych układów politycznych albo grup nacisku na obsadę różnych stanowisk obsadzanych zgodnie z ustawą przez członków korpusu służby cywilnej.

Status służby cywilnej ma na celu stworzenie gwarancji, iż członkowie tego korpusu będą się kierować wartościami konstytucyjnymi leżącymi u podstaw państwa demokratycznego, w poczuciu godności i honoru wynikających z faktu służby dobru wspólnemu jakim jest Rzeczpospolita Polska. Możliwości ingerencji ze strony polityków sprawujących władzę w funkcjonowanie służby cywilnej mogą być wyeliminowane poprzez ustawowe ukształtowanie

mechanizmu powoływania urzędników, które uniemożliwi narzucanie konkretnych rozstrzygnięć (wyrok z 12 grudnia 2002 r., K 9/02).

Służba publiczna (służba państwowa, służba cywilna) to kadra wykonująca zadania aparatu państwowego, w tym administracyjnego. Nie obejmuje ona zawodu adwokata, który jest zawodem zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 Konstytucji (wyrok z 7 maja 2002 r., SK 20/00).

## **12. Prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej**

W art. 61 ust. 1 Konstytucji określone zostało powszechne obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów państwowej oraz samorządowej władzy publicznej, a także do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu prawo to obejmuje dostęp do dokumentów urzędowych oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów.

Zakres prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają bowiem, jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane. Art. 61 ust. 3 Konstytucji dopuszcza możliwość ograniczenia, wyłącznie w formie ustawy, konstytucyjnie wyznaczonego zakresu tego prawa ze względu na ochronę wolności i praw innych osób, podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Prawo do informacji oraz jego zakres wyznaczają bezpośrednio same przepisy art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz ustawy zwykle doprecyzowujące te treści, a także ustawy, o których mowa jest w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Ustawy zwykle współwyznaczają zakres tego prawa. Tryb udzielania informacji, o którym jest mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, to określenie procedury, wskazujące sposób urzeczywistniania materialnej treści tego prawa.

Ochrona konstytucyjnej zasady równego w skali kraju dostępu obywateli do dokumentów zawierających informacje publiczne nie ma charakteru samorządowego, lecz ogólnopaństwowy i w jednakowym stopniu dotyczy wszystkich obywateli kraju, którzy mogą dochodzić swych praw w trybie kontroli zgodności z prawem uchwał organów stanowiących samorządu (wyrok z 16 września 2002 r., K 38/01).

Prawo określone w art. 61 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne. Podmiot rezygnujący z pełnienia takiej funkcji (bądź z kandydowania na taką funkcję) nie może być uznany za mieszczący się nadal w zakresie tego prawa. Domaganie się prowadzenia działań lustracyjnych wobec osoby, która nie pełni już funkcji publicznej, musi być w związku z tym ocenione jako nadmiernie ingerujące w sferę jej życia prywatnego. Ustawa „lustracyjna” ma wyraźnie „nastawienie publicznoprawne”, chodzi w niej bowiem o udostępnienie informacji o konkretnych osobach, nie z tego tylko powodu, że podejmowały pracę, służbę lub współpracę z organami bezpieczeństwa, ale dlatego, że osoby te aspirują do pełnienia funkcji publicznych (wyrok z 19 czerwca 2002 r. K 11/02).

## **13. Prawo do udziału w referendum**

Przepis art. 62 ust. 2 Konstytucji reguluje kwestię prawa udziału w referendum oraz prawa wybierania. Dotyczy wyłącznie czynnego prawa wyborczego. Określa bowiem prawo oddania głosu w wyborach oraz w referendum.

Wygaśnięcie mandatu radnego jako następstwo prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne nie ogranicza biernego prawa wyborczego. Utrata biernego prawa wyborczego ma skutek generalny. Wygaśnięcie mandatu natomiast ma skutek niejako konkretny, zrelatywizowany wyłącznie do mandatu aktualnie sprawowanego przez daną osobę. Jeżeli nie jest związane z utratą

biernego prawa wyborczego, wygaśnięcie mandatu nie wpływa na zdolność ponownego ubiegania się o mandat (wyrok z 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01).

## 14. Własność i inne prawa majątkowe

Zagwarantowanie ochrony własności wyrażone w art. 21 ust. 1 Konstytucji jest powinnością państwa. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji.

