

O UZASADNIANIU ZASADY ZAUFANIA W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Orzekając o zgodności bądź niezgodności poszczególnych przepisów prawa (lub całych normatywnych aktów prawnych) z konstytucją, Trybunał uzasadnia swe rozstrzygnięcia za pomocą różnego rodzaju argumentów. Orzeczenie z dnia 30 listopada 1988 r. jest tym, w którym¹ Trybunał do aparatu pojęciowego swego orzecznictwa wprowadził pojęcie „zaufanie” i „zasadzie zaufania obywateli do państwa” przypisał i po dziś dzień, w wielu późniejszych orzeczeniach, przypisuje rolę kryterium decydującego, czy określony przepis jest zgodny z konstytucją, czy też zgodny z nią nie jest. Ważna to kwestia, skoro w imię „zasady zaufania” przepisy ustanawiane przez prawodawcę bywają uznawane za niezgodne z konstytucją, a rodzi to przecież daleko sięgające następstwa prawne.

Spójrzmy tedy, jakie argumenty Trybunał powoływał i powołuje na rzecz uznania „zasady zaufania”, jaki mają one charakter i jaka jest ich wartość prawna.

Argumentacja Trybunału ulegała zmianom, z tym wszakże, że zawsze zmierzał on i nadal zmierza do wykazania, że zasada ta ma taki bądź inny, bliższy lub dalszy, ale zawsze jakiś rodowód prawny. Tylko rodowód bowiem Trybunał widzi, co znalazło swój wyraz w kilku jego orzeczeniach, że tego rodzaju zasady (a więc „zasada zaufania” oraz inne jeszcze zasady, które nie są tu przedmiotem uwagi) „nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanym tekście konstytucji”², ale uznaje, że mają one „rangę konstytucyjną, choć nie wyrażono ich w szczegółowych przepisach konstytucji”³.

Powołanie się w orzeczeniu z 30 listopada 1988 r. na zasadę zaufania obywateli do państwa było oczywistym novum i wymagało jakiegoś uzasadnienia. Trybunał przyjął więc, że zasada ta:

1. „leży u podstawy wielu postanowień Konstytucji (art. 9, art. 20 ust. 2, art. 101, przepisy ustanawiające podstawowe prawa i wolności obywateli i gwarantujące ich ochronę)”
2. „jest – podobnie jak zasada praworządności materialnej – zasadą prawno-konstytucyjną”
3. „staje się jednocześnie podstawową wartością ogólnospołeczną, do której odwołują się, i którą chronią normy ustawy zasadniczej”⁴.

1. OTK 1988, s. 102.

2. OTK 1997, Nr 5-6, so 445; tak samo OTK 1999, Nr 5, s. 518; OTK 1988, s. 102 o zasadzie nieretroakcji Trybunał pisze jako o „nie wyrażonej w Konstytucji wprost.”

3. OTK 1999, Nr 3, s. 214 czytamy, że zasady owe mają „rangę konstytucyjną, choć nie wyrażono ich w szczegółowych przepisach konstytucji.”

4. OTK 1988, s. 102.

Argumentami tymi Trybunał kierował się w dwu dalszych orzeczeniach⁵, zaś w jeszcze innym o zasadzie zaufania obywateli do państwa pisał nawet jako o zasadzie „wyrażonej” w wielu artykułach konstytucji, w tym w „art. 9, art. 20 ust. 2, art. 101 i innych ustanawiających podstawowe prawa wolności obywateli, gwarantujących ich ochronę”⁶.

Każdy z powyższych argumentów, którymi Trybunał wówczas się kierował, wymaga bliższego nań spojrzenia.

Aby rozważyć kwestię, czy zasada zaufania obywateli do państwa „leży u podstawy” przepisów wymienianych przez Trybunał, konieczne staje się przypomnienie, choćby w przypisie, jak przepisy te brzmiały w czasie wydawania omawianych orzeczeń⁷.

Zdając sobie sprawę z tego, co postanawiały wymieniane przez Trybunał przepisy ówczesnej konstytucji, nie można nie zapytać, czy do utrzymania jest argument, że zasada zaufania obywateli do państwa „leży u podstawy” owych przepisów (u podstawy art. 9, art. 20 ust. 2 itd.).

Otóż zwrot, że to a to „leży u podstawy” tego to a tego przepisu prawa jest dość często spotykany w piśmiennictwie prawniczym. Argumentuje się wówczas, że „u podstawy” przepisu ustanawiającego kary za zabójstwo „leży” uznanie, iż życie ludzkie jest wartością najwyższą i dlatego należy je chronić⁸, że „u podstawy” przepisów przewidujących kary za naruszenie tajemnicy informacji „leży” uznanie, że prawo do dysponowania wiadomościami z wyłączeniem osób niepowołanych jest dobrem, które należy chronić prawnie⁹ itp.

Pojawia się tu pojęcie dobra prawnego¹⁰. „Dobrem prawnym staje się bowiem to dobro społeczne, które na skutek faktu typizacji zyskało ochronę w określonym zakresie i określonych warunkach”¹¹. Gdyby życie ludzkie, tajemnica korespondencji itd. jako określone dobra nie legły „u podstawy” owych przepisów, nie byłoby racji, by przepisy takie ustanawiać i nie zostałyby one ustanowione.

Oczywista jest tu zależność faktu ustanowienia danego przepisu i samych już jego postanowień od tego, co „leży” u jego „podstawy”, a więc od racji jego wydania, od chronionej wartości.

5. OTK 1989, s. 40, 91.

6. OTK 1989, s. 122.

7. Art. 9. Wszystkie organy władzy i administracji państwowej opierają się w swej działalności na świadomym, czynnym współdziałaniu najszerszych mas ludowych i obowiązane są:

- 1) zdawać narodowi sprawę ze swej działalności,
- 2) uważnie rozpatrywać i uwzględniać słuszne wnioski, zażalenia i życzenia obywateli w myśl obowiązujących ustaw,
- 3) wyjaśniać masom pracującym zasadnicze cele i wytyczne polityki władzy ludowej w poszczególnych dziedzinach działalności państwowej, gospodarczej i kulturalnej.

Art. 20 ust. 2. Sejm jako najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi urzeczywistnia suwerenne prawa narodu.

Art. 101. Poseł i członek rady narodowej powinni zdawać sprawę wyborcom ze swej pracy i z działalności organu, do którego zostali wybrani.

8. Por. np. K. Buchała: *Prawo karne materialne*. Warszawa 1980, s. 678.

9. Tamże, s. 697.

10. O dobrach prawnych przed laty pisał już W. Wolter: *Zarys systemu prawa karnego*. Część ogólna. Kraków 1933, s. 81 i n.

11. K. Buchała: *Prawo karne...*, s. 217.

Należy zaznaczyć, że jest to problem daleko ogólniejszy, właściwy nie tylko prawoznawstwu. Taka sama relacja zachodzi między dobrami moralnymi i chroniącymi je moralnymi normami¹².

Wskazując następstwa w postaci przepisów konstytucji, że organy władzy i administracji są zobowiązane do zdawania narodowi sprawy ze swej działalności (art. 9), a posłowie i radni wyborcom (art. 101), że sejm urzeczywistnia suwerenne prawa narodu (art. 20 ust. 2), że obowiązują „przepisy ustanawiające podstawowe prawa i wolności obywateli i gwarantujące ich ochronę”, Trybunał stwierdza, że u ich podstawy leży zasada zaufania obywateli do państwa, a więc, że jest ona racją ustanowienia owych przepisów, i to racją o której pisze, że jest ona zasadą konstytucyjną.

Można by powiedzieć, że argumentacja Trybunału przybrała postać wniosko- wania redukcyjnego, „w którym przesłanki wynikają entymematycznie z wniosku ze względu na pewne zdania, wchodzące w skład wiedzy wnioskującego”,¹³.

Aby argumentacja Trybunału była poprawna, musielibyśmy (odwołując się do wiedzy, z tej dziedziny) być przekonani o występowaniu określonego związku między następstwami i racją, musielibyśmy być przekonani, że gdyby nie kierowa- no się zasadą zaufania obywateli do państwa, nie ustanowiono by przepisów konstytucji, na które powołuje się Trybunał.

Otóż zależności takiej nie ma, zasada zaufania obywateli do państwa nie była racją przepisów wymienionych przez Trybunał i nie leży u ich podstawy. Z praw- dziwych następstw, gdyż prawdą jest, że w owym czasie przepisy te obowiązywa- ły, Trybunał wywiódł fałszywą rację, tzn. zasadę zaufania obywateli do państwa. Zupełnie inne racje leży u podstaw owych przepisów.

Postanowienia art. 9, 101, 20 ust. 2 oraz przepisów konstytucji o prawach i wol- nościach obywateli, jak by ich nie czytać, pozostają bez jakiegokolwiek związku z tym, czy uznaje się zasadę zaufania obywateli do państwa, czy też zasady tej w ogóle się nie uznaje. Zasada ta nie była racją ustanowienia przepisów przytacza- nych przez Trybunał.

W ostatnim z wymienionych orzeczeń Trybunał powtarza wywód, że zasada zaufania obywateli do państwa „leży u podstaw” wymienianych przezeń przepisów konstytucji, ale wyraźnie wzmacnia swą argumentację dodając, iż jest ona w tychże przepisach „wyrażona”¹⁴.

W tym ujęciu byłaby to więc zasada zarówno leżąca u podstawowych przepisów, jak i zarazem w nich wyrażona.

Upadł argument, że omawiana zasada leży u podstaw powoływanych przepisów konstytucji. Spójrzmy tedy, jaką wartość ma wypowiedź Trybunału, że w tychże przepisach zasada ta została „wyrażona”. Otóż przepisy te niewątpliwie coś wyraża- ją, a sam termin „wyrażanie” ma określony sposób rozumienia¹⁵. Co owe przepisy

12. O normach moralnych funkcjonujących „w obronie” wartości biologicznego istnienia, godności, niezależności, prywatności, pokojowego współżycia itp. o normach „strzegących” tych dóbr, „służących” ich osiągnięciu – M. Ossowska: *Normy moralne. Próba systematyzacji*. Warszawa 1970, *passim*.

Bliższe omówienie tych problemów w literaturze etycznej: V. J. Bourke, *Historia etyki*, b.m.w. 1994, s. 239-251.

13. K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna*. Warszawa 1965, s. 128; Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*. Wyd. 20. Warszawa 1997, s. 182 i n.

