

I N F O R M A C J A

**o istotnych problemach
wynikających z działalności i orzecznictwa
Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r.**

(SYNTEZA)



Warszawa 2002

Niniejsze opracowanie stanowi syntezę „Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r.”, zatwierdzonej przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 19 marca 2002 r.

Syntezę sporządził dr Marek Zubik, wicedyrektor Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków Biura Trybunału Konstytucyjnego.

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Przedmiotem merytorycznej (orzeczniczej) działalności Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r. była, w przeważającej mierze, kontrola konstytucyjności ustaw. Na ogólną liczbę 116 badanych aktów normatywnych, aż w 85 przypadkach przedmiotem kontroli zgodności z konstytucją lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi były ustawy.

W 2001 r. odnotowano dalszy wzrost spraw rozstrzyganych merytorycznie przez Trybunał Konstytucyjny w porównaniu z latami poprzednimi (w 2001 r. były to 93 sprawy, w 2000 r. – 86, w 1999 r. – 66, w 1998 r. – 54). Trybunał rozpatrzył łącznie 270 spraw (w tym 177 na etapie rozpoznania wstępnego) wydając 396 orzeczeń, w tym 64 wyroki. Spośród 332 postanowień Trybunału Konstytucyjnego 300 zapadło w trybie rozpoznania wstępnego. Ponadto Trybunał wydał 45 postanowień o umorzeniu postępowania (w tym 15 w sentencji wyroku i jedno na etapie rozpoznania wstępnego), dwa postanowienia sygnalizacyjne, jedno postanowienie o wstrzymaniu wykonania rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Nowe treści orzecznicze

W 2001 r. zapadło szereg orzeczeń precedensowych mających istotne znaczenie dla umacniania zasad demokratycznego państwa prawnego.

Szczególne znaczenie ma wyrok z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 dotyczący konstytucyjnej odpowiedzialności władzy publicznej za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie jej organów. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 417 kodeksu cywilnego, rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 konstytucji. Za niezgodny z ww. artykułem konstytucji Trybunał uznał natomiast art. 418 kodeksu cywilnego, który został pozbawiony mocy obowiązującej.

Należy także zwrócić uwagę na rozstrzygnięcie (w trybie kontroli prewencyjnej) dotyczące ustawy – Prawo własności przemysłowej, w którym Trybunał stwierdził naruszenie zasady nakazującej, by przepisy prawa były formułowane w sposób wykluczający ich dowolną interpretację (wyrok z 7 lutego 2001 r., K. 27/00).

Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie odnosił się do występujących w praktyce sądowej przypadków odmowy zastosowania przepisu ustawy, który zdaniem sądu jest sprzeczny z konstytucją (art. 178 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 konstytucji). Zdaniem Trybunału, w obowiązującym stanie konstytucyjnym bezpodstawne jest stanowisko dopuszczające odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną i orzeczenie bezpośrednio na podstawie regulacji konstytucyjnej. Stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia w wyrażonej w konstytucji zasadzie bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8 ust. 2), ani w przepisie przewidującym podległość sędziego w sprawowaniu urzędu tylko konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 konstytucji). Sędzia, podlegając konstytucji, nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. Właściwą drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z ogólną normą konstytucyjną szczegółowej regulacji ustawowej mającej zastosowanie w sprawie jest przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 190 ust. 1 konstytucji, są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Trybunał odnotował jednak sygnały, że niektóre sądy nie uznają mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Kontrola następcza

Wśród wnioskodawców inicjujących postępowanie w trybie kontroli następczej (nie biorąc pod uwagę 14 wniosków, którym nie nadano biegu na etapie rozpoznania wstępnego), największą aktywność wykazały organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (36 wniosków). Nadal duża liczba wniosków pochodzi od Rzecznika Praw Obywatelskich (14) oraz ogólnokrajowych organów związków zawodowych i ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców i organizacji zawodowych (18 wniosków). Na wniosek grupy posłów rozstrzygnięto 6 spraw, a jednostkowo wnioskodawcami byli również: grupa senatorów RP i Prokurator Generalny RP.

Przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r. były m.in. problemy dotyczące: obowiązku przestrzegania zasad przyzwoitej legislacji (szczególnie wymogu określoności przepisów prawa (wyrok z 21 marca 2001 r., K. 24/00) i zakazu retroakcji (wyrok z 3 października 2001 r., K. 27/01), ochrony własności i prawa dziedziczenia, w tym problemu dziedziczenia gospodarstw rolnych (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99), spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00), nabycia własności lokalu przez dotychczasowego lokatora lub najemcę (wyrok z 29 maja 2001 r., K. 5/01), zasady jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (wyrok z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00) oraz uwłaszczenia osób prawnych (wyrok z 9 kwietnia 2001 r., U. 10/00).

Szereg rozstrzygnięć dotyczyło problematyki zabezpieczenia społecznego (emerytury policyjne – wyrok z 19 lutego 2001 r., SK 14/00; waloryzacji świadczenia emerytalnego służb mundurowych – wyrok z 12 lipca 2001 r., SK 1/01; zasiłku na utrzymanie członków rodziny żołnierza – wyrok z 8 maja 2001 r., P. 15/00; pomocy finansowej dla policjantów w uzyskaniu lokalu mieszkalnego – wyrok z 14 maja 2001 r., SK 1/00; renty inwalidzkiej dla osób prowadzących działalność gospodarczą – wyrok z 21 czerwca 2001 r., SK 6/01), wynagrodzeń (nagrody i zapomogi dla funkcjonariuszy służby więziennej – wyrok z 10 lipca 2001 r., P. 4/00) a także wykonanie orzeczeń eksmisyjnych (wyrok z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00).

W zakresie problematyki karnej Trybunał rozstrzygał w zakresie prawa karnego skarbowego (wyroki z: 16 stycznia 2001 r., P. 5/00 i 20 lutego 2001 r., P. 2/00), postępowania dyscyplinarnego (wyroki z: 27 lutego 2001 r., K. 22/00 i 11 września 2001 r., SK 17/00) oraz odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem (wyrok z 21 lutego 2001 r., P. 12/00) i subsydiarnego aktu oskarżenia w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego (wyrok z 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00).

Wiele rozstrzygnięć odnosiło się do działalności gospodarczej w różnych aspektach (koszty uzyskania przychodów w spółce cywilnej – wyrok z 24 stycznia 2001 r., SK 30/99; „ubruttwienie” wynagrodzeń – wyrok z 30 stycznia 2001 r., K. 17/00; wielkopowierzchniowe obiekty handlowe – wyrok z 7 lutego 2001 r., K. 27/00; znaki towarowe – wyrok z 21 marca 2001 r., K. 24/00; marże urzędowe na leki – wyrok z 10 kwietnia 2001 r., U. 7/00; nieodpłatne nabywanie akcji przez uprawnionych rolników – wyrok z 24 kwietnia 2001 r., U. 9/00; przynależność do izb lekarsko-weterynaryjnych – wyrok z 22 maja 2001 r., K. 37/00; wynagrodzenia osób kierujących podmiotami prawnymi należącymi do sektora publicznego – wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

Odnośnie do prawa daninowego, Trybunał rozstrzygał w zakresie: zasad opodatkowania banków i lombardów (wyrok z 17 stycznia 2001 r., K. 5/00), obowiązków kontrolowanego podatnika (wyrok z 13 lutego 2001 r., K. 19/99), podatku VAT (wyroki z: 3 kwietnia 2001 r., K. 32/99, 25 kwietnia 2001 r., K. 13/01 i 18 czerwca 2001 r., P. 6/00) oraz opłat lokalnych (wyrok z 14 września 2001 r., SK 11/00).