Art. 64 Konstytucji wprowadza konstytucyjną ochronę praw majątkowych. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Gwarancją konstytucyjną są więc objęte takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy. Ochronie podlegają bowiem wszelkie prawa majątkowe, w tym tzw. publiczne prawa majątkowe.

Na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji występują dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Ochrona praw podmiotowych musi być równa. Nie dotyczy ona jednak gwarancji określonej treści prawa majątkowego, jego skuteczności względem określonych osób itp., lecz istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji.

W kontekście sprawy odnoszącej się do tzw. mienia zabużańskiego rozważono problem prawa zaliczania jako prawa majątkowego, podlegającego ochronie w świetle art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Prawo zaliczenia, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie jest wyłącznie ekspektatywą prawa własności, lecz szczególnym publicznoprawnym prawem majątkowym, którego realizacja powinna być zapewniona przez ustawodawstwo. Nie ma przeszkód, by do takiej kategorii spraw odnosić standardy ochrony ukształtowane na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Gwarancją konstytucyjną art. 64 ust. 1 objęte są prawa podmiotowe mające realizować określony interes majątkowy. Ochronie podlegają wszelkie prawa majątkowe, w tym tzw. publicznoprawne prawa majątkowe, a publicznoprawny charakter ma prawo zaliczania wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Państwa Polskiego. Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji ochrona własności i innych praw majątkowych przysługuje każdemu i musi być równa dla wszystkich podmiotów. Ustawodawca tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji (wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02).

Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Zawarte są w nim przesłanki dopuszczalności ograniczania własności, formalne i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Przepis ten nie ustanawia jednak wyczerpująco granic zawężających swobodę ustawodawcy w tym zakresie. Z treści art. 64 ust. 3 Konstytucji wynika, że własność może zostać ograniczona, ale wyłącznie w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim wprowadzone ograniczenie nie narusza istoty prawa własności. Ograniczenia własności są dopuszczalne tylko przy zachowaniu wymogów wynikających z art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 5 marca 2002 r., SK 22/00).

Odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3

Konstytucji nie zawiera wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela, a ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreslenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Rolę podstawową spełnia tu art. 31 ust. 3, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń (wyrok z 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01).

W polskim prawie użytkowanie wieczyste zostało unormowane jako prawo rzeczowe o charakterze pośrednim, usytuowane między własnością jako najsilniejszym prawem rzeczowym a ograniczonymi prawami rzeczowymi (użytkowanie, służebności i inne). Użytkowanie zaś jest jednym z ograniczonych praw rzeczowych, którego przedmiotem mogą być rzeczy lub prawa zbywalne. Treścią prawa użytkowania jest używanie rzeczy i pobieranie jej pożytków. Zakres użytkowania jest różny w zależności od tego, kto jest podmiotem użytkowania. Użytkownikowi (podobnie jak użytkownikowi wieczystemu) przysługuje ochrona jego prawa przeciwko każdemu, kto je narusza, w tym także przeciwko właścicielowi (wyrok z 20 lutego 2002 r., K 39/00).

## 15. Wolność pracy

Konstytucyjna zasada wolności pracy (art. 65 Konstytucji) łączy się z adresowanym do władz publicznych generalnym zakazem wprowadzania ograniczeń w swobodnym decydowaniu przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy w określonym zawodzie, o miejscu i rodzaju wykonywanej pracy oraz o wyborze pracodawcy.

Konstytucja ani żadna ustawa, nie gwarantuje nikomu prawa do zajmowania konkretnych stanowisk czy wykonywania określonej pracy. Ten, kto nie spełnia warunków zatrudnienia na określonym stanowisku, nie może rościć sobie pretensji do powołania go na to właśnie stanowisko. Wolność pracy rodzi ograniczenia (powinności) po stronie władz publicznych, a nie bezpośrednio po stronie pracodawców (wyrok z 4 lipca 2002 r., P 12/01).

Art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraża pozytywny aspekt wolności pracy i obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy, pracodawcy i miejsca pracy. W odniesieniu do tzw. wolnych zawodów treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko kwalifikacjami, rzeczywistą możliwością wykonywania swojego zawodu oraz fakt, że nie będzie to świadczenie pracy w ramach stosunku pracy.