14. OTK 1989, s. 122.

15. K. Ajdukiewicz, *Logika ...*, s. 24 i in.; Z. Ziemiński, *Logika...*, s. 16 i n.

wyrażają, rozstrzygają to reguły znaczeniowe i reguły składni języka, w którym zostały one sformułowane. Według tychże reguł jedne z owych przepisów wyrażają, jaka ma być rola sejmu, inne – co ma czynić poseł i radny, jeszcze inne – że obywatele mają takie a takie prawa, jednak żaden z nich, jak i wszystkie razem wzięte ani nie wyrażają myśli, iż obywatele mają ufać państwu, ani też, że w stosunku do państwa mają żywić nieufność. Upada zatem stwierdzenie Trybunału, że wyliczane przezeń przepisy wyrażają zasadę zaufania obywateli do państwa.

W toku swej argumentacji Trybunał wsparł się również stwierdzeniem, sformułowanym w trybie orzekającym, że zasada zaufania obywateli do państwa „staje się jednocześnie podstawową wartością ogólnospołeczną”¹⁶, co można – nie wdając się w bliższe rozważania potraktować jedynie jako ideologiczno-polityczny postulat Trybunału, a nie jako prawdziwą wypowiedź o rzeczywistych przekonaniach obywateli. Kwestia, czy obywatele ufają państwu, czy też zaufaniem go nie darzą, nie ma żadnego związku z ustalaniem stanu prawnego, czy zasada zaufania obywateli do państwa jest (była wówczas) czy nie jest (nie była) wymogiem konstytucyjnym.

W omawianych orzeczeniach Trybunał *expressis verbis* twierdzi, że zasada zaufania obywateli do państwa „jest”¹⁷ zasadą konstytucyjną. Píše o niej w trybie orzekającym, jak gdyby był postronnym obserwatorem i w metajęzyku opisywał ówczesny stan prawny, acz jest ona niekwestionowanym jego tworem. Nie zna jej aparat pojęciowy ówczesnej konstytucji ani komentatorzy tej ostatniej. Posłużenie się tym trybem wypowiedzi ma wyraźnie indoktrynacyjny charakter.

Należy także zwrócić uwagę na rangę, jaką Trybunał nadaje zasadzie zaufania obywateli do państwa. Przypisując jej walor zasady konstytucyjnej traktuje ją jako zasadę odrębną, samodzielną i stawia ją na równi z zasadą praworządności. Uzasadniając zakaz retroakcji powołuje się zarówno na zasadę praworządności, jak i na zasadę zaufania obywateli do państwa i z obydwu z nich, wymienianych łącznie, zakaz ów wyprowadza¹⁸. Otóż praworządność była wówczas pojęciem konstytucyjnym (art. 58, 64)¹⁹, choć Trybunał przyjmował, że zasadę praworządności materialnej „formuluje”²⁰ art. 8 ust. 1²¹. Niezależnie od tego, na które artykuły ówczesnej konstytucji, trafnie czy nie trafnie (co dziś jest już bez znaczenia) by się nie powoływać, pojęcie praworządności występowało w aparacie pojęciowym owej konstytucji. Jeżeli, za Trybunałem, posługiwać się określeniem „zasada”, praworządność jako *lex lata* była wówczas zasadą konstytucyjną.

Żadnego charakteru prawnego nie miała natomiast lansowana przez Trybunał zasada zaufania obywateli do państwa. Upadło jej uzasadnienie jako zasady, która „leży u podstaw” powoływanych przez Trybunał postanowień konstytucji (art. 9, art. 20 ust. 2, art. 101, przepisy ustanawiające podstawowe prawa i wolności obywateli) jako zasady „wyrażanej” przez owe przepisy, tym samym upadła uzasad-

16. OTK 1988, s. 102.

17. OTK 1988, 18 OTK 1989, s. 91.

18. OTK 1989, s. 40 Trybunał pisze o zasadzie niedziałania prawa wstecz jako o zasadzie „wyprowadzonej z innych zasad konstytucji, mianowicie zasady praworządności materialnej oraz z zasady zaufania obywateli do państwa”; niemal identycznie – OTK 1989, s. 121-122; por. także OTK 1988, s. 102.

19. Art. 58. Sądy [...] strzegą praworządności ludowej [...].

Art. 64. Prokurator generalny [...] strzeże praworządności ludowej [...].

20. OTK 1989, s. 121-122; OTK 1988, s. 102.

21. Art. 8 ust. 1. Prawa Polskiej Rzeczypospolitej wyrazem interesów i woli ludu pracującego.”

niana teza, że zasada zaufania obywateli do państwa „jest” zasadą prawnokonstytucyjną. Zasada ta to jedynie postulat Trybunału, który ma swe wyłączne uzasadnienie w jego założeniach aksjologicznych, w aprobowanej przezeń ideologii, ale nie w konstytucji. Należy przypomnieć, że pod rządem ówczesnej konstytucji uznawano, właśnie w imię realizacji zasad praworządności, że nie można na jednej płaszczyźnie stawiać postanowień prawa i pozaprawnych postulatów ideologicznych. Pisano, że „nie godzi się uznawać jakiejś dyrektywy za »zasadę prawa« jeśli nie ma się możliwości wskazania podstaw, ze względu na które uznaje się daną zasadę za wiążącą prawnie”²². Pisano, że „nie można uważać za zasady systemu prawa czegoś, co prawem aktualnie nie jest”²³. Ocena faktu równorzędnego potraktowania przez Trybunał konstytucyjnej zasady praworządności i pozaprawnego postulatu ufania państwu może już być pozostawiona bez komentarza.

Charakteryzując tok rozumowania Trybunału można powiedzieć, że w imię określonych założeń aksjologicznych uznał on postulat, iż należy ufać państwu, podniósł go do godności zasady konstytucyjnej i ... stanął przed koniecznością znalezienia jakiegoś uzasadnienia. Jakże znalazł, takie przedstawił, co nie dziwi, bowiem przekonywającego uzasadnienia prawnego znaleźć nie mógł.

Trudno też przyjąć, by sam Trybunał cenił wartość przedstawionego uzasadnienia, skoro w późniejszych orzeczeniach argumenty te zarzucił i na nie już się nie powoływał. Nie zarzucił jednak myśli o konstytucyjnym charakterze zasady zaufania obywateli do państwa próbując znaleźć inny sposób jej prawnego uzasadnienia.

II

W grudniu 1989 roku poważnej zmianie uległy postanowienia konstytucji i już w jej pierwszym artykule umieszczona została klauzula, że Rzeczpospolita Polska jest „państwem prawnym”²⁴. Przed niniejszą nowelizacją określenie „państwo prawne” w ustawodawstwie polskim nie występowało, konstytucja i nauka prawa mówiły o praworządności, zasadzie praworządności i państwie praworządnym.

Klauzule „państwo praworządne” i „państwo prawne” obejmują identyczne postulaty, różni je sama tylko nazwa, pierwsza o polskim rodowodzie językowym, druga o rodowodzie językowym obcym²⁵.

Otóż trzeba tu odnotować zmianę sposobu argumentacji, za którego pomocą Trybunał począł teraz uzasadniać zasadę zaufania obywateli do państwa. Poprzednio Trybunał w ogóle nie wiązał zasady zaufania obywateli do państwa z zasadą praworządności i obydwie traktował jako dwie odrębne, równorzędne zasady. Po wspomnianej nowelizacji konstytucji klauzula „państwo prawne” stała

22. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński: *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1974, s. 57.

23. J. Wróblewski: *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*. Warszawa 1959, s. 259.

24. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Dz. U. Nr 75, poz. 444.

25. J. Nowacki: *Rzeczyprawo. Dwa problemy*. Katowice 1995, s.15-65.

się dlań punktem wyjścia argumentacji mającej uzasadnić obowiązywanie zasady zaufania obywateli do państwa.

Orzeczenie z dnia 22 sierpnia 1990 r. jest tym, w którym po raz pierwszy znalazł swój wyraz inny od poprzednio omówionego sposób uzasadnienia zasady zaufania obywateli do państwa. W orzeczeniu tym Trybunał zajął stanowisko, że „prawa nabyte winny być chronione ze względu na zasadę państwa prawnego (art. 1 Konstytucji), w szczególności ze względu na wynikającą z niej zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem i państwem”²⁶. Podniesiona w tym cytacie przez Trybunał problematyka tzw. praw nabytych, omówiona w innym opracowaniu²⁷, nie stanowi tu przedmiotu zainteresowania.

Istotne jest natomiast, jak Trybunał ujmuje relację zasady zaufania obywateli do państwa do zasady państwa prawnego, przy czym już tu trzeba zaznaczyć, że jest ona przezeń charakteryzowana za pomocą dość różnych określeń. Już w pierwszym orzeczeniu tego rodzaju, przytoczonym wyżej, jak i w wielu późniejszych²⁸, jest ona przedstawiana jako relacja „wynikania” zasady zaufania obywateli do państwa z zasady państwa prawnego.

Acz Trybunał wielokroć stwierdza, że zasada zaufania obywateli do państwa „wynika” z zasady państwa prawnego nigdy nie wykazał, jak przebiega ów proces wynikania. Wynikanie jest przecież procesem o ustalonych warunkach poprawności. Aby stwierdzić, że zasada zaufania „wynika” z zasady państwa prawnego, trzeba by wykazać, że zostały spełnione owe warunki. Tym Trybunał się nie zajmuje.

Kategorycznie natomiast stwierdza, że jedna z omawianych zasad „wynika” z drugiej i – chciałoby się dodać – mamy wierzyć, iż zasada zaufania obywateli do państwa „jest zasadą konstytucyjną”. Gdyby Trybunał (świadomie czy nieświadomie) nie pomijał pytania o warunki poprawności wynikania, zapewne terminem tym w charakterystykach wzajemnej relacji owych dwu zasad by się nie posługiwał. Bez aprobaty dodatkowych, pozaprawnych założeń oceniających, które Trybunał przyjmuje, z postanowień konstytucji, iż „Rzeczpospolita Polska jest [...] państwem prawnym [...]” ani nie wynika to, że obywatele powinni kierować się zasadą zaufania do państwa, ani też to, że zasadą tą kierować się nie powinni.

W opracowaniach o charakterze analitycznym zasadnie zwracano uwagę „na pewien dziwoląg spotykany w pracach prawniczych. Nader często czytamy tam »wnioskowaniu normy z normy« W metodologii logicznej mowa jest tylko o wywnioskowaniu zdania ze zdania, które to wnioskowanie definiuje się jako uznanie pewnego zdania (całkowite lub częściowe) pod wpływem uprzedniego uznania jakiegoś zdania (całkowicie lub częściowo). Uznanie zdania jest przekonaniem, że jest tak, jak głosi dane zdanie. Przekonanie można żywić w stosunku do zdań (prawdziwych albo fałszywych), nie można zaś żywić w stosunku do rozkazów, czy norm, które nie są zdaniami i niczego nie stwierdzają”²⁹. Do tak zwanego wywnioskowania norm z norm nie odnosi się żadne rozumienie wnioskowania dotyczące zdań, ani wnioskowanie przyczynowościowe (że to a to jest skutkiem tej a tej przyczyny), ani implikacyjne (jeżeli p to q),

26. OTK 1990, s. 52.

27. J. Nowacki, *Rzeczy prawa...*, s. 59-135.

28. OTK 1991, I, s. 158; OTK 1992, II, s. 19, 26; OTK 1994, I, s. 120; OTK 1997, 5-6, s. 445, 450, 470, 513, 519; OTK 1999, 3, s. 240; OTK 1999, 5, s. 518, 536; OTK 2000, 1, s. 47-48; OTK 2000, 5, s. 691; OTK 2001, 4, s. 466, 487; OTK 2001, 7, s. 1007; OTK 2002, 3, s. 441, OTK 2003, 5, 524.