Ponadto w rozstrzygnięciach Trybunału występowała problematyka legalności aktów podustawowych (wyroki z 13 marca 2001 r., K. 21/00, z 26 czerwca 2001 r., U. 6/00, z 5 marca 2001 r., P. 11/00 i z 10 września 2001 r., K. 8/01), kompetencji jednostek samorządu terytorialnego (wyroki z 7 czerwca 2001 r., K. 20/00, z 5 czerwca 2001 r., K. 18/00 i z 28 czerwca 2001 r., U. 8/00), i innych, w tym dotyczących likwidacji skutków powodzi (wyrok z 6 marca 2001 r., K. 30/00), stopni zawodowej specjalizacji nauczycieli (wyrok z 19 marca 2001 r., K. 32/00), ograniczenia praw na obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju (wyrok z 3 lipca 2001 r., K. 3/01) oraz kosztów postępowania w postępowaniu przed NSA (wyrok z 6 września 2001 r., P. 3/01).

Kontrola zgodności ratyfikowanych umów międzynarodowych z konstytucją oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa

Trybunał w 2001 r., analogicznie jak w 2000 r., nie dokonywał kontroli zgodności ratyfikowanych umów międzynarodowych z konstytucją i nie rozstrzygał sporów kompetencyjnych.

Kontrola prewencyjna

W 2001 r. Trybunał rozpoznał 5 spraw z wniosku Prezydenta RP złożonych w trybie kontroli prewencyjnej. W ustawie z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym dopatrywano się niezgodności z art. 2, 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 konstytucji, (wyrok z 7 lutego 2001 r., K. 27/00). Trybunał nie podzielił wątpliwości wnioskodawcy. W ustawie z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej

Trybunał uznał, że art. 322 zaskarżonej ustawy narusza zasadę nakazu określoności przepisów prawnych (wyrok z 21 marca 2001 r., K. 24/00). W odniesieniu do ustawy z 2 marca 2001 r., o wykonywaniu budżetu państwa w 2001 r. oraz o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 Trybunał stwierdził niezgodność z art. 2 konstytucji art. 25 w związku z art. 28 ww. ustawy (wyrok z 25 kwietnia 2001 r., K. 13/01). W przypadku ustaw z 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych (wyrok z 3 października 2001 r., K. 27/01) i z 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo działalności gospodarczej (wyrok z 10 października 2001 r., K. 28/01) Trybunał uznał niezgodność zakwestionowanych przepisów z art. 2 konstytucji polegającą na nie zachowaniu zakazu działania prawa wstecz.

Pytania prawne

W 2001 r. Trybunał rozpatrzył 13 spraw w trybie pytania prawnego wydając 11 wyroków i 2 postanowienia. Pytania zostały postawione przez sądy powszechne różnych instancji (9 pytań) oraz przez Naczelny Sad Administracyjny (6 pytań).

Skargi konstytucyjne

Od wejścia w życie konstytucji z 1997 r. można odnotować stały wzrost skarg sporządzonych zgodnie z warunkami określonymi w konstytucji i ustawie o TK. W 2001 r. do Trybunału wpłynęło 2444 pism (1997 r. – 1213; 1998 r. – 2891; 1999 r. – 2293; 2000 r. – 2281). 181 zostało zakwalifikowanych do postępowania wstępnego (1997 r. – 27; 1998 r. – 168; 1999 r. – 185; 2000 r. – 200), z pośród których 44 przekazano do merytorycznego rozpoznania. 163 sprawy zakończyły bieg na etapie rozpoznania wstępnego. W postępowaniu wstępnym wydano łącznie 280 postanowień. Najwięcej: 176 – dotyczyło odmowy nadania dalszego biegu skardze (w tym w 4 przypadkach częściowo nadano skardze bieg), 80 – nieuwzględnienia zażalenia, 6 – pozostawienia zażalenia bez rozpoznania, 4 – zawieszenia postępowania, 3 – podjęcia zawieszzonego postępowania, 1 – umorzenia postępowania i również 1 – nieuwzględnienia wniosku o zwrot kosztów.

W 2001 r. Trybunał w 26 przypadkach orzekał o zgodności z konstytucją aktów normatywnych w sprawach wszczętych na skutek złożenia skarg konstytucyjnych. W 4 przypadkach Trybunał uznał niezgodność zaskarżonych aktów normatywnych z konstytucją, w 13 przypadkach stwierdził zgodność zaskarżonych przepisów z konstytucją, natomiast w 9 przypadkach postępowanie zostało umorzone.

Rozstrzygnięte w 2001 roku skargi konstytucyjne dotyczyły między innymi kwestii: prawa podatkowego a mianowicie, możliwości zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów w spółce cywilnej wynagrodzeń wypłacanych jednemu ze wspólników lub małżonkowi wspólnika (wyrok z 24 stycznia 2001 r., SK 30/99) oraz prawa daninowego dotyczącego charakteru opłaty targowej, która jest niezależna od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko (wyrok z 14 września 2001 r., SK 11/00), ubezpieczeń społecznych, między innymi nie przyznanie prawa do emerytur policyjnych funkcjonariuszom, którym na podstawie dotychczasowych przepisów prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługiwało (wyrok z 19 lutego 2001 r., SK 14/00) i zmian przesłanek nabycia prawa do renty inwalidzkiej, a także zasad postępowania w sprawach ustalania prawa do tego osób prowadzących działalność gospodarczą (wyrok z 21 czerwca 2001 r., SK 6/01) oraz określenia wskaźnika waloryzacji świadczenia emerytalnego służb mundurowych w Komunikacie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (wyrok z 12 lipca 2001 r., SK 1/01), problematyki socjalnej dotyczącej pomocy finansowej dla policjantów w uzyskaniu lokalu mieszkalnego (wyrok z 14 maja 2001 r., SK 1/00), problematyki postępowania karnego (subsydiarny akt oskarżenia w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego – wyrok z 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00) i dyscyplinarnego (odpowiedzialność dyscyplinarna nauczycieli akademickich – wyrok z 11 września 2001 r., SK 17/00) oraz ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia (czynności zachowawcze spadkobierców spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu – wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00).

Wyroki interpretacyjne

Problem tzw. wyroków interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego, w sentencji których Trybunał 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 Trybunału.

W 2001 r. Trybunał wydał 16 wyroków interpretacyjnych. Trybunał wydał 6 wyroków, w których wskazał zgodny z Konstytucją sposób rozumienia przepisu (z 21 lutego 2001 r., P. 12/00; z 3 kwietnia 2001 r., K. 32/99; z 5 czerwca 2001 r., K. 18/00; z 26 listopada 2001 r., K. 2/00; z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00; 11 grudnia 2001 r., SK 16/00) oraz 10 wyroków wyłączających lub dopuszczających zakres stosowania przepisu (z 7 lutego 2001 r., K. 27/00; z 13 lutego 2001 r., K. 19/99; z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00; z 7 maja 2001 r., K. 19/00; z 26 czerwca 2001 r., U. 6/00; z 10 września 2001 r., K. 8/01; z 15 października 2001 r., K. 12/01; z 24 października 2001 r., SK 22/01; z 5 listopada 2001 r., U. 1/01; z 8 listopada 2001 r., P. 6/01).

Funkcja sygnalizacyjna

Trybunał dwukrotnie korzystał z instytucji sygnalizacji.

1. W wyroku z 6 marca 2001 r. Trybunał, orzekając o zgodności ustawy z 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. zauważył, że brak jest merytorycznych powodów faktycznego zawieszenia prac parlamentarnych nad projektami ustaw, regulujących zagadnienia o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania państwa w sytuacjach nadzwyczajnych. (postanowienie z 6 marca 2001 r., S. 1/01).

2. Orzekając 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zgodności z art. 30 i z art. 71 ust. 1 konstytucji art. 2 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych Trybunał stwierdził, że z niezrozumiałych względów ustawodawca zaniechał wprowadzenia do ustawy zmieniającej przepisu przejściowego, rozciągającego zastosowanie gwarancji wynikających z treści znolizowanego art. 36 i dodanego art. 36a na wszystkie sytuacje, w których zarówno w stadium postępowania sądowego jak i egzekucyjnego toczy się postępowanie o opróżnienie lokalu zajmowanego na podstawie tytułu prawnego, ewentualnie kompleksowego uregulowania tej materii w odrębnej ustawie.