Na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa i gospodarki ustawowa reglamentacja wykonywania poszczególnych zawodów nie może być postrzegana jako naruszenie art. 65 ust. 1 Konstytucji. Nie chodzi tu bowiem o ograniczenie wolności jednostek, lecz raczej o stworzenie ogólnych podstaw prawnych podziału pracy w społeczeństwie i gwarancji, że poszczególne funkcje społeczne będą wykonywane przez osoby należycie do nich przygotowane. Wolność statuowana w art. 65 ust. 1 Konstytucji oznacza, że każdy ma prawo wybrać zawód i – jeśli spełnia wymagania – wykonywać go, jednak zawsze tylko w ramach obowiązujących przepisów (wyrok z 21 maja 2002 r., K 30/01).

Konstytucyjna gwarancja wolności wykonywania zawodu zakłada potrzebę regulowania przez państwo kwestii związanych zarówno z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawod ten wykonujących zwłaszcza, gdy chodzi o zawód zaufania publicznego, jakim jest zawód adwokata. Takie regulacje mogą wprowadzić różnego rodzaju ograniczenia wolności wykonywania zawodu, uwzględniając ich racjonalność i zasadę proporcjonalności (wyroki z 7 maja 2002 r., SK 20/00 i z 2 grudnia 2002 r., SK 20/01).

Ponoszenie konsekwencji sprzeniewierzenia się obowiązkom nałożonym na funkcjonariuszy (komorników) w żadnym razie nie może być traktowane jako ograniczenie wolności wykonywania przez nich zawodu (wyrok z 8 lipca 2002 r., SK 41/01).



## **16. Prawo do zabezpieczenia społecznego**

Prawo do zabezpieczenia społecznego określone w art. 67 Konstytucji nie jest tożsame z pomocą społeczną, gdyż obejmuje także ubezpieczenie społeczne oraz zaopatrzenie społeczne. Nałożenie na ustawodawcę obowiązku określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, bez wyraźnego określenia kryteriów i kierunków wyznaczania granic i form tego zabezpieczenia oznacza, że w rezultacie działań legislacyjnych powinien powstać cały system form, o zróżnicowanym zakresie, wypełniających treść tego pojęcia. System ów jako całość ma umożliwić obywatelowi pozostającemu bez pracy nie z własnej woli i nie mającemu innych środków utrzymania, realizację jego prawa do zabezpieczenia społecznego (wyrok z 6 lutego 2002 r., SK 11/01).

## **17. Prawo do nauki**

Pomoc materialna na gruncie obowiązującej Konstytucji i ustawy o szkolnictwie wyższym przysługuje wszystkim studentom wyższych szkół publicznych, niezależnie od trybu podjętego kształcenia. Systemowe rozwiązanie tej problematyki pozwalałoby na jednolite i spójne ukształtowanie uprawnień do pomocy materialnej wszystkich osób podejmujących trud zdobycia wyższego wykształcenia. Kwestia możliwości i celowości różnicowania zakresu i wysokości świadczeń przysługujących studentom studiującym w różnych trybach winna zostać szczegółowo przeanalizowana przez prawodawcę i uregulowana z uwzględnieniem wymogów konstytucyjnych, całego społeczno-ekonomicznego kontekstu zagadnienia i poglądów judykatury i doktryny na kwestie różnicowania praw przysługujących obywatelom (postanowienie sygnalizacyjne z 2 lipca 2002 r., S 1/02).

## **18. Obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych**

Z art. 75 i art. 76 Konstytucji wynikają obowiązki władz publicznych, między innymi zagwarantowania trwałości stosunku prawnego stanowiącego podstawę korzystania z mieszkania oraz ochrony lokatorów przed wygórowanymi opłatami za korzystanie z mieszkania. Art. 76 Konstytucji stanowi ochronę prawa do mieszkania, która wykracza poza ramy stosunku najmu. Dodatkowe gwarancje dla lokatorów wypływają z zasady bezpieczeństwa prawnego (wyrok z 2 października 2002 r., K 48/01).

## **19. Obowiązek przestrzegania prawa**

Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa RP. Przepis ten podnosi istniejącą powszechną powinność przestrzegania prawa do rangi obowiązku konstytucyjnego. Ustawodawca konstytucyjny stanowiąc o obowiązku przestrzegania prawa określił założenia, jakie obowiązujące prawo ma spełniać. Niektóre normy konstytucyjne (np. art. 30 Konstytucji, art. 1 i 2 Konstytucji) określają aksjologiczne i normatywne podstawy całego systemu prawa. Przepis naruszający te podstawy nie powinien należeć do systemu prawa, a wynikająca z art. 83 Konstytucji powinność jego przestrzegania w istocie stoi w sprzeczności z Konstytucją (wyrok z 27 maja 2002 r., K 20/01).