29. Z. Ziembka: *Analityczna teoria obowiązku. Studium z logiki deontycznej*. Warszawa 1983, s. 223.

ani też inferencyjne (kiedy to zdanie q można otrzymać ze zdania p przez użycie takich sposobów przekształcania, które zastosowane do zdania prawdziwego lub zespołu zdań prawdziwych dają w rezultacie zawsze zdanie prawdziwe)³⁰. Stan rzeczy jasno oddaje krótkie stwierdzenie, że nie istnieje wnioskowanie norm z norm, a już w żadnym razie nie może ono przebiegać „według praw logiki”³¹.

Wypowiedzi Trybunału o wynikaniu zasady zaufania obywateli do państwa z klauzuli „państwo prawne” nie spełniają żadnego kryterium wynikania, ani implikacyjnego, ani inferencyjnego, ani też przyczynowościowego. Choć żaden logiczny związek nazywany wynikaniem między klauzulą „państwo prawne” a zasadą zaufania obywateli do państwa nie zachodzi, Trybunał, posługując się słowem „wynikanie”, stwarza pozory istnienia takiego związku.

Wypowiedzi Trybunału o wynikaniu jednej zasady z drugiej niczego nie orzekają o stanie prawnym. Pełnią jedynie funkcję perswazyjną³², to znaczy starają się zasugerować, że omawiana zasada „wynikając” z zasady państwa prawnego jest zasadą konstytucyjną. Uznanie zasady zaufania obywateli do państwa w ogóle nie jest kwestią wynikania, lecz preferowania określonych założeń aksjologicznych, co faktycznie Trybunał czyni, choć powołuje się na wynikanie.

„Wynikanie” nie jest jedynym terminem, za którego pomocą Trybunał charakteryzuje stosunek określonych zasad do klauzuli „państwo prawne”. W szeregu orzeczeń przyjmuje, że ta czy inna zasada jest „dedukowana” z postanowień art. 1 (obecnie – art. 2) konstytucji³³ pisząc również o „wydedukowaniu” zasady zaufania obywateli do państwa „z ogólnej zasady państwa prawnego”³⁴.

Argumentem o „dedukowaniu” i „wydedukowaniu” jednej zasady z drugiej Trybunał posłużył się w jakimś nieznanym, nieokreślonym przezeń rozumieniu, nie mającym nic wspólnego z uznanym, przyjętym w nauce pojmowaniem dedukcji, ani z pojmowaniem jej jako przechodzenia w toku wnioskowania od ogółu do szczegółu, ani jako dobieraniem następstwa do racji, ani też jako rozumowania, w którym kierunek uzasadniania jest zgodny z kierunkiem wynikania³⁵, nie mówiąc już o tym, że dedukuje się zdania ze zdań, a nie powinnościowo pojmowane, ocenami zdeterminowane zasady z innych zasad.

Rozumowanie Trybunału uwidocznione w przytoczonych orzeczeniach nie ma nic wspólnego z rozumowaniem dedukcyjnym. Nie dedukcja, lecz założenia aksjologiczne przesądziły kwestię uznania zasady zaufania obywateli do państwa przez Trybunał. Powoływanie się na dedukcję ma wyraźnie perswazyjny charakter³⁶.

30. T. Kotarbiński: *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*. Wyd. 2. Wrocław – Warszawa – Kraków 1961, s. 204.

31. Z. Ziemba: *Analityczna teoria...*, s. 226.

32. T. Pawłowski: *Pojęcia i metody współczesnej humanistyki*. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 125-150.

33. OTK 1992, I, s. 29: [...] zasada nieretroakcji nie wypowiedziana *expressis verbis* w Konstytucji, ale dedukowana z jej art. 1, chociaż stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w demokratycznym państwie prawnym nie ma jednakże charakteru absolutnego.”

34. OTK 1990, s. 77-78: „[...] realizując przede wszystkim zasadę sprawiedliwości społecznej, Sejm RP w ustawie z dnia 20 lipca 1990 r. nie naruszył art. 7 Konstytucji. Nie naruszył też art. 1, bowiem zasada sprawiedliwości społecznej – jako wymieniona w tym przepisie *expressis verbis* – ma pierwszeństwo przed wydedukowanymi z zawartej w nim ogólnej zasady państwa prawnego takimi zasadami, jak: *pacta sunt servanda*, zaufanie obywateli do organów państwa i ochrona praw nabytych.”

35. T. Kotarbiński: *Kurs logiki dla prawników*. Warszawa 1951, s. 155-159; K. Ajdukiewicz: *Logika...*, s. 115-117.

36. T. Pawłowski: *Pojęcia i metody...*, s. 125-150.

Są również takie orzeczenia, w których Trybunał „wyprowadza” bądź „wywodzi” jedną zasadę z drugiej. Tak właśnie z zasady państwa prawnego „wyprowadza” zasadę zaufania obywateli do państwa³⁷, zaś z tej ostatniej „wyprowadza” dalsze zasady³⁸. Píše także o zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jako o zasadzie „wywiedzionej” z klauzuli demokratycznego państwa prawnego³⁹.

„Wyprowadzanie” i „wywodzenie” są określeniami o jawnie metaforycznym charakterze, urozmaicającymi terminologię orzecznictwa. W kontekście orzeczeń Trybunału nie znaczą one nic, jeżeli nie rozumieć ich w ten sposób, że zasada zaufania „wywiedzona” czy „wyprowadzona” z zasady państwa prawnego to tyle, co wynioskowana z tej ostatniej, a więc z niej wynikająca. Można tu już tylko powtórzyć, że z zasady państwa prawnego w żaden poprawny sposób ani nie wynika to, że obywatele powinni żywić zaufanie do państwa, ani też to, że żywić go nie powinni.

W innych znów orzeczeniach Trybunał pisze, że „szereg treści składających się na istotę »demokratycznego państwa prawnego« nie została odrębnie wyrażona w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych. [...] treści te mogą i powinny zostać wydobywane z art. 2 konstytucji”⁴⁰. Píše też o „klauzuli demokratycznego państwa prawnego i wypływających z niej zasad szczegółowych”⁴¹, a nawet i o regułach i zasadach „odnalezionych” przezeń w klauzuli państwa prawnego⁴², acz do słowa „odnalezienie” sam odnosi się z wyraźnym dystansem opatrując je cudzysłowem.

Literacko-metaforyczne wypowiedzi o „wypływanii” i „wydobyciu” zasady zaufania ze sformułowania tekstu prawnego o państwie prawnym pełnią funkcję indoktrynacyjną, nie mają żadnej wartości rzeczowej. Z pojęcia „państwo prawne” zasada ta ani nie „wypływa”, ani też jej się nie „wydobędzie”, póki pod pojęcie to nie zostanie ona podstawiona przez argumentującego. Trybunał najpierw sam wyposaża rozumienie państwa prawnego w zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, (o czym nie mówi), by potem ją „wydobyć” bądź orzec o jej „wypływanii”, (co wyraźnie eksponuje). Najkrócej – ze zwrotu „państwo prawne” „wypływa” i „wydobywane” jest to, co Trybunał sam wprzód w zwrocie tam założy.

Określenia: wynikanie, wywodzenie, wyprowadzanie, wypływanie, wydobywanie czy odnajdywanie wzajemnie się nie wyłączają, gdyż ich rozumienie jest podporządkowane temu samemu celowi. Bywa tak, że w tym samym orzeczeniu Trybunał mówi o wynikaniu, wydobywaniu, jak i o odnajdywaniu zasady zaufania⁴³, o jej wypływanii i wynikaniu⁴⁴ itp, nie przywiązując – widać – szczególnej wagi do określeń, którymi się posługuje.

Żadne z owych określeń nie uzasadnia uznanego przez Trybunał stwierdzenia, że zasada zaufania obywateli do państwa „jest” zasadą konstytucyjną.

37. M.in. OTK 1995,1, s. 73: „[...] nie każde odstępstwo od wcześniej przyznanych uprawnień narusza konstytucyjną zasadę państwa prawa i wyprowadzoną z niej zasadę zaufania obywateli do państwa [...]”; OTK 1999, 3, s. 241; OTK 2000, 7, s. 1231.

38. M.in. OTK 1999, 3, s. 241: „Z zasady tej (zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa - J.N.) Trybunał dawno już wyprowadził dalsze szczegółowe zasady [...]”; QTK 1997, 5-6, s. 475.

39. M.in. OTK 1998,5, s. 407; OTK 1999, 5, s.481; OTK 1999, 7, s. 904.

40. OTK 1999,3, s. 240; OTK 1997,2, s. 225.

41. OTK 1997,5-6, s. 452, OTK 2001,4, s. 467.

42. OTK 1999,3, s. 240; OTK 1997, 5-6, s. 445.

43. OTK 1999,3, s. 240.

44. OTK 1997,5-6, s. 445, 452.

III

Trybunał, uzasadniając swe stanowisko, że zasada zaufania obywateli do państwa⁴⁵ jest obowiązującą zasadą konstytucyjną, w orzeczeniach z ostatnich kilku lat powołuje się na inne już argumenty, niż poprzednio.

Wprawdzie ze słownictwa Trybunału nie zniknęły owe niby-argumenty o wynikaniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, o jej wypływanii, wyprowadzaniu itp.⁴⁶, ale można powiedzieć, że stały się one już tylko argumentami powoływanymi obok innych bądź wspólnie z innymi. Ciężar argumentacji uległ przesunięciu na wspomniane argumenty inne, a wypływanie, wynikanie, wyprowadzanie itp., choć występuje nadal, nie są już – jak mniemam – argumentami rozstrzygającymi.

Podstawą, na której Trybunał opiera obecnie swą argumentację zmierzającą do wykazania obowiązującego charakteru zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jest, jak i poprzednio, przepis art. 2 konstytucji, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym [...]”. Przepis ten formułuje, zgodnie przez wszystkich rozumiany, nakaz takiego ukształtowania ustroju państwa, by było ono państwem prawnym.