3. Poza postanowieniami sygnalizacyjnymi wydawanymi w trybie art. 4 ust. 2 ustawy o TK, w uzasadnieniach orzeczeń Trybunał wielokrotnie sygnalizował potrzebę zmiany bądź też wydania nowych przepisów.

W 2001 r. Trybunał Konstytucyjny działał w 15 osobowym składzie: Jerzy Ciemniowski, Zdzisław Czeszejko-Sochacki, Teresa Dębowska-Romanowska, Lech Garlicki, Stefan J. Jaworski, Wiesław Johann, Krzysztof Kolasiński, Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska, Andrzej Mączyński, Janusz Niemcewicz (od 1 marca 2001), Ferdynand Rymarz (do 28 lutego 2001), Marek Safjan – Prezes TK, Jadwiga Skórzewska-Łosiak, Jerzy Stępień, Janusz Trzciański – Wiceprezes TK, Marian Zdyb. Od 1 grudnia 2001 r. nastąpiła zmiana składu osobowego Trybunału. Zakończyli kadencję – rozpoczętą w 1993 r. sędziowie: Janusz Trzciański – wiceprezes Trybunału, Zdzisław Czeszejko-Sochacki, Lech Garlicki i Stefan Jaworski. Sejm wybrał nowych sędziów: Mariana Grzybowskiego, Marka Mazurkiewicza, Mirosława Wyrzykowskiego oraz Bohdana Zdziennickiego. Kadencja tych sędziów rozpoczęła się 2 grudnia 2001 r. Również 2 grudnia 2001 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołał Andrzeja Mączyńskiego na wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

W 2001 r. dokonano zmiany w organizacji obsługi prac Trybunału Konstytucyjnego. Obecnie Biurem Trybunału Konstytucyjnego kieruje jego Szef, powoływany, na wniosek Prezesa Trybunału, przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów. Rozwiązanie to umożliwia efektywne zorganizowanie i skoordynowanie prac Biura, przez powierzenie całości problematyki organizacyjno – administracyjnej warunków funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego odpowiednio umocowanemu urzędnikowi, ponoszącemu odpowiedzialność przed Prezesem i Zgromadzeniem Ogólnym Sędziów Trybunału.

ZAGADNIENIA SZCZEGÓŁOWE

I Państwo prawne i niektóre zasady ustroju oraz związana z nimi ochrona wolności i praw

1. Zasada państwa prawnego

Trybunał zwracał kilkakrotnie uwagę na fakt, że wprowadzenie po wejściu w życie konstytucji zmieniło się zakres treściowy zasady państwa prawnego, to nadal istotną część treści normatywnej wynikającej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego stanowią zasady: ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego, zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, pewności i określoności prawa, poszanowanie trwałości prawomocnych wyroków sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych, a także niedziałania prawa wstecz.

Zasadę państwa prawnego i wynikające z niej zasady chroniące bezpieczeństwo prawne, zaufanie do państwa i prawa oraz praw nabytych nie można rozumieć jako nakazu niezmienności prawa i zakazu ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne rozciągnięte w czasie, zwłaszcza w tych dziedzinach życia społecznego, które podlegają szybkim zmianom faktycznym, jak to ma obecnie miejsce w gospodarce. Zasady te wyznaczają natomiast warunki, od których zależy ocena dopuszczalności zmian stanu prawnego (wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

Ochrona zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana jest w orzecznictwie Trybunału, także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki nie dające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów. Powinni oni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania.

Istotnym elementem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa jest obowiązek poszanowania przez ustawodawcę interesów w toku, tj. przedsięwzięć gospodarczych i finansowych, rozpoczętych na gruncie dotychczasowych przepisów. (wyrok z 7 lutego 2001 r., K. 27/00).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wskazywano już, iż nie jest w zasadzie dopuszczalne dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku. Zmiany takie, gdy chodzi o obecne ukształtowanie podatku dochodowego od osób fizycznych, powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego. Nie są to wprowadzenie wymagania o bezwzględnie wiążącym charakterze, ale odstępstwo od nich dopuszczalne jest tylko, gdy przemawiają za tym uzasadnione argumenty prawne (wyrok z 25 kwietnia 2001 r., K. 13/01).

Ustawodawca ma prawo do nadawania szczególnego znaczenia wykorzystywanym w tekście aktu prawnego pojęciom pod warunkiem, że mają one swoje naturalne znaczenie nadane przez zasady języka polskiego, a ponadto ustawodawca precyzyjnie wyjaśnił jakie znaczenie nadał pojęciu, którym się posługuje (wyrok z 14 września 2001 r., SK 11/00).

Zasada niedziałania prawa wstecz

Zasada zakazująca nadawania prawu mocy wstecznej nie ma charakteru bezwzględnego. Odstępstwo od niej jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Zasada ta, mimo że nie została wprost wyrażona w tekście konstytucji, należy do fundamentalnych elementów koncepcji państwa prawnego, przyjętej w art. 2 konstytucji. Wyrażony w niej zakaz adresowany jest nie tylko do organów sprawujących władzę ustawodawczą, ale i do Trybunału, który w roli „negatywnego ustawodawcy” ma kompetencję do pozbawienia całości lub części aktu normatywnego mocy obowiązującej, a tym samym do spowodowania zmiany stanu prawnego, której konsekwencją jest nie tylko zakaz stosowania przepisu uznanego za niezgodny z konstytucją, ale i możliwość ponownego rozpatrzenia zakończonych już spraw. (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99).

W uzasadnieniu wyroku z 3 października 2001 r., K. 27/01, Trybunał wyjaśnił, że zasada państwa prawnego nie stanowi samoistnego źródła konstytucyjnych praw lub wolności o charakterze podmiotowym. Wynikające z niej zasady: *lex retro non agit* oraz ochrony praw słusznie nabytych mają charakter zasad przedmiotowych, wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. (także: wyrok z 7 lutego 2001 r., K. 27/00; wyrok z 10 października 2001 r., K. 28/01).

Zasada określoności przepisów prawa

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko w ustawie”. Oznacza to nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. (wyrok z 30 października 2001 r., K. 33/00; także: wyrok z 13 lutego 2001 r., K. 19/99).

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok z 30 października 2001 r., K. 33/00).

Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. (wyrok z 21 marca 2001 r., K. 24/00).

Zasady sprawiedliwości społecznej

Wyrażone w art. 2 konstytucji treści odnoszące się do urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej nie stanowią wyłącznie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, czy też swoistej „dyrektywy programowej”. W uznaniu Trybunału, na gruncie tego przepisu, można wskazać szczegółowe prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. (wyrok z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01).

Na rozumienie zasad sprawiedliwości społecznej Trybunał zwrócił uwagę m. in. w wyrokach z: 17 kwietnia 2001 r., K. 5/00; 19 lutego 2001 r., SK 14/00. Szerzej w sprawie treści zasady sprawiedliwości wypowiedział się w wyroku z 19 lutego 2001 r., SK 14/00. Wskazał zwłaszcza na związek pomiędzy zasadą sprawiedliwości społecznej a zasadą równości. W katalogu wartości konstytuujących w zasadzie sprawiedliwości społecznej mieści się m.in. tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, a także prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych. Zasada sprawiedliwości społecznej zakazuje m.in. wprowadzania niesprawiedliwych różnicowań podmiotów prawa. Zakaz ten wyraża zasada równości, która jednocześnie wskazuje w sposób bardziej precyzyjny i szczegółowy kryteria sprawiedliwego różnicowania jednostek.

Trybunał wyraził pogląd, że zasada sprawiedliwości społecznej, w zakresie, w jakim reguluje ona zagadnienie dopuszczalności różnicowania podmiotów prawa, nie znajduje bezpośredniego zastosowania w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak zasada równości. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga natomiast, aby regulacje dotyczące samorządu terytorialnego nie prowadziły do nie-

sprawiedliwego różnicowania mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. (wyrok z 7 czerwca 2001 r., K. 20/00).