### III. ŹRÓDŁA PRAWA

Źródłami prawa powszechnie obowiązującego, zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia. Warunkiem wejścia w życie ustaw i rozporządzeń jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji) rozumiane jako podanie do publicznej wiadomości aktu poprzez jego publikację w oficjalnym organie promulgacyjnym w taki sposób, by jego adresaci mieli możliwość zapoznania się z tym tekstem (wyrok z 20 czerwca 2002 r., K 33/01).

Rozporządzenie jako źródło prawa powszechnie obowiązującego powinno być aktem normatywnym i zawierać „nowość normatywną” – normy generalne i abstrakcyjne nie ujęte w ustawie. Temu charakterowi rozporządzenia uchybia w szczególności taka konstrukcja upoważnienia ustawowego, według której w rozporządzeniu ma być dokonana interpretacja norm ustawy w odniesieniu do poszczególnych przypadków; ze swej natury interpretacja taka powinna być bowiem dokonywana w procesie stosowania prawa w sprawach indywidualnych, w ramach odpowiednich procedur (wyrok z 20 czerwca 2002 r., K 33/01).

#### 1. Konstytucyjność i legalność rozporządzenia

Podstawowe akty prawne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem, że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, tzn. nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania, nadto zaś – w zgodzie z normami Konstytucji, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi. Naruszenie choćby jednego z powyższych warunków może uzasadniać zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą (wyrok z 6 marca 2002 r., P 7/00).

Rozporządzenie nie może obejmować zagadnień całkowicie pominiętych przez ustawodawcę. Musi być ono zgodne nie tylko z ustawą upoważniającą, ale również z innymi ustawami regulującymi bezpośrednio lub pośrednio zawartą w nim materię. Nie może ono wkraczać w materie regulowane innymi ustawami, a nawet nie powinno powtarzać przepisów ustaw. Zakres przedmiotowy rozporządzenia nie może być rozszerzany w drodze wykładni funkcjonalnej. Brak stanowiska ustawodawcy musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej (wyroki z 8 października 2002 r., K 36/00 i z 14 października 2002 r., U 4/01).

W rozporządzeniu mogą być zawarte definicje pod warunkiem, że są ustanowione tylko na potrzeby tego rozporządzenia. Nie mogą być wiążące w całym systemie prawa. Ustawa upoważniła do określenia warunków, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dokonała jednocześnie podziału materii na normatywną, która została uregulowana w ustawie oraz techniczną, celowo pozostawioną do uregulowania w rozporządzeniu. Jeżeli w wydanym na podstawie takiej delegacji rozporządzeniu zawarto definicję wyłącznie na potrzeby tego rozporządzenia, to granice upoważnienia ustawowego nie zostały przekroczone (wyrok z 2 lipca 2002 r., P 11/01).

Zakaz subdelegacji oznacza, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu. Przepisy konstytucyjne obowiązujące przed 17 października 1997 r. nie wykluczały całkowicie subdelegacji kompetencji prawodawczych pod warunkiem, że zakres materii przekazanych do unormowania nie wykraczał poza konstytucyjne granice określające warunki do wydawania aktów podstawowych. Przyjmowano wówczas, że

przedmiotem subdelegacji nie mogą być sprawy należące do *essentialia* materii przekazanej do unormowania przez organ upoważniony w ustawie, natomiast mogły to być zagadnienia wymagające częstych zmian regulacji (wyroki z 8 lipca 2002 r., SK 41/01 i z 8 października 2002 r., K 36/00).

## 2. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia

Przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji wymagania dotyczące treści upoważnień zawartych w ustawie nie były tak szczegółowe. Nie określały, jak art. 92 ust. 1 Konstytucji, obowiązku zamieszczenia wytycznych dotyczących treści aktu podustawowego (wyrok z 29 października 2002 r., P 19/01).

Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Jeśli jednak regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, to zasadnicze treści winny się znaleźć w ustawie, a odesłanie do aktów wykonawczych musi być powściągliwe. Jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, to musi konkretnie wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń, m.in. przez bardziej szczegółowe ujęcie wytycznych co do treści aktu (wyroki z 12 marca 2002 r., P 9/01 i z 8 października 2002 r., K 36/00).

Możliwe jest umieszczenie wytycznych w innych niż upoważnienie przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie ich treści. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka jest niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie musi być uznany za niekonstytucyjny. W art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucja ustanawia niezbędną treść upoważnienia i nie pozwala na konstruowanie treści upoważnienia poprzez odniesienia do innych ustaw czy całego systemu prawa. Zasada rekonstrukcji wytycznych z innych przepisów ustawowych niż przepisy zawierające upoważnienie ma bowiem ograniczone zastosowanie. Sięganie do innych przepisów ustawowych nie może zastąpić minimalnych wymagań, które konstytucja nakłada na przepis formułujący upoważnienie (wyrok z 29 maja 2002 r., P 1/01).

## 3. Akty prawa wewnętrznego

Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji zarządzenia mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu zarządzenie. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji). Art. 93 nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane w obecnym stanie konstytucyjnym. Nie zamknął katalogu aktów prawa wewnętrznego odnośnie formy i uprawnionych podmiotów. Uzupełnianie katalogu aktów wewnętrznych może następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które mogą upoważniać do wydawania takich aktów, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. System aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym.

Kryterium organizacyjnej podległości należy rozpatrywać w kontekście pojęcia hierarchicznego podporządkowania w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym. Hierarchiczne podporządkowanie wyraża jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Na tę zależność składają się dwa elementy: zależność osobowa i zależność służbowa. Zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową. Podległość służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu.

Kierowanie organem niższym w obrębie zależności służbowej odbywa się za pomocą aktów dwojakiego rodzaju: aktów generalnych (okólników, wytycznych, instrukcji, zarządzeń) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych). Stosunek organizacyjny, wyrażający się w hierarchicznym podporządkowaniu, jest stosunkiem między organami administracji publicznej. Jego treść podobna jest do treści stosunków powstających między pracownikami urzędów a ich zwierzchnikami (wyrok z 8 października 2002 r., K 36/00).

## IV. SEJM I SENAT – AUTONOMIA PARLAMENTU

### 1. Organizacja prac i tryb powoływanie organów Sejmu

Konstytucyjna zasada autonomii parlamentu oznacza wyłączne prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o swoich własnych sprawach. Istotnym jej elementem jest autonomia regulaminowa, która oznacza prawo izb do samodzielnego uchwalania swoich regulaminów, określających ich wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania. Wymienione sprawy nie mogą być regulowane w drodze ustaw, ponieważ tryb ustawodawczy zakłada udział egzekutywy, a także obu izb parlamentu.

Zasada autonomii regulaminowej parlamentu znalazła wyraz w art. 112 Konstytucji, który to przepis na podstawie art. 124 Konstytucji stosuje się odpowiednio do Senatu. Art. 112 Konstytucji wyłącza sprawy związane z organizacją wewnętrzną i porządkiem prac Sejmu oraz trybem powoływania i działalnością jego organów z zakresu ustawodawstwa i zastrzega do unormowania w drodze regulaminu Sejmu. W drodze ustawy mogą być uregulowane sprawy szczegółowe związane ze sposobem wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Przepisy regulaminów parlamentarnych dotyczące tych zagadnień muszą być zgodne nie tylko z Konstytucją, ale również z ustawami.

Obowiązująca Konstytucja pozostawia Sejmowi szeroki zakres swobody co do sposobu uregulowania przesłanek i trybu odwoływania jego organów. Sprawy związane z odwoływaniem marszałka i wicemarszałków Sejmu dotyczą organizacji wewnętrznej Sejmu, należą zatem do zakresu wyłączności regulaminu Sejmu i nie mogą być regulowane w drodze ustawy. Z przepisów Konstytucji nie można wyprowadzić bezwzględnego nakazu uregulowania przesłanek oraz trybu odwoływania marszałka oraz wicemarszałków Sejmu w regulaminie izby. Kwestie te mogą być pozostawione do rozstrzygnięcia przez praktykę parlamentarną. Ocena zgodności z prawem aktów stosowania prawa przez parlament i jego organy wykracza poza zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie z 9 lipca 2002 r., K 1/02).