Otóż ciężar argumentacji Trybunału spoczął teraz na aprobowanym przezeń pojmowaniu państwa prawnego. Ważny punkt w rozumowaniu Trybunału stanowi stwierdzenie, że zwrot „państwo prawne” jest klauzulą generalną⁴⁷. Każdy przepis zawierający zwrot nazywany klauzulą generalną to przepis, który nakazuje, by jego adresaci kierowali się ogólnie oznaczonym, wskazanym w nim rodzajem ocen i tylko do narzucenia owego rodzaju ocen ogranicza się jego rola⁴⁸. Reszta jest już sprawą ocen adresatów takiego przepisu.

Klauzula konstytucyjna „państwo prawne” wskazuje i narzuca aksjologicznie zdeterminowany rodzaj ideologii politycznej, z którą zgodnie ma być ukształtowany ustrój i funkcjonowanie państwa. „Państwo prawne” to nazwa metaprawnej doktryny, ideologii zalecającej określone rozwiązania prawne, ideologii realizowanej w praktyce ustrojowej wielu państw⁴⁹.

Tak też Trybunał argumentuje, że „skoro w art. 2 pomieszczono tę klauzulę, to dano tym samym wyraz intencji wprowadzenia do naszego porządku konstytucyjnego tych wszystkich elementów, które na demokratyczne państwo prawne się składają⁵⁰ (niekiedy „elementy” te są określane jako „składniki”⁵¹).

45. Gwoli ścisłości należy zwrócić uwagę, że od 1991 roku (OTK1991, s. 286, 266) Trybunał nazywa omawianą zasadę „zasadą zaufania obywateli do państwa i jego prawa”, zaś w późniejszych orzeczeniach określa ją najczęściej jako „zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa”. Odnotowuję tę zmianę terminologiczną i pojęciową nie zajmując się nią bliżej, gdyż jest to kwestia wymagająca odrębnego omówienia.

46. Por. m.in. OTK 1998, 5, s. 407; OTK 1999, 3, s. 241; OTK 1999, 5, s. 481; OTK 1999, 7, s. 904; OTK 2000, 5, s. 691; OTK 2000, 7, s. 1231; OTK 2001, 4, s. 466, 467, 487; OTK 2001, 7, s. 1007; OTK 2002, 3, s. 441.

47. OTK 1997, 5-6, s. 445, 450; OTK 1999, 5, s. 518; OTK 2000, 7, s. 1217, 1231 oraz szereg innych, tu nie wymienianych.

48. J. Nowacki: *Studia z teorii prawa*. Kraków 2003, s. 133-162, 44 i n. oraz powoływana, tam literatura.

49. F. A. Hayek: *The Constitution of Liberty*. Chicago 1960, s. 206: „The rule of law is [...] a rule concerning what the law ought to be, a meta-legal doctrine or a political ideal. It will be effective only in so far the legislator feels bound by it.”

50. OTK 1999, 3, s. 241; OTK 1999, 7, s. 893; OTK 2002, 3, s. 448; o „istotnym elemencie” tej zasady – OTK 2001, 7, s. 1007.

51. OTK 1999, 1, s. 8.

Oto inne jeszcze wypowiedzi Trybunału wyraźnie oddające jego stanowisko. „Jeżeli art. 2 konstytucji nie ma pozostać tylko pustą deklaracją, to trzeba brać pod uwagę powszechnie przyjęte standardy państwa prawnego”⁵². Jeszcze mocniej brzmi sformułowanie o „obowiązku przestrzegania konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego”⁵³.

Jasne są też stwierdzenia Trybunału, że „na treść zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 konstytucji, składa się szereg zasad”⁵⁴, że „pewne zasady i reguły znajdują wyraz [...] w ogólnej klauzuli art. 2 konstytucji”⁵⁵, że klauzula ta „stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które [...] nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji [...]”⁵⁶.

Trybunał podkreśla, że klauzula państwa prawnego „posiada już ugruntowane znaczenie w naszym kręgu kultury prawnej”⁵⁷, że ma ona „pewną treść ogólną, ustabilizowaną w konstytucjonalizmie, orzecznictwie i doktrynie naszego kręgu cywilizacyjnego”⁵⁸.

Jest niewątpliwe, że rozumienie państwa prawnego obejmuje szereg różnego rodzaju postulatów, formułowanych w języku reguł bądź zasad, które państwo powinno realizować. Celem niniejszego opracowania nie jest jednak dokonanie przeglądu owych zasad, ich charakterystyki itp.⁵⁹ Przedmiot uwagi stanowi tu wyłącznie zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a dokładniej jej uzasadnienie odwołujące się do rozumienia państwa prawnego.

Charakteryzując zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa Trybunał przyjmuje, że „niewątpliwie należy ona do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 konstytucji”⁶⁰, że zasada ta „była i jest jednym z podstawowych składników wyrażonych w [...] art. 2” konstytucji⁶¹. Trybunał podkreśla, iż „wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie, że [...] do zasad tych należy w szczególności zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”⁶², w innym zaś uznał, że „w szczególności” ona właśnie należy do standardów państwa prawnego⁶³. Nie można też pominąć wypowiedzi Trybunału, że państwo prawne „oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa”⁶⁴, które „wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa”⁶⁵, bowiem jest to „oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego”⁶⁶.

52. OTK 2000, 3, s. 411.

53. OTK 2002, 4, s. 679.

54. OTK 2000, 1, s. 11.

55. OTK 1997, 5-6, s. 446; OTK 1999, 3, s. 240, że klauzulę tę „należy” rozumieć jako zbiorcze wyrażenie reguł i zasad.

56. OTK 1997, 5-6, s. 445.

57. OTK 1997, 5-6, s. 445.

58. OTK 1999, 3, s. 241.

59. O kwestiach tych por. J. Nowacki: *Rzeczy prawa...*, s. 15-56.

60. OTK 1999, 7, s. 893.

61. OTK 1999, 1, s. 8.

62. OTK 2000, 1, s. 11.

63. OTK 2002, 4, s. 679.

64. OTK 1999, 3, s. 241.

65. OTK 1999, 5, s. 518.

66. OTK 1999, 3, s. 240-241.

Punktem wyjścia argumentacji Trybunału uzasadniającej obowiązywanie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jako niepisanej zasady konstytucyjnej są postanowienia art. 2 konstytucji, który nakazuje takie ukształtowanie ustroju państwa, by było ono państwem prawnym.

Zawarta w tym przepisie klauzula generalna „państwo prawne” ocenie adresatów pozostawia kwestię, jakie, konkretne już postulaty państwo to powinno spełniać.

Trybunał przyjmuje, co wielokroć stwierdza, że jednym z tych postulatów, jedną z owych reguł czy zasad składających się na rozumienie państwa prawnego jest zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ponieważ Trybunał uznaje, że zasada zaufania jest oczywistą cechą, kanonem, fundamentalnym elementem państwa prawnego, jego stanowiska nie można odczytać inaczej, niż w ten sposób, że również do niej (jako owego kanonu, fundamentalnego elementu) odnoszą się stwierdzenia o ugruntowaniu, o ustabilizowaniu w konstytucjonalizmie, orzecznictwie i doktrynie.

Spójrzmy więc kolejno, czy uznawana przez Trybunał zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, rozumiana przezeń jako cecha, element państwa prawnego, rzeczywiście jest ugruntowana, ustabilizowana w wskazanym przez Trybunał konstytucjonalizmie, orzecznictwie i doktrynie naszego kręgu kultury prawnej.

Trybunał nie wyjaśnia, jakim rozumieniem konstytucjonalizmu się kieruje. W jego orzeczeniach brak nawet pośrednich wypowiedzi, które mogłyby na coś wskazywać. Nie wiadomo więc, do czego sięgać, do jakich sięgać materiałów, by zweryfikować twierdzenie, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest w konstytucjonalizmie uznawana i ugruntowana. Ponieważ konstytucjonalizm jest wymieniany osobno, jakimiś względami Trybunał musiał się kierować. Nie wiadomo jednak, jakie to względy, nie można więc wyjść poza sferę przypuszczeń.

Można tedy pytać, w jakiej to dziedzinie poczyną prawnych zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma mieć owo ugruntowanie jako zasada konstytucyjna. Skoro nie w orzecznictwie i nie w doktrynie, traktowanych odrębnie, to gdzie zasady te znaleźć, w tekstach konstytucji? Konstytucjonalizm, *ad usum* omawianego przypadku, byłby tedy rozumiany jako całokształt przepisów różnych konstytucji, a więc inaczej, niż jego rozumienie kształtowało się dotychczas. Ewentualność tę trzeba zdecydowanie wykluczyć, gdyż w konstytucjach państw ocenianych globalnie⁶⁷ jako państwa prawne (praworządne, w których rządzą prawa⁶⁸) po prostu nie ma przepisów, które stanowiłyby, że należy ufać państwu i stanowionemu przez nie prawu. Co więcej, gdyby w konstytucji jakiegoś państwa taki generalnie sformułowany nakaz się znalazł, byłby on oceniany jako przejaw czy wyraz ideologii etatystycznej, autorytarnej, albo jeszcze mocniej, ale nie jako przejaw ideologii państwa prawnego.

Pojęcie zaufania nie jest wprawdzie zupełnie obce ustawodawstwu zwyktemu, mianowicie przepisom o postępowaniu administracyjnym⁶⁹, zbyt daleka to jednak droga, by podnosić je do godności zasady, i to zasady konstytucyjnej. Gdyby ktoś

67. O ocenach globalnych: Cz. Znamierowski: *Oceny i normy*. Warszawa 1957, s. 212-218.

68. O identyczności postulatów obejmowanych mianem, mianem państwa prawnego, praworządności i rządów prawa: J. Nowacki: *Rządy prawa. Dwa problemy*. Katowice 1995, s. 15-54.

69. Art. 8 k.p.a.: „Organy administracji publicznej zobowiązane są prowadzić postępowanie w taki spo-

to czynił, każdy dowolnie wybrany przepis ustawowy mógłby zwać zasadą konstytucyjną.

„Konstytucjonalizm”, na który powołuje się Trybunał, nie jest terminem obcym ideologii prawnopolitycznej. Mówiąc najkrócej, mianem konstytucjonalizmu określana jest pewna liberalna doktryna, liberalna ideologia, która w imię realizacji uznawanych wartości (takich jak wolność, własność, ograniczenie władzy państwowej, trójpodział władz, niezawisłość sądów itd.) postuluje poddanie porządku prawnopolitycznego w państwie unormowaniom zawartym w akcie zwanym konstytucją, tzn. w akcie o najwyższej mocy prawnej oraz w aktach prawnych legalnie wydanych na podstawie konstytucji i z nią zgodnych⁷⁰.