2. Bezpośrednie stosowanie konstytucji

W sprawie bezpośredniego stosowania konstytucji Trybunał wypowiedział się najszerzej w wyroku z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99. Stwierdził, że nakaz bezpośredniego stosowania konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą konstytucję. Art. 188 konstytucji zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy. Domniemanie zgodności ustawy z konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. (zobacz także: wyrok z 28 listopada 2001, K. 36/01, czy wyrok z 4 grudnia 2001, SK 18/01).

3. Społeczna gospodarka rynkowa

Trybunał zauważył, że pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” funkcjonuje w doktrynie ekonomicznej i konstytucyjnej od kilkudziesięciu lat. W koncepcji tej ustrój gospodarczy ma się opierać na powiązaniu dwóch podstawowych idei: gospodarki rynkowej i państwa socjalnego. Użyte w art. 20 sformułowanie „społeczna gospodarka rynkowa”, zdaniem Trybunału, należy rozumieć jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych. Od strony normatywnej sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw.

Zdaniem Trybunału, badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 konstytucji, nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości, trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi (wyrok z 30 stycznia 2001 r., K. 17/00).

Formuły wolnościowej nie można jednak używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych. Państwo i inne instytucje publiczne (w tym władze publiczne) nie mogą być adresatem uprawnień, wynikających z konstytucyjnej gwarancji dla wolności działalności gospodarczej.

Zdaniem Trybunału podmioty publiczne działać mają nie tylko w ramach „czystych” zasad rynkowych (prawa popytu i podaży), ale wprowadzać powinny w gospodarce elementy społeczne, które stanowią uzupełnienie i podstawę do pewnych korekt zasad rynkowych (wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

Wolność działalności gospodarczej musi, w państwie współczesnym, podlegać różnego rodzaju ograniczeniom; wynika to chociażby z zaakcentowania w art. 20 socjalnego charakteru gospodarki rynkowej. Art. 22 formułuje jednak dwojaki rodzaj ograniczenia dla wprowadzania tych ograniczeń. W płaszczyźnie materialnej wymaga, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w „ważnym interesie publicznym”, a w płaszczyźnie formalnej – aby były wprowadzone „tylko w drodze ustawy” (wyrok z 10 kwietnia 2001 r., U. 7/00).

II Konstytucyjne wolności, prawa i obowiązki

1. Zasada poszanowania godności człowieka

Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny, z jednej strony, uwzględniać istnienie pewnej sfery autono-

mii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej, działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. (wyroki z 7 maja 2001 r., K. 19/00 i z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00).

2. Zasada proporcjonalności

Dla oceny zgodności rozwiązań ustawowych z konstytucją z punktu widzenia art. 31 ust. 3 konstytucji, w szczególności spełnienia przesłanki konieczności ograniczeń praw i wolności, bardzo ograniczone znaczenie ma uzasadnienie odwołujące się do poglądów społeczeństwa. Konieczność wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw i wolności wynika bowiem nie z subiektywnego przekonania o takiej potrzebie, ale obiektywnej ich niezbędności, związanej z niezbędną ochroną jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Choć w państwie demokratycznym organy władzy publicznej nie powinny w żadnym razie lekceważyć opinii publicznej, to jednak żądania wysuwane przez przedstawicieli różnych grup społecznych i wyniki badania opinii publicznej nie mogą stanowić samoistnej podstawy do wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności człowieka i obywatela (wyroki z 13 lutego 2001 r., K. 19/99 i z 8 października 2001 r., K. 11/01).

Trybunał rozpatrując problem zgodności z konstytucją art. 228 § 1 ustawy z 1982 r. – Prawo spółdzielcze, uzależniający dalsze istnienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu od spełnienia przesłanek wskazanych (w razie śmierci członka spółdzielni spadkobierca powinien, w terminie jednego roku od dnia otwarcia spadku, przedstawić stwierdzenie nabycia spadku, a jeżeli postępowanie sądowe o to stwierdzenie nie zostało zakończone w tym terminie, złożyć dowód jego wszczęcia; niedochowanie terminu określonego w powyższym przepisie powodowało wygaśnięcie własnościowego prawa do lokalu, będącego przedmiotem spadkobrania – § 3), nie znalazł dla niego usprawiedliwienia w racjach związanych z ukształtowaniem ładu prawnego w sferze stosunków własnościowych, ani też ze względu na ochronę interesu publicznego (wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00).

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

3. Zasada równości

Zdaniem Trybunału art. 32 konstytucji wyraża zarówno zasadę równości jako normę (zasadę) prawa przedmiotowego, jak i – będące pochodną tej zasady – szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania.

Rozumienie zasady równości ma w orzecznictwie Trybunału jednoznaczną treść. Oznacza ono w szczególności nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. (wyroki z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00 i z 24 kwietnia 2001 r., U. 9/00).

Zasada równości przejawia się między innymi w tym, że każdy obywatel ma równe prawo do sądu oraz do rzetelnego rozpoznania jego sprawy. W ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w art. 55 ust. 1 wyłączona została możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez NSA postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości. Trybunał uznał rozwiązanie to za sprzeczne z wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji zasadą równości (wyrok z 6 września 2001 r., P. 3/01).

4. Zasady odpowiedzialności karnej

Trybunał przyjął stwierdzenie, że w demokratycznym państwie prawnym prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary

(*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) oraz na zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną. Trybunał uznał, że materialne elementy czynu, uznanego za przestępczy, muszą być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny.

Trybunał akceptując przedstawiony kierunek wykładni konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy, przeciwstawił się jednocześnie takiej interpretacji art. 42 ust. 1 konstytucji, która pojęcie ustawy rozszerza na wszystkie rozporządzenia wydane zgodnie z art. 92 konstytucji. Trybunał przyjął za dopuszczalne wyłącznie doprecyzowanie podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary w aktach wykonawczych wydanych w zgodzie z art. 92 konstytucji. Zwrócił uwagę, że zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu, czy przeciwko interesom fiskalnym państwa, konstrukcja ustawy karnej, która by całkowicie wykluczała potrzebę odwołania się do rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności, jest trudna do wyobrażenia. (wyrok z 20 lutego 2001 r., P. 2/00).

Trybunał podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko, że zasada domniemania niewinności – przede wszystkim ze względu na jej ochronne funkcje – przestrzegana być musi także w postępowaniach dyscyplinarnych. Jednakże nie stają się one przez to postępowaniami karnymi. W związku z tym, w kwestii właściwości organów uprawnionych do obalenia domniemania niewinności, nie ma do nich zastosowania art. 42 konstytucji (wyrok z 27 lutego 2001 r., K. 22/00).

5. Dostęp do sądu

Prawo do sądu jest jednym z fundamentalnych dla demokratycznego państwa prawnego. Z zasady tej płynie jednocześnie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Zamykanie drogi sądowej w sprawach dotyczących sfery wolności człowieka, zgodnie z art. 77 ust. 2 konstytucji jest zakazane i niedopuszczalne.

Powszechnie przyjmuje się, że sądy powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów *quasi*-sądowych. Odnosi się to w sposób szczególny do postępowań dyscyplinarnych. W konsekwencji Trybunał przyjmował w swym dotychczasowym orzecznictwie, że niekonstytucyjne są te przepisy, które pozbawiają obywatela ochrony sądu czy to w sprawach wynikających ze stosunku służbowego czy w sprawach dyscyplinarnych, i że ani specyfika stosunku służbowego ani szczególnie tryb postępowania jakim jest postępowanie dyscyplinarne (prowadzone w ramach określonych korporacji lub służb) nie mogą uzasadniać wyłączenia w tych przypadkach prawa do sądu. (wyrok z 11 września 2001 r., SK 17/00).