### 2. Stanowienie prawa

Konstytucja w art. 118-120 określa procedurę uchwalania ustaw. Konstytucyjny wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1) oznacza nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej.

Dopuszczalność i zakres wnoszenia poprawek zależy od etapu prac parlamentarnych, na których zostają one wnoszone. W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód, by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, odległa od treści zawartych w inicjatywie ustawodawczej. Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego. Daje temu wyraz art. 119 ust. 3 Konstytucji pozwalający Marszałkowi Sejmu odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.

Zgodnie z art. 120 Konstytucji Sejm uchwała ustawy, a art. 121 ust. 1 stanowi, że uchwaloną ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi. Senat rozpatruje ustawę już uchwaloną. Poprawki Senatu dotyczyć mogą jedynie tekstu ustawy przekazanego mu przez Sejm. Senat ma prawo wnoszenia poprawek tylko do ustawy, która jeszcze nie weszła w życie, lecz została już przegłosowana przez Sejm.

---

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalne jest wprowadzanie przez Senat, przy rozpatrywaniu uchwalonej przez Sejm ustawy nowelizującej (zmieniającej inną ustawę), poprawek, których zakres wykracza poza materię zawartą w tekście ustawy nowelizującej przez to, że obejmuje materie ustawy nowelizowanej w ogóle nie objęte przez Sejm zmianami. Jeśli przekazana przez Sejm ustawa dokonuje jedynie nowelizacji obowiązującej ustawy, w szczególności zaś wtedy, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki, niezbędne jest, by Senat ograniczył się tylko do wnoszenia poprawek do ustawy nowelizującej. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej logicznie i merytorycznie wymaga dokonania zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizowanej. Senackie poprawki w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne. W sytuacji jednak uchwalania przez Senat poprawek do ustawy nowelizującej alternatywność wyklucza modyfikowanie materii zawartej w ustawie nowelizowanej, której wyraźnie nie normuje ustawa nowelizująca. Alternatywność materii zawartej w poprawce Senatu musi się bowiem odnosić wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi. W przeciwnym razie w skrajnym wypadku nie można byłoby wykluczyć sytuacji, w której Senat jako swoje poprawki do ustawy proponowałby treści, które zawarte były w projektach ustaw odrzuconych przez Sejm już w głosowaniu kończącym pierwsze czytanie. Takie postępowanie niosłoby ryzyko bardzo znacznego rozszerzenia pojęcia „materia ustawy” i mogłoby prowadzić do zachwiania, a może i odwrócenia ustrojowych relacji między dwoma organami władzy ustawodawczej – Sejmem i Senatem (wyroki z 19 czerwca 2002 r., K 11/02 i z 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

## V. SAMORZĄD TERYTORIALNY

### 1. Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny jest koniecznym składnikiem struktury demokratycznego państwa prawnego. Jednostki samorządu terytorialnego są posiadającymi osobowość prawną i wyposażonymi we własne mienie korporacjami społeczności zamieszkałej na określonym terytorium, które – przede wszystkim poprzez swoje organy – realizują ważne zadania publiczne o znaczeniu lokalnym.

W świetle art. 2 Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej. W myśl definicji zawartej w art. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, samorząd terytorialny oznacza prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych ustawą, do regulowania i zarządzania – na ich wyłączną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców – zasadniczą częścią spraw publicznych.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego znajduje normatywny wyraz przede wszystkim w dyspozycji art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji. W ich świetle jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Kluczowym elementem podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, umożliwiającym realizowanie zadań, jest mienie komunalne, obejmujące własność i inne prawa majątkowe. Mienie komunalne ma fundamentalne znaczenie dla realizacji zadań publicznych gmin. Wyposażenie samorządu terytorialnego w majątek ma zapewnić mu samodzielność oraz zabezpieczenie jego podmiotowości prawnej. Artykuł 165 ust. 1 Konstytucji tworzy materialne podstawy gwarancji podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego. Własność komunalna stanowi zabezpieczenie podstawowych wartości samorządu terytorialnego, takich jak: osobowość prawną, samodzielność, możliwość realizowania zadań własnych wyznaczonych przez odpowiednie przepisy ustawowe. Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 Konstytucji, oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin. Własność jednostek samorządu terytorialnego ma wymiar ustrojowy w zakresie, w jakim stanowi zabezpieczenie ich samodzielności oraz możliwości realizowania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, wynikających z odpowiednich ustaw. Ingerencja ustawodawcy w sferę władztwa majątkowego jednostki samorządu terytorialnego oddziałuje na zakres jej podmiotowości i modyfikuje jej konstytucyjnie określoną pozycję prawną. Wprawdzie własności komunalnej nie można ujmować – tak jak i prawa własności w ogóle – w kategoriach absolutnych, jednakże nie można jej także traktować gorzej niż własności innych podmiotów.