Nie podejmuję kwestii, wszystkie bez wyjątku czy też nie wszystkie postulaty głoszone pod hasłem konstytucjonalizmu są zarazem postulatami ideologii państwa prawnego. Pewne jest natomiast, że lwia ich część, z sztagardowymi hasłami włącznie, jest obejmowana rozumieniem państwa prawnego⁷¹, co nie dziwi, bowiem obydwie doktryny (konstytucjonalizmu i państwa prawnego) odwołują się do tych samych wartości, a nawet, legitymując swe postulaty, powołują się na te same historyczne akty, jak na przykład na Wielką Kartę Wolności z 1215 r.⁷²

Gdy konstytucjonalizm rozumieć jako doktrynę głoszącą wiadome postulaty, to w świetle przedstawionych uwag brak racji na rzecz wyodrębniania jej z zakresu doktryn w ogóle, a merytorycznie już biorąc, z zakresu doktryny państwa prawnego i nie ma powodów, by wymieniać ją i zajmować się nią odrębnie. Powoływanie się na konstytucjonalizm, poza wzbogaceniem słownictwa nie wnosi tu nic.

sób, by pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli.”

Art. 121 § 1 ordynacji podatkowej: „Postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych.”

Omówienie tych kwestii: A. Skóra: *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*. Gdańsk 2002, s. 63 i n.

O przepisach podobnej treści w niemieckiej procedurze administracyjnej: K. A. Schwarz: *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip*. Baden-Baden 2001, s. 99: „Der Gesetzgeber hat mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes vom 25. Mai 1976 die Rechtssprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Aufhebung von Verwaltungsakten im wesentlichen kodifiziert und so dem Gedanken des Vertrauensschutzes seine normative Ausgestaltung für das allgemeine Verwaltungsverfahren gegeben. Auch im Steuerrecht erfolgte nahezu zeitgleich eine Regelung für Steuerverwaltungsakta in den §§ 130,131 AO.”

O. Koellreutter, *Grundriss der Allgemeinen Staatslehre*. T. Ubingen 1933, s. 126 i n.; R. Dreier: *Konstitutionalismus und Legalismus. Zwei Arten juristischen Denkens im demokratischen Verfassungsstaat*. W: *Konstitutionalismus versus Legalismus?* Hrsg. E.E. Dais, S. Jørgensen, A. Erh SoonTay. Stuttgart 1991, s. 85 i n.; C. L. Ten: *Konstytucjonalizm i praworządność*. W: *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*. Red. R. E. Goodina, P. Pettita. Warszawa 1998, s. 508-529; H. Schambeck, *Der Verfassungsbegriff and seine Entwicklung*. W: *Festschrift für Hans Kelsen zum 90. Geburtstag*. Wien 1971, s. 211-241; E. W. Böckenförde: *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucji*. „Civitas. Studia z filozofii polityki” 1997, nr 1, s. 11-35; F. A. Hayek: *The Constitution of Liberty*. Chicago 1960, s. 176-192.

71. Por. m.in.: R. Gneist: *Der Rechtsstaat*. Berlin 1872, s. 175, 162; O. Bähr: *Der Rechtsstaat*. Cassel, Göttingen 1864, s. 13,47-49; R. v. Mohl: *Encyklopädie der Staatswissenschaften*. 2. Aufl., Freiburg i.B. 1872, s. 325 i n.; R. Walter: *Osterreichisches Bundesverfassungsrecht*. Wien 1971, s. 112-113; L. Adamovich: *Handbuch des Osterreichischen Verfassungsrechts*. 5. Aufl., Wien 1957, s. 114 i n.; W. Friedmann: *Legal Theory*. 3 ad., London 1953, s. 422 i n.; F. A. Hayek: *The Constitution...*, s. 176-192, 469-478, 199.

Z punktu widzenia różnic między ustrojami państwowymi konstytucjonalizm, ze względu na głoszone i realizowane postulaty, jest zaliczany do grupy „liberalnych, obywatelskich państw prawnych” O. Koellreutter: *Grundriss...*, s. 126.

72. Np.: E.W. Böckenförde: *Historyczny rozwój...*, s. 12; W. I. Jennings: *The Law and the Constitution*, 3 ed., London 1946, s. 11, 45; F. A. Hayek: *The Constitution...*, s. 163, 168.

Ponieważ Trybunał także powołuje się na orzecznictwo, spójrzmy więc, czy zasada zaufania, zaliczana przezeń do kanonu zasad składających się na rozumienie państwa prawnego, rzeczywiście ma swe „ustabilizowanie” w „orzecznictwie ... państw naszego kręgu cywilizacyjnego”. Dodaję: w orzecznictwie ustalającym zgodność *vel* niezgodność generalnych aktów prawnych z konstytucją, i to niezależnie od tego, czy sprawy te należą do kompetencji odrębnych trybunałów konstytucyjnych, jak np. w Niemczech⁷³ i Austrii⁷⁴, czy czynią to sędziowie najwyższej instancji sądownictwa powszechnego, jak np. w Szwajcarii⁷⁵ czy też jeszcze inne ciała, jak np. we Francji⁷⁶.

Pomijam kwestię, które państwa mogłyby zostać zaliczone do „naszego kręgu cywilizacyjnego”, które zaś nie. Ograniczam swe zainteresowanie do orzecznictwa czterech wymienionych już państw, gdyż ich przynależność do kręgu, który Trybunał ma na uwadze, żadnych wątpliwości nie budzi.

Otóż rzeczywiście jest tak, że orzecznictwo wyżej wymienionych państw zasadę zaufania (nazywaną zasadą ochrony zaufania) uznaje za wiążącą zasadę prawną i kieruje się nią jako kryterium ustalania zgodności/niezgodności ustaw z konstytucją.

W najkrótszym zarysie można powiedzieć, że niemiecki Związkowy Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, iż prawo konstytucyjne nie składa się tylko z poszczególnych przepisów konstytucji pisanej, lecz także z pewnych wiążących, wewnętrznie spójnych ogólnych zasad i idei przewodnich, których ustawodawca konstytucyjny nie skonkretyzował w osobnych przepisach. Do idei tych, wiążących bezpośrednio, należy zasada państwa prawnego a jej istotnym składnikiem jest pewność prawa. Pokój prawny i pewność prawa są elementami o centralnym znaczeniu w państwie prawnym⁷⁷. Orzekając o zgodności bądź niezgodności normatywnych aktów prawnych (lub poszczególnych przepisów) z konstytucją Trybunał ten kieruje się „powszechnie uznanymi zasadami państwa prawnego”⁷⁸, a „istotnym elementem” tej zasady jest pewność prawa⁷⁹.

73. E. Friesenhahn: *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesrepublik Deutschland*. W: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Länderberichte und Rechtsvergleichung*. Köln-Berlin 1962, s. 89-197; por. także opracowania zawarte w pracy zbiorowej: *Bundesverfassungsgericht and Grundgesetz*. Bd. I, II. Hrsg. Ch. Starck. Tübingen 1976, passim.

74. E. Melichar: *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich*. W: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart...*, s. 439, 488; F. Ermacora, *Der Verfassungsgerichtshof*. Graz-Wien-Köln 1956, passim; R. Walter: *Verfassung and Gerichtsbarkeit*. Wien 1960, s. 96 i n; H. Heller, *Die Prüfung von Gesetzen*. Wien-New York 1979, passim.

75. M. Imboden: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz*. W: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart...*, s. 506-526; s. 511: „Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist der gegenwärtig aus neun Richtern bestehenden »staats- und verwaltungsrechtlichen Abteilung« des Bundesgerichts anvertraut.”

76. C. Franck: *Les fonctions juridictionnelles du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat dans l'ordre constitutionnel*. Paris 1974, passim; Ch. Eisenmann, L. Hamon: *La Jurisdiction Constitutionnelle en Droit Français*. W: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart...*, s. 231-291.

77. BVerfG, Bd. 2, s. 403: [...] das Verfassungsrecht nicht nur aus den einzelnen Sätzen der geschriebenen Verfassung besteht, sondern auch aus gewissen [...] verbindenden, innerlich zusammenhängenden allgemeinen Grundsätzen und Leitideen, die der Verfassungsgesetzgeber, weil sie das vorverfassungsmässige Gesamtbild geprägt haben, von dem er ausgegangen ist, nicht in einem besonderen Rechtssatz konkretisiert hat. Zu diesen Leitideen, die auch den Landesgesetzgeber unmittelbar binden, gehört das Rechtsstaatsprinzip. [...] Das Rechtsstaatsprinzip enthält als wesentlichen Bestandteil die Gewährleistung der Rechtssicherheit [...] Rechtssriede und Rechtssicherheit Bind von [...] zentraler Bedeutung für die Rechtsstaatlichkeit [...] BVerfG Bd.7, s. 92: „Die Rechtsstaatlichkeit gehört nicht nur die Vorausssehbarkeit, sondern auch die Rechtssicherheit und die materielle Richtigkeit oder Gerechtigkeit.”

78. BVerfG, Bd. 7, s. 319, 92-93.

79. BVerfG, Bd.13, s. 271.

Trybunał ten przyjmuje, że dla obywatela pewność prawa oznacza przede wszystkim ochronę zaufania⁸⁰. Ochrona zaufania jest zasadą państwa prawnego⁸¹ i jest rozumiana przezeń jako prawny nakaz⁸².

Obywatel musi ufać, że jego działania zgodne z prawem oraz wszystkie pierwotnie związane z nimi skutki prawne zyskają uznanie i poszanowanie⁸³.

Zarazem jednak Trybunał ten przyjmuje, że zaufanie obywateli do prawa ma być „godne ochrony”⁸⁴, jak też ma być „rzeczowo usprawiedliwione”⁸⁵. Zaufanie „rzeczowo nieusprawiedliwione” z ochrony korzystać nie może⁸⁶. Trybunał ów wskazuje generalnie określone przezeń sytuacje, w których ono ochrony nie znajduje⁸⁷.

Sam już stosunek zasady ochrony zaufania do zasady państwa prawnego w orzecznictwie niemieckim nie jest pojmowany jednolicie. Są orzeczenia, w których związek zasady ochrony zaufania z zasadą państwa prawnego jest przedstawiany jako związek o charakterze pośrednim, bowiem za fundamentalny element państwa prawnego uznawana jest zasada pewności prawa, a z niej dopiero „wynika” (wypływa, wywodzi się) zasada ochrony zaufania⁸⁸. Są jednak i takie orzeczenia, w których Trybunał przyjmuje, że zasada ochrony zaufania bezpośrednio „wypływa” z zasady państwa prawnego i wymienia ją obok zasady pewności prawa⁸⁹.

Kończąc tę nader krótką charakterystykę poglądów niemieckiego Związkowego Trybunału Konstytucyjnego należy wyraźnie podkreślić, że zaufanie, które Trybunał ten chroni, jest zaufaniem do obowiązującego prawa⁹⁰, a zasada ochrony zaufania zyskała walor stałego elementu jego orzecznictwa.