Istotnym elementem wyrażonej w art. 2 konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, zdaniem Trybunału, jest przestrzeganie prawa przez wszystkich jego adresatów. W zasadzie tej zawarte jest również prawo do sądu, które zostałyby pozbawione swojej treści, gdyby wyroki sądowe nie były wykonywane. Ustanowienie w art. 37 ustawy o najmie lokali moratorium eksmisyjnego w okresie zimowym, nie podważa jednak zasady wykonywania wyroków sądowych lecz podyktowane jest względami humanitarnymi i ma zapewnić minimum ochrony osobom eksmitowanym, którym nie wskazano lokalu, do którego mogliby się przenieść (wyrok z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00).

6. Wolność zrzeszania się

Artykuł 59 konstytucji zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (ust. 1). Art. 59 konstytucji reguluje ponadto niektóre kwestie związane z ustanawianiem ograniczeń praw zagwarantowanych w tym przepisie. Art. 59 konstytucji nie upoważnia natomiast *expressis verbis* do ustanawiania ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych. Upoważnienie do ograniczenia prawa zagwarantowanego w ustawie zasadniczej może wynikać, zdaniem Trybunału, nie tylko z wyraźnego przepisu konstytucyjnego, przewidującego ustanawianie ograniczeń tego prawa, ale również z innej normy konstytucyjnej, poddającej pod ochronę określone dobra konstytucyjne. W niektórych sytuacjach może dochodzić do kolizji normy konstytucyjnej poddającej pod ochronę określone prawo jednostki oraz normy konstytucyjnej nakazującej realizację określonego dobra. W tego typu przypadkach rozstrzygnięcie kolizji zależy od wagi dobra znajdującego się u podstaw danego prawa oraz wagi dobra konstytucyjnego kolidującego z danym prawem. Istnieją sytuacje, w których waga określonego dobra chronionego konstytucyjnie uzasadnia ograniczenie – w pewnym zakresie – prawa jednostki. Zasada ta odnosi się również do konstytucyjnego prawa do zawierania układów zbiorowych. Kon-

stytucja nie wyklucza również uregulowania w drodze ustawy procedury zawierania układów zbiorowych (wyrok z 23 października 2001 r., K. 22/01).

Obecnie obowiązująca konstytucja w żadnym z przepisów nie wspomina wprost o spółdzielczości, co nie oznacza, że tworzenie i działalność spółdzielni nie ma wymiaru konstytucyjnego. Art. 58 konstytucji zapewnia każdemu wolność zrzeszania się, a więc zarówno obywatelom jak innym osobom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 37 konstytucji). Trybunał przyjął, że działalność spółdzielni, będących zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 prawa spółdzielczego „dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób”, nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia wymieniony przepis konstytucji. Trybunał podkreślił przy tym, że osoby fizyczne będące członkami spółdzielni mieszkaniowej są objęte ochroną przewidziana w art. 75 ust. 2 i art. 76 konstytucji.

Jak podkreślił Trybunał, w tym samym orzeczeniu, gwarantowane w konstytucji wolności jednostki jako wyraz jej niezbywalnej godności winny mieć pierwszeństwo przed prawami zbiorowości, które swoje istnienie zawdzięczają przynależności do nich obywateli i innych osób znajdujących się pod władzą RP. W związku z tym stwierdzić należy, iż prawo jednostki do wystąpienia z określonej organizacji społecznej i założenia nowego zrzeszenia winno mieć zasadniczo pierwszeństwo przed interesami samej tej organizacji. Wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z prawa wystąpienia z organizacji społecznej muszą być traktowane jako ingerencja w wolność jednostki i stąd ich dopuszczalność podlega ocenie z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. (wyrok z 29 maja 2001 r., K. 5/01).

7. Własność i inne prawa majątkowe

Prawo własności we współczesnych systemach prawnych należy do podstawowych praw jednostki. Obowiązująca konstytucja traktuje jego ochronę jako podstawową zasadę ustrojową. Wyrażona w jej art. 21 ust. 1 norma należy do zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa ochrony własności), jak i czynności organów państwa, ingerujące w dobra stanowiące własność konkretnej osoby. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 konstytucji. (wyrok z 5 marca 2001 r., P. 11/00).

W przypadku prawa własności, objętej ochroną opartą na art. 64 konstytucji, naruszenie jej istoty nastąpiłoby w sytuacji, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść tego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez nie funkcji, którą ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji. Sens prawa własności polega niewątpliwie na przyznaniu określonej osobie (lub – w przypadku współwłasności – osobom) najszerszych uprawnień względem rzeczy. Prawidłowe funkcjonowanie własności zakłada konieczność stworzenia podstaw swoistego zaufania i pewności tego prawa. Dlatego ustawodawca powinien liczyć się także z tym, że własność jest najważniejszym prawem majątkowym, a więc jej ochrona nie może być w żadnym razie słabsza niż innych praw majątkowych. Jeżeli własność, nabytą na podstawie prawa ustanowionego przez demokratycznie legitymowanego ustawodawcę, można łatwo odebrać właścicielowi, pozbawiając go dodatkowo wpływu na warunki, na jakich utrata własności następuje, to prawo własności nie mogłoby spełniać swojej konstytucyjnej funkcji. (wyrok z 30 października 2001 r., K. 33/00).

Problem konstytucyjności pozbawienia przedmiotu własności został podjęty w sprawie dotyczącej ustanowienia w art. 30 § 4 Kodeksu karnego skarbowego mechanizmu obligatoryjnego przepadku wartości dewizowych. Zgodnie z art. 46 konstytucji przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Ustrojodawca jednoznacznie dopuszcza więc pozbawienie przedmiotu własności, wiążąc je jednakże z problemem odpowiedzialności karnej i ustanawiając jednocześnie określone wymogi formalne. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że przepadek rzeczy, podobnie jak wywłaszczenie, o którym mowa w art. 21 ust. 2 konstytucji jest konstytucyjnie dopuszczalną sytuacją pozbawienia własności (wyrok z 16 stycznia 2001 r., P. 5/00).

O zagadnieniu konfiskaty mienia w kontekście obciążeń podatkowych obywateli, Trybunał wielokrotnie wypowiadał się we wcześniejszych orzeczeniach. Wskazał na niedopuszczalność ukształtowania przez ustawodawcę obowiązku podatkowego w taki sposób, iż stanie się on instrumentem konfiskaty mienia (wyroki z 30 stycznia 2001 r., K.17/00 i z 14 września 2001 r., SK 11/00).

Przepis art. 23 konstytucji formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej. Przepisy realizujące tę koncepcję nie mogą naruszać postanowień art. 21 konstytucji, a więc także prawa dziedziczenia. Oznacza to, że rodzinny charakter określonego gospodarstwa nie uzasadnia wprowadzenia innego mechanizmu przejścia własności w przypadku śmierci właściciela (współwłaściciela) niż dziedziczenie. Podobnie nie powinien on być interpretowany jako podstawa eliminowania uprawnień właściciela gospodarstwa i przymusowego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych.

Trybunał stwierdził, że równej ochrony praw majątkowych nie można utożsamiać z równością praw nabywanych w drodze dziedziczenia. Sytuacja prawna poszczególnych spadkobierców może zostać zróżnicowana na mocy przepisów ustawowych, jeżeli jest to niezbędne dla realizacji innej wartości konstytucyjnej oraz zgodne z wyrażonym w art. 31 ust. 3 konstytucji zakazem ograniczeń nadmiernych i niekoniecznych dla realizacji celu konstytucyjnie legitymowanego (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99).

Dokonując oceny art. 215 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze (ograniczającego możliwość nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na zasadzie współwłasności, np. przez współników spółki cywilnej, rodzeństwo) Trybunał uznał go za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Nie można było bowiem odnaleźć interesu publicznego uzasadniającego konieczność oparcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego na zasadzie jednopodmiotowości, a także konstytucyjnej podstawy ograniczenia korzystania z prawa określonego w art. 64 ust. 1 konstytucji.