Fakt, że własność komunalna wywodzi się z własności państwowej, nie oznacza, że dopuszczalne jest swobodne ponowne rozporządzanie mieniem stanowiącym podstawę ukształtowanej własności samorządowej czy też takie jej ograniczanie, które faktycznie uniemożliwiłoby pełne korzystanie z uprawnień właścicielskich. Ingerencja ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawo własności jednostek samorządu terytorialnego może być dopuszczalna pod warunkiem, że istnieje potrzeba zabezpieczenia innych wartości konstytucyjnych. Z istoty prawa własności wynikają granice dopuszczalnych ingerencji a ich dolegliwość nie powinna być większa niż jest to konieczne dla osiągnięcia założonego celu, jeżeli sam cel jest konstytucyjnie uprawniony.

Własność komunalna nie została przyznana jednostkom samorządu terytorialnego dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem na realizację celów publicznych, w szczególności dla

zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Uszczuplenie dochodów czerpanych z tej własności oznacza ograniczenie ich możliwości w tym zakresie.

Zasada samodzielności finansowej gmin, wyrażona m.in. w art. 167 Konstytucji, została sformułowana kategorycznie. Samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej, nie można absolutyzować. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu pewna swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów, jednakże pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach (wyroki z 20 lutego 2002 r., K 39/00, z 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, z 3 czerwca 2002 r., K 26/01 i z 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

## **2. Wykonywanie zadań publicznych**

Podstawową cechą samorządu terytorialnego jest samodzielne wykonywanie zadań publicznych. Podstawy działalności samorządu terytorialnego, jak i ograniczenia tej działalności mogą być wprowadzone w formie ustaw. Jednakże swoboda regulacyjna prawodawcy także podlega ograniczeniom. Za niesprzeczne z Konstytucją można uznać tylko takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom ustawy zasadniczej zarówno pod względem formalno-proceduralnym, jak i materialnym. W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest ustanowienie zasady wyłączności ustawowej formy wprowadzonych ograniczeń w stosunku do normowania spraw związanych z ustrojem, zakresem zadań i sposobem funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo względem samodzielności samorządu terytorialnego musi znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych. Przy wprowadzaniu ograniczeń konieczne jest zachowanie adekwatności celu uzasadniającego te ograniczenia do środka, jakim posłużył się ustawodawca.

Podstawową instytucją publicznego porządku prawnego określającą granice samodzielności gminy (także powiatu, województwa samorządowego) jest instytucja nadzoru nad działalnością samorządową, o której mowa w art. 171 Konstytucji. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega też ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Specyficzną, szczególną funkcję nadzorczą w stosunku do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pełni Sejm (wyrok z 8 maja 2002 r., K 29/00).



## VI. FINANSE PUBLICZNE

### 1. Zasada powszechności opodatkowania

W myśl art. 84 Konstytucji każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych ustawowo. Przepis ten wprowadza zasadę równości i powszechności opodatkowania. Normy konstytucyjne odnoszące się w ogólności do statusu jednostki oraz do jej relacji z państwem, w tym konsekwencje zasady państwa prawnego (proporcjonalność czy równość) znajdują zastosowanie zarówno do praw i wolności jak i do obowiązku powszechnego ponoszenia ciężarów publicznych (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

Podatek jest obciążeniem ustalaniem jednostronnie, ponieważ jego wysokość i sposób realizacji jest wynikiem władczej decyzji właściwego organu państwa opartej na konkretnej podstawie ustawowej.

Do zasadniczej treści instytucji podatku należy związane z obowiązkami podatkowymi ingerowanie w sferę prawa własności i innych praw majątkowych podatników. W wyniku realizacji obowiązku podatkowego następuje niewątpliwie przymusowe uszczuplenie majątku podatnika na rzecz państwa. Jednakże z uwagi na to, że regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony, a ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony (wyroki: z 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, z 22 maja 2002 r., K 6/02 i z 20 czerwca 2002 r. K 33/01).