W orzecznictwie sądów niemieckich odwoływanie się do koncepcji państwa prawnego nie jest jednak wyłącznym sposobem argumentacji uzasadniającym zasadę ochrony zaufania. Tak np. Związkowy Sąd Administracyjny

80. BVerfG, Bd. 13, s. 224: „Für den Bürger bedeutet Rechtssicherheit in erster Linie Vertrauensschutz”; tak samo: Bd. 13, s. 271; Bd. 63, s. 175, 329 i n; Bd. 72, s. 196; Bd. 68, s. 307; Bd. 69, s. 309.

81. BVerfG, Bd. 13, s. 45.

82. BVerfG, Bd. 72, s. 326.

83. BVerfG, Bd. 13, s. 271: „Zu den wesentlichen Elementen des Rechtsstaatsprinzips gehört die Rechtssicherheit. Der Staatsbürger [...] muss darauf vertrauen können, dass sein dem Staat geltendes Recht entsprechendes Handeln von der Rechtsordnung mit allen ursprünglich damit verbundenen Rechtsfolgen anerkannt bleibt.”

84. BVerfG, Bd. 71, s. 273; Bd. 72, s. 277, 326, 254, 61, 327; Bd. 76, s. 245, 349, 354.

85. BVerfG, Bd. 13, s. 213.

86. BVerfG, Bd. 13, s. 224: „Der Schutz des Vertrauens auf geltendes Recht kann aber dort nicht in Frage kommen, wo es kein Vertrauen geben kann oder wo es sachlich nicht gerechtfertigt wäre.”

87. BVerfG, Bd. 13, s. 271-272: „Es kommen unter anderem folgende Fälle in Betracht:

a) Das Vertrauen ist nicht schutzwürdig, wenn der Bürger nach der rechtlichen Situation in dem Zeitpunkt, an dem der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz zurückbezogen wird, mit dieser Regelung rechnen musste (vgl. BVerfGE 1, 264 [280]; 2, 237 [264 f.]; 8, 274 [304]).

b) Der Staatsbürger kann auf das geltende Recht bei seinem Planen dann nicht vertrauen, wenn es unklar und verworren ist. In solchen Fällen muss es dem Gesetzgeber erlaubt sein, die Rechtslage rückwirkend zu klären (vgl. BVerfGE 11, 64 [72 f.]).

c) Der Staatsbürger kann sich nicht immer auf den durch eine ungültige Norm erzeugten Rechtsschein verlassen. Der Gesetzgeber kann daher unter Umständen eine nichtige Bestimmung rückwirkend durch eine rechtlich nicht zu beanstandende Norm ersetzen (vgl. BVerfGE 7, 89 [94]).

d) Schließlich können zwingende Gründe des gemeinen Wohls, die dem Gebot der Rechtssicherheit übergeordnet sind, eine Rückwirkungsanordnung rechtfertigen (vgl. BVerfGE 2, 380 [405]); Bd. 37, s. 417, 420.

88. Np. BVerfG, Bd. 13, s. 283, 212, 271.

89. Np. BVerfG, Bd. 72, s. 242; Bd. 67, s. 14; Bd. 76, s. 347, 349; Bd. 78, s. 284.

90. Np. BVerfG, Bd. 13, s. 224, 283; Bd. 72, s. 277.

(Bundesverwaltungsgericht) w części swych orzeczeń zasadę ochrony zaufania uzasadnia odwołując się do rozumienia państwa prawnego i pewności prawa⁹¹, w innych zaś wiąże ją z zasadą dobrej wiary⁹², przy czym zasady pewności prawa i zasady dobrej wiary nie traktuje jako zasad wzajemnie się wyłączających⁹³. Aprobując zasadę dobrej wiary argumentuje, że ona jest podstawą zasady ochrony zaufania⁹⁴, że dobra wiara nakazuje to a to⁹⁵, że następstwem związania administracji postanowieniami własnych aktów prawnych jest ochrona zaufania, która „po części” ma swe uzasadnienie w zasadzie pewności prawa, „po części” zaś w zasadzie dobrej wiary⁹⁶. Trzeba dodać, że Trybunał Konstytucyjny także uznał, nawiązując do orzeczeń Związkowego Sądu Administracyjnego, że zasada dobrej wiary w prawie publicznym również jest zasadą „panującą”⁹⁷.

Charakterystyki orzecznictwa austriackiego Trybunału Konstytucyjnego zgodne są co do tego, że zdecydowanie odrzucane są przezeń postulaty kierowania się kryteriami ponadpozytywnoprawnymi, takimi jak bardziej czy mniej niejasne reguły prawa natury, słuszności bądź celowości⁹⁸. Zaznacza się, że inaczej niż zdarza się to w orzecznictwie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, „nigdy” trybunał ten takimi ponadpozytywnoprawnymi kryteriami się nie kierował⁹⁹. Zadaniem trybunału nie jest bowiem korygowanie ustawodawstwa ani też wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych, wykraczających poza granice określone przez postanowienia ustaw¹⁰⁰.

Bywa jednak tak, że tekst konstytucji stwarza tylko „pozory” unormowania samo merytoryczne rozstrzygnięcie pozostawiając uznaniu Trybunału¹⁰¹. Dzieje się tak w przypadkach, gdy w przepisach konstytucji występują zwroty nazywane klauzulami generalnymi (unbestimmte Gesetzesbegriffe), takie jak wolność, rów-

91. BVerwG, Bd. 11, s. 137 i n.; Bd. 1.3, 8. 32.

92. BVerwG, Bd. 8, s. 269; Bd. 9, s. 253 i n.; Bd. 10, s. 68, 309; Bd. 19, s. 189 i n.; Bd. 21, s. 124; Bd. 29, s. 295; Bd. 35, s. 162; Bd. 40, s. 150.

93. Np. BVerwG, Bd. 35, 8. 162.

94. BVerwG, Bd. 40, s. 150: „[...] der Vertrauensgrundsatz, der auf dem Grundsatz von Treu und Glauben beruht [...]”.

95. BVerwG, Bd. 29, s. 295.

96. BVerwG, Bd. 35, 8. 162: „Die Verwaltung ist durch einen nach aussen tretenden Willensakt gebunden. [...] Diese Bindung erfolgt zum Vertrauensschutz, der teils mit dem Grundsatz von Rechtssicherheit und Rechtsbeständigkeit, [...] teils mit Treu und Glauben begründet wird [...]”.

97. BVerfG 59, s. 167: „Der [...] aus dem Rechtsstaatsprinzip entwickelte Vertrauensgrundsatz bedeutet, dass nach dem auch im öffentlichen Recht herrschenden Grundsatz von Treu und Glauben ein rechtswidriger Verwaltungsakt nur zurückgenommen werden darf, wenn das öffentliche Interesse an der Gesetzmässigkeit der Verwaltung das durch den Erlass des fehlerhaften Aktes begründete Vertrauen des Begünstigten auf die Beständigkeit behördlicher Entscheidungen überwiegt”.

98. L. Adamovich, H. Spanner, *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts*. Wien 1957, s. 400; E. Melichar: *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich*. W: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Länderberichte und Rechtsvergleichung*. Köln–Berlin 1962, s. 461.

99. F. Ermacora: *Der Verfassungsgerichtshof*. Graz–Wien–Köln 1956, s. 238.

100. L. Adamovich, H. Spanner: *Handbuch...*, s. 400; F. Ermacora: *Der Verfassungsgerichtshof...*, s. 238–239: „[...] Verfassungsmässigkeit, nicht die Naturrechtsmässigkeit, auch nicht die Zweckmässigkeit (VerfGH. Slg. 1764) eines angefochtenen Gesetzes ist Gegenstand der Prüfung, die Bundesverfassungsgesetze im formellen Sinne [...] sind Prüfungsmassstab”. H. Haller: *Die Prüfung von Gesetzen. Ein Beitrag zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle*. Wien–New York 1979, s. 134: „Der Gerichtshof” sollte zum Hüter der Verfassung berufen werden, nicht jedoch zur Kontrolle, ob die Verfassung mit anderen Wertsystemen im Einklang steht”.

101. F. Ermacora: *Der Verfassungsgerichtshof...*, s. 224: „Wenn sich nämlich der Gesetzgeber seiner Ordnungsfunktion dadurch entzieht, dass er Angelegenheiten mit „unbestimmten Gesetzesbegriffen”, d.h. nur scheinbar regelt, wird der VerfGH. gezwungen, diese „unbestimmten Gesetzesbegriffe” auszulegen”.

ność, słuszność, godność itp.¹⁰² Trybunał, z mocy postanowień konstytucji, sam musi przyjąć wówczas jakieś ich rozumienie. Bardzo już generalnie przedstawiając relację „Trybunał – konstytucja” pisze się nawet, że aktualnym stanem konstytucji jest aktualny stan orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zaś Trybunał ów to permanentnie działająca konstytuanta¹⁰³, co – dodaję – staje się szczególnie widoczne, gdy mieć na uwadze rolę konstytucyjnych klauzul generalnych.

W orzecznictwie austriackiego Trybunału Konstytucyjnego doniosłą rolę pełni reguła równości¹⁰⁴, z nią bywa wiązany wymóg ochrony zaufania i w szeregu orzeczeń ona właśnie jest wskazywana jako uzasadnienie owego wymogu. Ilustrują to stanowisko wypowiedzi Trybunału o wiążącej prawodawcę regule równości i o sprzecznym z nią naruszeniu chronionego zaufania na skutek nieunormowania sytuacji przejściowych¹⁰⁵, o godzącym w regułę równości naruszeniu chronionego zaufania, o takiej mierze naruszenia uprawnionego zaufania podatnika, że ma miejsce pogwałcenie reguły równości¹⁰⁶. Podobnie w innych jeszcze orzeczeniach¹⁰⁷.

W niektórych orzeczeniach uzasadnienie ochrony zaufania jest upatrywane w zasadzie państwa prawnego. Tak np. w orzeczeniu dotyczącym rozbieżności między tekstem uchwalonym a opublikowanym Trybunał ów przyjął, że byłoby nie do pogodzenia z zasadą państwa prawnego, gdyby obywatel nie mógł ufać, że jego zachowania będą oceniane według przepisów ogłoszonych w dzienniku ustaw (*Bundesgesetzblatt*)¹⁰⁸.

102. F. Ermacora: *Der Verfassungsgerichtshof*, s. 238.

103. M. Welan: *Der Verfassungsgerichtshof - sine Nebenregierung? W: Das politische System Österreichs*. H. Fischer (Hrsg.) Wien 1977, s. 280: „Die aktuelle Verfassungsrechtssprechung ist die aktuelle Verfassung. Und der Verfassungsgerichtshof ist in diesem Sinne eine Konstituante in Permanenz, wie Wilson den Supreme Court bezeichnete.”