Odnosząc się do regulacji art. 223 § 1 i art. 217 § 1 i 2 ustawy – Prawo spółdzielcze, (w myśl których członkowi spółdzielni przysługiwało dalej idące prawo do zbycia spółdzielczego własnościowego lokalu mieszkalnego, a nie przysługiwało – bez zgody spółdzielni wynajmowanie lub oddanie lokalu w bezpłatne użytkowanie) Trybunał uznał za niezgodne z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji, bowiem przyjęte w ustawie ograniczenie w korzystaniu z lokalu mieszkalnego przyznanego na zasadach własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych. W ocenie Trybunału obowiązek uzyskania zgody na wynajem stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w ukształtowane prawa majątkowe członków spółdzielni.

Do podobnej konkluzji doprowadziła Trybunał analiza art. 238 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze. Zgodnie z tym przepisem członek, któremu przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, może ten lokal w całości lub w części wynająć albo oddać w bezpłatne użytkowanie tylko za zgodą spółdzielni. Trybunał uznał, że w świetle art. 31 ust. 3 konstytucji nie ma podstaw do ustanawiania ograniczeń w swobodzie wynajmowania (oddawania w bezpłatne używanie) lokalu użytkowego (wyroki z 21 maja 2001 r., SK 15/00 i z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00).

Za naruszające konstytucyjne gwarancje ustanowione w odniesieniu do dziedziczenia w art. 21 ust. 1 oraz w art. 64 ust. 1 konstytucji Trybunał uznał wprowadzenie w art. 228 § 1 prawa spółdzielczego dodatkowych przesłanek warunkujących dziedziczenie (pozbawienie spadkobiercy własnościowego prawa do lokalu spółdzielczego jedynie dlatego, że uchybił terminowi określonemu w tym artykule); (wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00).

W wyroku z 29 maja 2001 r. K 5/01, dotyczącego nabycia własności lokalu przez osobę, której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, Trybunał stwierdził, że własności spółdzielczej jako formy własności społecznej (por. art. 126 kodeksu cywilnego, uchylony 1 października 1990 r. przez art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r., Dz. U. Nr 55 poz. 321) oraz liczne w przeszłości formy materialnej pomocy państwa dla spółdzielczości mieszkaniowej nie dają dostatecznej podstawy do osłabienia obecnej ochrony własności przysługującej spółdzielniom mieszkaniowym. Własność spółdzielcza nie może być – zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim wyraźnie zasadą równej ochrony dla wszystkich – traktowana jako „gorsza” od własności przysługującej indywidualnym osobom fizycznym. Majątek spółdzielni jest prywatną własnością osób będących jej członkami, nie można go więc traktować tak jak majątku Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. (por. także wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

8. Wolność pracy

Konstytucyjna zasada wolności pracy zawarta w 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. Najdalej idącym ograniczeniem jest w tym przypadku praca przymusowa na określonym stanowisku. Trybunał podkreślił, że wolność pracy rodzi ograniczenia (powin-

ności) po stronie władz publicznych, a nie bezpośrednio po stronie pracodawców. (wyrok z 24 stycznia 2001 r., SK 30/99).

Przedmiotem rozważań Trybunału była również zasada sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia za pracę. Przepisy konstytucyjne, a w szczególności art. 65 i art. 2 w części odwołującej się do zasady sprawiedliwości społecznej, dają pełną podstawę do uznania zasady sprawiedliwego (godziwego) wynagradzania za świadczoną pracę jako założenia o randze konstytucyjnej. Trybunał wskazał jednak, że nie ma jednoznacznego sposobu określenia sprawiedliwego wynagrodzenia. Obok bowiem elementów czysto rynkowych, istotną rolę powinny odgrywać m.in. gospodarcza efektywność określonej działalności (pracy), posiadanie wymaganych kompetencji itp. (wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

9. Prawo do zabezpieczenia społecznego

Prawo do zabezpieczenia społecznego użyte w art. 67 konstytucji nie jest tożsame z pomocą społeczną, gdyż obejmuje także ubezpieczenie społeczne oraz zaopatrzenie społeczne. Prawo do zabezpieczenia społecznego nie realizuje się wyłącznie w formie pomocy społecznej, a tym bardziej w szczególnej postaci tej pomocy jaką stanowi zasiłek okresowy, który jest jednym ze świadczeń przewidzianych przez ustawodawcę w ramach zabezpieczenia społecznego. Pomoc społeczna jest ostatnim ogniwem w systemie zabezpieczenia społecznego i ma charakter uzupełniający. (wyrok z 20 listopada 2001 r., SK 15/01).

Prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego przez art. 67 ust. 1 konstytucji. O naruszeniu istoty prawa do zabezpieczenia społecznego można, w szczególności, mówić w dwóch sytuacjach: gdy w ogóle nie zostanie dokonana waloryzacja świadczeń w danym okresie czasu, bądź gdy istniejące mechanizmy waloryzacji świadczeń są do tego stopnia niewystarczające, że wysokość tych świadczeń zostanie sprowadzona poniżej poziomu minimum życiowego. Trybunał zauważył jednak, że dopuszczalne są takie ukształtowania mechanizmu waloryzacji, które nie będą nadawały jej pełnego (matematycznie proporcjonalnego) charakteru, pod warunkiem, że waloryzacja jako taka będzie dokonywana regularnie i nie nabierze pozornego charakteru, sprowadzającego wysokość rent i emerytur poniżej minimum egzystencji. (wyrok z 13 listopada 2001 r., SK 16/01).

10. Ochrona dobra rodziny

Na potrzebę uwzględniania dobra rodziny Trybunał zwrócił uwagę przy ocenie konstytucyjności art. 23 ust. 1 pkt 10 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zdaniem Trybunału zasada ta znajduje wyraz w dwóch przepisach konstytucji, a mianowicie w art. 18, gwarantującym rodzinie ochronę i opiekę Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 71 ust. 1, nakazującym państwu prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodziny. Zasada ta musi być przestrzegana także w sferze przepisów regulujących obowiązki podatkowe (wyrok z 24 stycznia 2001 r., SK 30/99).

Trybunał stwierdził, że ustawodawca stanowiąc normę art. 128 ust. 2 ustawy o obronie RP nie wziął pod uwagę postanowień konstytucji. Uznał, że rodziny pozbawione środków do życia, dostarczanych wcześniej przez obywatela powołanego do pełnienia służby wojskowej, znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, o ile ich członkowie nie osiągają nawet minimalnych dochodów, określonych przez ustawodawcę. To pozostawanie w trudnej sytuacji materialnej implikuje prawo do uzyskania przez nich „szczególnej pomocy władz publicznych”, która przejawia się w przyznaniu żołnierzowi zasiłku w określonej wysokości (wyrok z 8 maja 2001 r., P. 15/00).

11. Ochrona praw dziecka

Zgodnie z art. 72 ust. 1 konstytucji „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.” Na mocy przyjętej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji Praw Dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.), Państwo Polskie zobowiązało się na podstawie art. 3 ust. 1 tej konwencji, że we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych m.in. przez ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka (wyroki z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00 i z 8 maja 2001 r., P. 15/00).

12. Obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych

Zdaniem Trybunału 75 ust. 1 konstytucji nie może stanowić samoistnej podstawy roszczenia o nabycie własności mieszkania, a tym bardziej – nałożenia na właściciela lokalu mieszkalnego, będącego osobą fizyczną lub niepaństwową osobą prawną, obowiązku jego zbycia na rzecz lokatora. Realizacja skierowanego do władz publicznych nakazu popierania działań obywateli, mających na celu uzyskanie mieszkania, nie może być w całości przerzucana na inne osoby, w tym przede wszystkim na obecnych właścicieli domów i lokali mieszkalnych, także dlatego, że pierwszoplanowym celem powyższych działań jest zwiększenie istniejących zasobów mieszkaniowych przez budowę nowych budynków mieszkalnych.