### 2. Wyłączność ustawowa regulacji podatkowej

Artykuł 217 Konstytucji zawiera kilka norm skierowanych przede wszystkim do ustawodawcy oraz innych władz i organów publicznych. Zdanie tego artykułu mówiące o nakładaniu podatków (ciężaru podatkowego) w drodze ustawowej, choć skierowane do władz i organów – nawiązuje przecież także bezpośrednio do obowiązku obywatelskiego utrzymywania państwa, wyrażonego przez art. 84 Konstytucji, a przez to do obowiązku lojalności wobec państwa i troski o dobro wspólne (art. 1, art. 82 Konstytucji) oraz poszanowania prawa przez to państwo ustanowionego (art. 83 Konstytucji). Obywatele nie mogą odmawiać przestrzegania praw powszechnie obowiązującego ze względu na powzięcie wątpliwości co do konstytucyjności przepisu prawnego, z którego wynika określony obowiązek. Także organy władzy wykonawczej nie mogą odmawiać stosowania i egzekwowania takiego przepisu przed wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego orzekającego o jego niekonstytucyjności.

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

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

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

### **3. Względna swoboda władzy ustawodawczej w kształtowaniu systemu podatkowego**

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

Zasada swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów państwa oraz zapewnienie równowagi budżetowej państwa jako wartości funkcjonują w związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela. Dopuszczalność ewentualnych odstępstw od zasady powszechności opodatkowania powinna być rozważana przy uwzględnieniu standardów demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Nie wyklucza się możliwości wprowadzania ustawowych wyjątków, jeżeli służy to realizacji polityki gospodarczej państwa, pod warunkiem uwzględniania zasady sprawiedliwości podatkowej (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

### **4. Charakter ustawy budżetowej**

Ustawa budżetowa, jak wynika z art. 219 Konstytucji, określa dochody i wydatki państwa w ciągu roku budżetowego. Jej specyfika wyraża się w odrębności niektórych cech w stosunku do innych ustaw. Treść materialną tego aktu nie tworzą normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym lecz normy planowe, skonkretyzowane czasowo i kwotowo. Akt ten odzwierciedla przewidywany stan gospodarki oraz preferencje polityczne władzy w danym roku.

Równowaga budżetowa i stan finansów publicznych są wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej. Wynika to z całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś z art. 216 oraz art. 220 Konstytucji, ale także z art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Ochrona tych wartości nie ma charakteru ani absolutnego, ani przeważającego w stosunku do innych wartości konstytucyjnych. Istotny wpływ na ocenę wprowadzonych regulacji ustawowych w kwestiach dotyczących poszanowania zasad prawidłowej legislacji, w tym tych, które nakazują zachowanie odpowiedniego okresu *vacatio legis* mogą mieć racje związane z realizacją zadań o podstawowym znaczeniu dla Państwa (wyrok z 27 lutego 2002 r., K 47/01).

## VII. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE KONSTYTUCJI

Konstytucja, w art. 236 ust. 1, zobowiązała Radę Ministrów do przedłożenia Sejmowi projektów ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji, w okresie dwóch lat od dnia jej wejścia w życie. Mocą analizowanego art. 236 ust. 1 Konstytucji na Radę Ministrów nałożony został jedynie obowiązek przedstawienia Sejmowi w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie Konstytucji projektów ustaw niezbędnych do jej stosowania. Ścisłe rozumienie przepisu art. 236 ust. 1 Konstytucji ogranicza jego stosowanie wyłącznie do takich sytuacji, gdy Konstytucja wprowadza nowe uregulowania, których stosowanie nie jest możliwe bez uchwalenia odpowiednich ustaw wykonawczych.

Bez względu na różnice poglądów, w kwestii wykładni art. 236 ust. 1 Konstytucji, unormowaniu zawartemu w tym przepisie nie można przypisywać znaczenia, że utrzymuje on w mocy, aż do czasu uchwalenia nowych ustaw, całokształt prawodawstwa przedkonstytucyjnego sprzecznego z nową Konstytucją (wyrok z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00).

*Warszawa, marzec 2003 r.*

# ZAŁĄCZNIKI