104. A. v. Brünneck: *Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien*. Baden-Baden 1992, s. 119: „In Österreich hat das Gleichheitsprinzip eine zentrale Stellung in der Rechtssprechung des Verfassungsgerichtshofes.”; H. Haller, *Die Prüfung...*, s. 148: „Eine nähere Überlegung wird vielleicht zeigen, dass die Verfassung nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes im Gleichheitsgebot eine Norm geschaffen hat, deren Bedeutung – was unter gleich und ungleich, was unter sachlich und unsachlich zu verstehen ist – von wandelnden Vorstellungen abhängig ist. Wessen Vorstellungen allerdings hier ausschlaggebend sein sollten – die des Volkes, die der jeweils von der Sachfrage berührten Personen, die eines fingierten Verfassungsgesetzgebers oder die der Richter des Verfassungsgerichtshofes – bliebe offen. Dieses Problem stellt sich hingegen nicht, wenn man erkennt, dass verschiedene Ergebnisse nicht aus einer Veränderung des Gleichheitssatzes, sondern aus seiner Anwendung auf einen veränderten Sachverhalt erfließen.”

105. Orzeczenie z 27.9.2000, Geschäftszahl G 59/00: „Gleichheitswidrigkeit der plötzlichen und vollständigen Beseitigung der Sonderzahlungen für Rechtspraktikanten ohne eine gebotene und ausreichende Übergangsregelung wegen Verletzung des Vertrauensschutzes”. [...] plötzliche vorgenommene Streichung der Sonderzahlungen für die bereits in Gerichtspraxis stehenden Rechtspraktikanten steht mit dem auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitssatz nicht im Einklang.”

106. Orzeczenie z 3. 3.2000, Geschäftszahl G 172/99: „Verfassungswidrigkeit [...] wegen Verstosses gegen den Gleichheitssatz infolge Verletzung des Vertrauensschutzes.”; „Durch die vollständige Beseitigung der Firmenwertabschreibung, ohne Einschleif – oder Übergangsregelung für jene Fälle, [...] ist das berechtigte Vertrauen der Steuerpflichtigen in die gegebene Rechtslage in einem Masse beeinträchtigt worden, dass eine Verletzung des Gleichheitssatzes vorliegt.”

107. Por. także orzeczenia: z 19.6.1998, Geschäftszahl G 454/97; z 29.9.1999, Geschäftszahl G 291/96, G 292/96 ua; z 11.12.1997, Geschäftszahl G 441/97 ua.

108. Orzeczenie z 13.3.2003, Geschäftszahl G 368/02 ua, V 81/02 ua – G 218/02 ua: „Widerspruch [...] zum Rechtsstaatsprinzip. Die Regelung des § 2a Abs 2 BGB1G bewirkt, dass der Bürger nicht mehr darauf vertrauen kann, dass sein Verhalten an jenen Rechtsvorschriften gemessen wird, die im Bundesgesetzblatt kundgemacht sind. [...] dem einzelnen nicht zugemutet werden soll, sich durch Studium der parlamentarischen Materia-

Bywa, że chroniąc zaufanie Trybunał odwołuje się łącznie zarówno do zasady państwa prawnego, jak i do reguły równości, a nadto do innych jeszcze zasad¹⁰⁹.

Są też orzeczenia, w których jedynym uzasadnieniem decyzji Trybunału jest odwołanie się do kryterium zaufania, a właściwie do kryterium ochrony zaufania. Z omawianego punktu widzenia szczególnie charakterystyczne są tu orzeczenia rozstrzygające wątpliwości związane z tzw. retroakcją i stosowaniem przepisów prawa intertemporalnego¹¹⁰. Wymóg ochrony zaufania stał się tutaj wyłączną i – zdaniem Trybunału – uznaną za wystarczającą podstawą traktowania określonych przepisów jako zgodnych bądź niezgodnych z konstytucją. Samo zaś kryterium ochrony zaufania nie jest już legitymowane ani jako przejaw stosowania reguły równości, ani jako wymóg realizacji postulatów państwa prawnego, ani też poprzez odwołanie się do jakichkolwiek innych wartości czy zasad. Można sądzić, że kryterium to w przekonaniu Trybunału zyskało takie uznanie i taki walor oczywistości, że jego legitymizacja stała się po prostu zbędna.

Trybunał chroni zaufanie do prawa, do aktualnego dla danej sytuacji stanu prawnego (Rechtslage)¹¹¹. Nie znajduje zaś ochrony ufność podmiotów, że w przyszłości stan prawny nie ulegnie zmianie bądź pogorszeniu z punktu widzenia ich interesów¹¹². Trybunał stwierdza wyraźnie, że ochronę zyskuje tylko to zaufanie, – oczywiście według jego ocen – uznaje za „uprawnione”¹¹³, „prawnie chronione”¹¹⁴, „rzeczywiście usprawiedliwione”¹¹⁵.

Spójrzmy pokrótce na orzecznictwo szwajcarskiego Sądu Federalnego, które w dwudziestym wieku wykazywało wyraźne wahania w kwestii dopuszczalności/niedopuszczalności stosowania zasady dobrej wiary w tzw. prawie publicz-

lien Kenntnis vom genauen Wortlaut eines vom Nationalrat gefassten Gesetzesbeschlusses zu verschaffen, um (durch Vergleich mit dem kundgemachten Text) anschätzen zu können, ob – im Fall einer Divergenz – eine Berichtigung des kundgemachten Gesetzes zu gewartigen ist”.

109. Np. orzeczenie z 29.6.2000, Geschäftszahl G 19/00 ua, V 9/00 ua: tEine Regelung des Inhaltes des § 15a FAG 1997 idF BGBl, I 30/2000, mit der – rückwirkend über einen Zeitraum von mehr als elf Jahren – in Rechtspositionen der Gebietskörperschaften, aber auch der Steuerpflichtigen eingegriffen wird und generelle Rechtsakte abgeändert werden, verstösst offenkundig nicht nur gegen das rechtsstaatliche Prinzip und das Gleichheitsgebot, sondern auch gegen das föderalistische Prinzip und das den Gemeinden verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf Selbstverwaltung”, a gminy „auf Grund der bisherigen Interpretation der Rechtslage auf eine Besteuerungsberechtigung vertrauen durften”.

110. Np. orzeczenia: z 17.10.1998, Geschäftszahl G 4/97, G 5/97 na; z 25.6.1998, Geschäftszahl G 384/96; z 12.12.1998, Geschäftszahl B 342/98; z 29.11.2000, Geschäftszahl B 1735/00; z 4.12.2000, Geschäftszahl G 18/00.

111. Np. orzeczenia: z 15.6.1998, Geschäftszahl B 626/97; z 12.12.1998, Geschäftszahl B 342/98; z 3.3.2000, Geschäftszahl G 172/99; z 29.6.2000, Geschäftszahl G 19/00 ua, V 9/00 na; z 4.12.2001, Geschäftszahl G 18/00; z 5.12.2002, Geschäftszahl G 296/02.

112. Np. orzeczenie z 1.3.2003, Geschäftszahl B 1137/02: „Das Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der gegebenen Rechtslage geniesst als solches keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Es steht dem Gesetzgeber vielmehr grundsätzlich frei, die Rechtslage für die Zukunft anders und auch ungünstiger zu gestalten”; orzeczenie z 17.10.1998, Geschäftszahl G 4/97, G 5/97, G 6/97, G 221/97 ua: „[...] kein verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen auf den auch künftig unveränderten Fortbestand der sich aus dieser Entscheidung ergebenden Rechtslage”; z 25.6.1998, Geschäftszahl G 384/96; z 12.12.1998, Geschäftszahl B 342/98.

113. Np. orzeczenie z 11.12.1997, Geschäftszahl G 441/97, G 443/97 na; z 3.3.2000, Geschäftszahl G 172/99; z 29.11.2000, Geschäftszahl B 1735/00.

114. Np. orzeczenie z 29.11.2000, Geschäftszahl B 1735/00.

115. Np. orzeczenie z 15.6.1998, Geschäftszahl B 626/97; z 19.6.1998, Geschäftszahl G 454/97; z 25.6.1998, Geschäftszahl G 384/96; z 27.9.2000, Geschäftszahl G 59/00 ua.

nym, by w gruncie rzeczy przychylić się na rzecz argumentów o jej stosowaniu¹¹⁶. Wątpliwości przesądziła konstytucja z 1999 r. ustanawiając mocą jednego z jej przepisów ogólnych obowiązek działania w dobrej wierze (wśród zobowiązanych do kierowania się dobrą wiarą na pierwszym miejscu wymieniając organy państwa, art. 5 ust. 3) i przyznając „każdemu” prawo (uznane za podstawowe) do tego, by przez organy państwa nie był traktowany arbitralnie, lecz zgodnie z zasadami (regułami) dobrej wiary¹¹⁷.

Czynienie użytku z klauzuli dobrej wiary ukształtowało się w dwu ogólnie określanych kierunkach: ochrony zaufania i zakazu nadużycia prawa¹¹⁸. Ochrona zaufania jako nakaz dobrej wiary (jako nakaz narzucany czy dyktowany przez rozumienie dobrej wiary) jest pojmowana jako wymóg lojalności działania organów państwa, i zarazem jako konstytucyjna rękojmia prawa (uprawnienia) obywateli do ochrony ich zaufania do działań władz¹¹⁹. Orzecznictwo (wraz z doktryną) uznaje, że ów nakaz ochrony zaufania ma swe uzasadnienie w konstytucyjnej klauzuli dobrej wiary i *sub specie bonae fidei* rozstrzyga kwestie, czy w świetle okoliczności rozpatrywanej sprawy chodzi o zaufanie chronione, czy niechronione¹²⁰. Chronione jest zaufanie podmiotów działających w dobrej wierze¹²¹.

Dobra wiara nie chroni zaufania do obowiązującego stanu prawnego, iż nie ulegnie on nawet i niekorzystnym zmianom¹²², ani też nie chroni przed zmianami praktyki orzecniczej¹²³. Chroni natomiast zaufanie do zapewnień i wyjaśnień

116. F. Picot: *La bonne foi en droit public*. „Zeitschrift für schweizerisches Recht” 1997, Bd. 96, Heft 2, s. 142-171; K. Sameli: *Treu und Glauben im öffentlichen Recht. Einige grundsätzliche Bemerkungen anhand der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts*. „Zeitschrift für schweizerisches Recht”, Bd. 96, Heft 4, 1977, s. 302-314.

117. Art. 9. Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.

Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi.

Ognuno ha diritto d'essere trattato senza arbitrio e secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato.

118. B. Ehrenzeller, P. Mastonardi, R. J. Schweizer, K. A. Vallender: *Die schweizerische Bundesverfassung*. Zürich 2002, s. 141.