Art. 75 ust. 2 konstytucji nakazuje ustawodawcy zapewnić każdemu lokatorowi (a nie tylko najemcy) ochronę przed groźbą bezdomności przez zapewnienie stabilności (ale nie absolutnej nienaruszalności) nabytego legalnie tytułu prawnego do zajmowanego mieszkania. Przepis ten nie może być jednak traktowany jako źródło roszczeń o uzyskanie pozycji właściciela. Ustawowa ochrona praw lokatorów nie może prowadzić do powierzenia im prawa decydowania, kto ma być właścicielem lokalu, który zajmują. Rozwiązanie takie byłoby sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony własności (wyrok z 30 października 2001 r., K. 33/00).

13. Obowiązek ponoszenia świadczeń publicznych

Art. 84 konstytucji nakłada na obywatela obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. Przepis ten wyraża równocześnie zobowiązanie państwa wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, które zapewniają organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązania się z tego obowiązku przez wszystkie osoby, nad którymi rozciąga się władztwo personalne i władztwo terytorialne państwa (wyrok z 11 kwietnia 2000 r., K. 15/98).

III Źródła prawa

1. Relacja między ustawą i aktem podustawowym

Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że nie jest dopuszczalne przekazanie do rozporządzenia zasadniczych elementów danej regulacji. Art. 1064 Kodeksu cywilnego w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 1990 r. naruszył tę zasadę, skoro w istocie rzeczy regulacja przewidziana w rozporządzeniu miała decydujące znaczenie. Bez niej korzystanie z konstytucyjnie poręczonych prawa dziedziczenia nie było bowiem w ogóle możliwe. Stan taki Trybunał uznał za naruszenie konstytucyjnie określonej relacji ustawa – akt podustawowy w sferze wolności i praw człowieka i obywatela (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99).

2. Ogłaszanie aktów normatywnych

Warunkiem wejścia w życie powszechnie obowiązującego aktu normatywnego, zgodnie z art. 88 ust. 1 konstytucji, jest jego ogłoszenie. Zgodnie z art. 88 ust. 2 konstytucji zasady i tryb ogłaszania ustaw i innych wymienionych w nim aktów normatywnych określa ustawa (ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych; Dz. U. Nr 62, poz. 718). Z dalszych przepisów konstytucji (art. 122 ust. 2 i 5 i art. 144 ust. 3 pkt 7) wynika, że ogłoszenie ustawy następuje przez publikację jej tekstu w Dzienniku Ustaw. Nie wystarcza więc inny sposób podania treści ustawy do wiadomości publicznej. Ze względu na wskazaną wyżej funkcję wymagania ustanowionego w art. 88 ust. 1 konstytucji przyjąć należy, że do jego spełnienia konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania. Z punktu widzenia art. 88 konstytucji nie ma natomiast znaczenia, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego. (wyrok z 3 października 2001 r., K. 27/01).

3. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia

Zdaniem Trybunału w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ władzy wykonawczej z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania (wyrok z 10 lipca 2001 r., P. 4/00).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia musi mieć zawsze charakter szczegółowy pod względem podmiotowym – określać *organ właściwy do wydania rozporządzenia*, przedmiotowym – określać *zakres spraw przekazanych do uregulowania*) oraz treściowym – musi określać *wytyczne dotyczące treści aktu*. (wyrok z 13 marca 2001 r., K. 21/00).

Wytyczne mogą mieć charakter pozytywny, a więc wskazywać np. kryteria, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, cele, które ma realizować rozporządzenie lub funkcje, jakie ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu. Wytyczne mogą również mieć charakter negatywny, tzn. wykluczać określone unormowania. Nie stanowią natomiast wytycznych dotyczących treści rozporządzenia wskazania odnoszące się do spraw proceduralnych, związanych ze stanowieniem danego aktu.

Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii. Im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzeń.

Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą one być zawarte w innych przepisach ustawy. Przepisy te muszą jednak umożliwiać precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych. Jeżeli nie jest możliwe zrekonstruowanie treści wytycznych z przepisów ustawy, to przepis zawierający upoważnienie musi zostać uznany za niekonstytucyjny.

W ocenie Trybunału z art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji wynika wymóg, aby wytyczne co do treści rozporządzenia zamieszczone były bezpośrednio w ustawie. Przepisy ustawowe powinny zostać sformułowane w taki sposób, aby można było z wystarczającą precyzją ustalić wytyczne dotyczące treści rozporządzenia bez potrzeby odwoływania się do aktów podustawowych. (wyroki z 13 marca 2001 r., K. 21/00 i z 10 września 2001 r., K. 8/01).

4. Konstytucyjność i legalność rozporządzenia

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

Treść i cel rozporządzenia jest zdeterminowany przez cel ustawy, którą ma wykonywać. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach ustawodawczych. Podkreślenie konieczności uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy delegacja może – co do swojego zakresu – wywołać wątpliwości (wyrok z 9 kwietnia 2001 r., U. 10/00).

IV Immunitet parlamentarny

Nowa konstytucja nie zmieniła generalnej koncepcji, że immunitet odnosi się także do czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu. Wprowadziła natomiast nowe rozróżnienie, nieznane dotychczasowym przepisom konstytucyjnym ani ustawowym, mianowicie uzależniła zakres ochrony parlamentarzysty, od tego, czy przed dniem wyboru zostało wobec niego wszczęte postępowanie karne.

Trybunał stwierdził, że unormowanie art. 105 ust. 3 konstytucji jest na tyle precyzyjne, że może być bezpośrednio stosowane zarówno przez parlament, jak też przez organy sądownictwa i prokuratury. W dalszej części swoich rozważań Trybunał doszedł do wniosku, że postanowienia art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zawierają w swojej istotnej treści unormowania odmienne od uregulowań

art. 105 ust. 3 konstytucji. Zdaniem Trybunału odmiennosc ta idzie tak daleko, że przybiera postać sprzeczności między normami różnego rzędu, która nie da się usunąć w drodze wykładni.

Trybunał rozważając dalej problem zgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 konstytucji podkreślił, że ogólny kształt unormowań immunitetowych może i powinien być oceniany z punktu widzenia zasady równości, ponieważ unormowania te wprowadzają odstępstwo od konstytucyjnego nakazu równego traktowania. Trybunał zauważył, że przyznanie immunitetu określonej grupie osób zawsze musi znajdować oparcie w konkretnych przepisach konstytucyjnych, albo musi stanowić konieczną przesłankę właściwej realizacji poszczególnych zasad czy norm konstytucyjnych (wyrok z 28 listopada 2001 r., K. 36/01).

V Samorząd terytorialny

1. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał wielokrotnie przypominał jednak, że samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego. W ocenie Trybunału eliminacji określonych źródeł dochodów własnych nie można mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów gmin, jak też poziomu tych dochodów.

Ocena, czy prawodawca zachował odpowiednie proporcje między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego danego szczebla, musi uwzględniać m.in. możliwości finansowania zadań z określonych źródeł dochodów. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 konstytucji nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. (wyrok z 7 czerwca 2001 r., K. 20/00).

2. Zasada odpowiedniości

Art. 167 ust. 1 konstytucji wyraża zasadę odpowiedniości (adekwatności). Znaczenie tej zasady rozpatrywać należy w kontekście innych regulacji zawartych w rozdziale VII konstytucji; w szczególności art. 166 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 2 i 4 konstytucji.

Trybunał zauważył, że art. 167 ust. 1 konstytucji związany jest z konstytucyjną regulacją pojęcia zadania własnego (art. 166 ust. 1) oraz zadania zleconego (art. 166 ust. 2). Zasada odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych nie może być także tłumaczona w oderwaniu od klasyfikacji rodzajowej dochodów samorządu terytorialnego, określonej w art. 167 ust. 2 konstytucji i mającej charakter gwarancyjny. Trybunał wywiódł stąd wniosek, iż zasada odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających samorządowi zadań nie może być sprowadzana jedynie do aspektu dostarczenia odpowiedniej kwotowo lub procentowo wielkości dochodów publicznych.

Zdaniem Trybunału z istoty zadania własnego wynika, że jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego lub, co najmniej, o sposobie jego realizacji i finansowaniu. (wyrok z 28 czerwca 2001 r., U. 8/00).

3. Niedopuszczalność przerwania odpowiedzialności państwa

Trybunał rozważał problem obciążenia jednostek samorządu terytorialnego powstałych 1 stycznia 1999 r. odpowiedzialnością odszkodowawczą z tytułu zdarzeń zaistniałych przed tą datą. Trybunał wypowiedział się krytycznie w kwestii przerwania odpowiedzialności państwa na nowo tworzone podmioty prawa. Stwierdził, że nie ma w naszym systemie prawa przepisów wyrażających „ogólną zasadę, według której nowo powstały samodzielny podmiot prawa (osoba prawna) ponosi odpowiedzialność za zobowiązania zlikwidowanej (przekształconej) jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa w sytuacji, gdy podstawą jego istnienia jest ten sam wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i środków majątkowych, który stanowił pod-

stawę istnienia zlikwidowanej (przekształconej) jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa”. (wyrok z 5 czerwca 2001 r., K. 18/00).

4. Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych

Konieczność wprowadzenia ograniczeń w swobodzie zajmowania stanowisk w podmiotach gospodarczych przez osoby pełniące funkcje publiczne nie da się – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – kwestionować. Autorytet państwa i prawa przezeń stanowionego jest w dużym stopniu uzależniony od autorytetu funkcjonariuszy publicznych działających w jego imieniu. Interes publiczny, którego realizacji mają służyć antykorupcyjne przepisy polega na zapobieżeniu angażowania się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania.

Ustawodawca może więc nakładać na radnych różnego rodzaju ograniczenia w odniesieniu do ich działalności zawodowej, pod warunkiem, że ograniczenia te pozostawać będą w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć i że zakres tych ograniczeń pozostanie współmierny do rangi tego interesu. (wyrok z 8 października 2001 r. K. 11/01).

VI Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu

Problem odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu rozważony został przez Trybunał Konstytucyjny w kontekście przepisów intertemporalnych. Przypomniawszy, że art. 33b ust. 2 poprzednio obowiązującej konstytucji określał, że Trybunał Stanu może orzekać o odpowiedzialności karnej osób pociągniętych do odpowiedzialności konstytucyjnej za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Taki rodzaj relacji pomiędzy odpowiedzialnością konstytucyjną a odpowiedzialnością za przestępstwo członka Rady Ministrów uzasadnia tezę o akcesoryjnym charakterze postępowania przed Trybunałem Stanu w sprawie o przestępstwo, w stosunku do postępowania mającego za przedmiot delikt konstytucyjny.

Trybunał uznał, że Trybunał Stanu staje się organem (sądem) sprawującym wymiar sprawiedliwości dopiero po podjęciu przez Sejm uchwały o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej z jednoczesnym pociągnięciem go do odpowiedzialności za przestępstwo. Na tle tego ujęcia kognicja Trybunału Stanu w odniesieniu do członka Rady Ministrów nie jest ani wyłączna ani automatyczna.

Zasada podziału i równowagi władz oznacza między innymi wzajemną kontrolę działań organów państwa w granicach ich kompetencji oraz realną zdolność wzajemnego hamowania i powściągnięcia się. Skoro więc w art. 177 konstytucji sformułowano generalną kompetencję sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, oznacza to tym samym, że wyjątki od tak ujętej generalnej kompetencji nie mogą być interpretowane rozszerzająco.

Równocześnie jednak odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed sądem powszechnym za przestępstwo dopuszczona jest jedynie, gdy Sejm nie podjął uchwały o pociągnięciu ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej. (wyrok z 21 lutego 2001 r., P. 12/00).

VII Finanse publiczne

1. Wyłączność ustawowa regulacji podatkowej

Trybunał przypomniawszy, że art. 217 konstytucji nie ma charakteru jednolitego. Z jednej strony ustanawia on bezwzględną wyłączność ustawy dla nakładania podatków, innych danin publicznych, określania podmiotów, przedmiotów i stawek podatkowych. Z drugiej strony, końcowe fragmenty art. 217 konstytucji nakazują zachowanie formy ustawy dla normowania jedynie zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od opodatkowania. Oznacza to, zdaniem Trybunału, pozostawienie większej możliwości regulacyjnej aktom wykonawczym. Skoro bowiem wyłączność ustawy odnosi się w sposób bezwzględny tylko do określania zasad oraz kategorii, to nie ma konstytucyjnych przeszkód, by materie uszczegóławiające owe zasady i kategorii, zostały powierzone aktom wykonawczym. O ile więc w zakresie nakładania podatków, określania ich podmiotów, przedmiotów i stawek konstytucja wymaga bezwzględnie regulacji ustawowej, o tyle w zakresie przyznawania ulg i umorzeń występuje pewne złagodzenie reżimu. Nie wyklucza się możliwości ich sprecyzowania w rozporządzeniu. (wyrok z 3 kwietnia 2001 r., K. 32/00).

Trybunał podtrzymał utrwalony w jego orzecznictwie pogląd, iż w ustawie winny zostać uregulowane wszystkie istotne elementy stosunku daninowego, natomiast w powszechnie obowiązujących aktach wykonawczych mogą zostać uregulowane takie elementy stosunku daninowego, które nie mają istotnego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji tego stosunku. Odnosi się to również do spraw mniejszej wagi mieszczących się w zakresie zagadnień wymienionych w art. 217 konstytucji. (wyrok z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00).

2. Charakter prawny ustawy budżetowej

Ustawa budżetowa, jak wynika z treści art. 219 konstytucji, określa dochody i wydatki państwa w ciągu roku budżetowego. Jest planem finansowym, któremu konstytucja, ze względu na jego znaczenie dla funkcjonowania państwa, nakazuje nadać formę ustawy (art. 219 ust. 1). Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę takiej ustawy. Jest ona traktowana jako ustawa formalna i szczególna. Wyraża się to w odrębności jej niektórych cech w stosunku do innych ustaw. Treść materialną tego aktu tworzą z reguły normy planowe, skonkretyzowane czasowo i kwotowo, nie zaś normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Treści planistyczne ustawy budżetowej mogą podlegać badaniu Trybunału w bardzo ograniczonym zakresie. Ustawa budżetowa przesądza o dochodach w oparciu o istniejący stan prawny. Także ustalając wydatki, nie może ona znosić, ani modyfikować tych zobowiązań państwa, które ciążyą na nim i są konsekwencją obowiązywania innych ustaw. Musi bowiem uwzględniać skutki finansowe wynikające z tych ustaw. Jednakże nawet w takiej sytuacji ocena zrealizowania takich obowiązków prawnych może być niemożliwa, jeżeli dopuszcza się możliwość finansowania konkretnego zadania z różnych źródeł (np. z subwencji ogólnej, dotacji itd.), a ustawodawca w sposób definitywny nie przesądził w jakim zakresie i z jakiego źródła zadanie to ma być finansowane.

Analizując problem wydatków – w porządku prawnym określonym poza ustawą budżetową – nie można, zdaniem Trybunału, abstrahować od tego, że zawsze szczegółowe postanowienia ustawy budżetowej stanowią fragmenty wyważonej i zbilansowanej koncepcji ogólnej. Z tego punktu widzenia, istotne jest też zachowanie równowagi budżetowej, stanowiącej odrębną wartość konstytucyjną wymagającą ochrony. Nakazuje to traktowanie budżetu jako pewnej całości i dyktuje powściągliwość w dokonywaniu kontroli jego poszczególnych postanowień. Ogólny poziom dochodów publicznych może nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez konstytucję i ustawy. Ustawodawca jest wtedy zobligowany do odpowiedniego wżenia potrzeb finansowanych z budżetu państwa. Sam proces dokonywania wyborów politycznych i ekonomicznych, a także problem trafności i słuszności rozstrzygnięć parlamentu, pozostaje – co do zasady – poza kontrolą Trybunału. (postanowienie z 20 czerwca 2001 r., K. 35/00).