119. K. Sameli: *Treu und Glauben...*, s. 347: „Mit dem Begriff des Vertrauensschutzes ist der Grundsatz von Treu und Glauben als das Gebot gemeint, das von den staatlichen Organen ein loyales Verhalten fordert und dem Bürger einen entsprechenden verfassungsmässigen Anspruch auf Schutz seines Vertrauens in die Tätigkeit der Behörden gewährleistet. Der Bürger soll sich darauf verlassen dürfen, dass die Behörden im Einklang mit der Rechtsordnung und den tatsächlichen Verhältnissen handeln. Hat er einen Rechtsmangel nicht erkennen können und sich auf einen blossen Rechtsschein verlassen, so sollen sein guter Glaube geschützt und die sich aus dem Rechtsmangel ergebenden negativen Folgen abgeschwächt oder aufgehoben werden.”

120. Np. BGE 99 Ib 101; 76 I 190; 78 Ia 608; 98 Ia 281. K. Sameli: *Treu und Glauben...*, s. 380: „Der Betroffene muss also guten Glaubens sein.”; E. Ehrenzeller, P. Mastonardi, R. Schweizer, K. Vallender: *Die schweizerische...*, s. 142: „Behandlung nach Treu und Glauben kann nur fordern, wer nicht selber in relevanter Weise gegen dieses Gebot verstossen hat.”

121. Np. BGE 120 Ia 126 E. 4e/dd; 118 Ib 241 E. 5e, E 9b,c; 106 Ia 254 E. 3c; 104 Ib 205 E. 5b.

122. Np. BGE 98 Ia 374; 94 I 345; 102 Ia 331; 78 I 401.

123. Np. BGE 49 I 300; 94 I 16; 101 Ia 120: „Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes vermag in der Regel nur eine individuell-konkrete, d. h. an einen bestimmten Bürger gerichtete und auf einen bestimmten Fall bezogene Zusicherung der Verwaltungsbehörde eine Abweichung vom Gesetz zu rechtfertigen. Der Bürger, der sich lediglich am Wortlaut generell-abstrakter Normen orientiert, handle es sich um das Gesetz oder um eine ausführende Verordnung, muss das Risiko tragen, dass er den wahren Sinn der Norm nicht erfasst oder die Nichtigkeit einer Vorschrift übersieht.”

władz udzielanych w indywidualnych stosunkach prawnych powstających między organami państwa i obywatelami¹²⁴.

Odmienne ukształtował się francuski aparat pojęciowy. Prawodawca francuski nie ustanowił reguły, że należy chronić czyjeś zaufanie (albo reguły, że obywatele mają ufać państwu i prawu), orzecznictwo, z konstytucyjnym włącznie, nie wprowadziło jej do zasobu pojęć, którymi się kieruje i w konsekwencji reguła ta nie stała się przedmiotem uwagi opracowań prawniczych. Pojęciem ochrony zaufania nie operuje język francuskich rodzimych tekstów prawnych, ani też francuski język prawniczy.

Konstytucyjne orzecznictwo francuskie rozstrzyga te same kwestie, które w innych państwach są rozpatrywane ze względu na zasadę ochrony zaufania, a więc takie jak problemy retroakcji i nieretroakcji, wzruszalności i niewzruszalności decyzji administracyjnych, praw słusznie i niesłusznie nabytych, kolizji postulatów pewności prawa i słuszności wydawanych decyzji itp. itp.

Fakt nieposługiwania się regułą ochrony zaufania nie wpływa ujemnie na meritum francuskiego orzecznictwa konstytucyjnego i nie znaczy, że z tego to powodu prawa obywatelskie są ograniczane bądź nie są realizowane. Prawa te, z pewnością nie gorzej niż w orzecznictwie państw uznających regułę ochrony zaufania, są chronione za pomocą innych sposobów argumentacji, odwołujących się bezpośrednio do innych klauzul generalnych, do ogólnych zasad prawa, do uznawanych wartości itp.¹²⁵ Tych ostatnich kwestii nie dotykam, gdyż przedmiotem uwagi nie jest to, jak francuskie orzecznictwo konstytucyjne rozwiązuje wskazane problemy, lecz to, że do swego aparatu pojęciowego reguły ochrony zaufania nie wprowadziło.

Otóż zarysowany powyżej stan orzecznictwa konstytucyjnego w wymienionych państwach wyraźnie przeczy lansowanemu przez Trybunał stwierdzeniu ogólnemu, że zasada zaufania obywateli do państwa jest ustabilizowanym w orzecznictwie państw naszego kręgu cywilizacyjnego, fundamentalnym (o randze konstytucyjnej) elementem klauzuli państwa prawnego¹²⁶.

Skoro w niektórych państwach tegoż kręgu orzecznictwo konstytucyjne pojęciem ochrony zaufania wcale się nie posługuje, skoro w innych orzecznictwo uznaje zasadę ochrony zaufania, ale nie traktuje jej jako postulatu państwa prawnego, lecz wiąże ją z klauzulą dobrej wiary, z regułą równości bądź jeszcze inaczej, a tylko w orzecznictwie jednego z wskazanych tu państw niezaprzeczalny charak-

124. Np. BGE 125 I 273ff. E. 4; 102 Ia 337; 99 Ib 101; K. Sameli: *Treu und Glauben...*, s.349: [...] so liegt das mit dem Grundsatz von Treu und Glauben geschätzte Vertrauen in einer Beziehung, die über das allgemeine Verhältnis eines Bürgers zum Gesetz hinausgeht. Diese Beziehung wird dadurch geschaffen, dass die Behörde einem bestimmten Bürger gegenüber ein Verhalten zeigt, aufgrund dessen sich ein besonderes Vertrauensverhältnis bilden kann. Mit diesem Verhalten wird im Bürger das Vertrauen darauf erweckt, dass in einem bestimmten Fall das Gesetz in bestimmter Weise gehandhabt werden wird. Diese rechtliche Sonderverbindung zwischen der Behörde und einem Einzelnen, die nicht schon mit dem gewöhnlichen Rechtsanwendungsakt, sondern nur durch ein besonderes Verhalten eines staatlichen Organs geschaffen wird, bezeichnet man in Lehre und Rechtssprechung mit dem Begriff des besonderen Vertrauensverhältnisses. Das besondere Vertrauensverhältnis ist die erste und unabdingbare Voraussetzung für die Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben. Nur wo dieses gegeben ist, stellt sich überhaupt die Frage, ob das von einem Bürger geltend gemachte Vertrauen schützenswert und eine Ausnahme vom Gesetz gerechtfertigt ist."

125. Por. np. P. Geurts: *Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bei der Aufhebung von Verwaltungsakten im deutschen, französischen und europäischen Recht*. Bonn 1997, s. 87 i n; 191 i n.

126. OTK 1999,3, s. 241; por. także OTK 1997, 5-6, s. 445; OTK 1992, I, s. 144.

ter ma wiązanie zasady ochrony zaufania z klauzulą państwa prawnego, to upada generalnie sformułowany argument Trybunału o ustabilizowaniu w orzecznictwie państw owego kręgu zasady zaufania obywateli do państwa jako fundamentalnego elementu klauzuli państwa prawnego.

Fakt, że w orzecznictwie niektórych państw zasada ochrony zaufania rzeczywiście jest pojmowana jako fundament, pryncypialny postulat obejmowany rozumieniem klauzuli państwa prawnego, nie uprawnia do generalizacji, do przypisywania mu waloru zjawiska powszechnego w obrębie owego kręgu cywilizacyjnego.

Z wymienionej przez Trybunał triady „konstytucjonalizm–orzecznictwo–doktryna” do rozważenia pozostała kwestia, czy zasada zaufania obywateli do państwa, traktowana przez Trybunał jako fundament¹²⁷, o pryncypium¹²⁸ państwa prawnego, rzeczywiście jest „ustabilizowana w doktrynie” wskazywanego kręgu cywilizacyjnego.

Państwo prawne, tzn. państwo, w którym rządzą prawa, jest metaprawną doktryną czy ideałem politycznym dotyczącym tego, jakie powinno być prawo¹²⁹. Stąd też pytanie, przy czym odpowiedź jest kwestią faktu, czy w doktrynie, w ideologii państwa prawnego aprobatę zyskał postulat, by obywatele żywili zaufanie do państwa, by kierowali się zasadą zaufania do działań dokonywanych przez państwo (w imieniu państwa).

Tę tylko kwestię mając na uwadze można powiedzieć, nie sięgając do myśli jeszcze wcześniejszej daty, że ideologia (czy doktryna, jak kto woli) państwa prawnego (praworządnego, rządów prawa) kształtowała się i ukształtowała w ciągu ostatnich dwu – trzech wieków. Owocem politycznej i ustrojowej wagi tej ideologii jest narastająca w ciągu ponad dwu wieków bardzo wielka ilość publikacji na jej temat.

Jest to ideologia wykazująca dość znaczne wewnętrzne zróżnicowanie¹³⁰. Na jej obraz składa się szereg ogólnie sformułowanych uzupełnianych zasad-postulatów, w węższym bądź szerszym zakresie¹³¹ uzupełnianych zarówno przez dok-

127. OTK 1992, I, s. 144; OTK 1999, 3, s. 241.

128. OTK 1990, s. 67.

129. F. A. Hayek: *The Constitution...*, s. 206: „The rule of law is therefore not a rule of the law, but a rule concerning what the law ought to be, a meta-legal doctrine or a political ideal. It will be effective only in so far as the legislator feels bound by it.”

S. J. Burton: *Particularism, Discretion and the Rule of Law*. W: *The Rule of Law*. Ed. I. Shapiro, New York - London 1994, s. 179 - 180: „The rule of law is a political ideal. As I understand it, the ideal is the part of a modern political theory, that sets certain conditions for legitimate action by government officials. Our present interest concern the conditions under which judicial action is justified and deserves respect. The rule of law implies that such action is justified only when it is in accordance with the law (while allowing for additional conditions). It is the basis in political theory for specific demands that the law constraint judges and other officials. The rule of law supposes that legal constraints on official action are necessary to support a government of limited power, a separation of powers among its parts, and a citizenry that realizes a high degree of liberty.”

130. M. Imboden: *Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge* Basel. Stuttgart 1971, s. 465: „Die Vorstellung nämlich, die sich mit dem Begriff »Rechtsstaat« verbindet, ist keine einheitliche, sondern im Gegenteil eine höchst zwiespältige.”

A. L. Wade: *Administrative Law*. Oxford 1977, s. 23: „The rule of law has a number of different meanings and corollaries.” K. Loewenstein, *Staatsrecht und Staatspraxis von Grossbritannien*. Bd. 1. *Parlament - Regierung - Parteien*. Berlin - Heidelberg - New York 1967, s. 76 - 77; R. Marcic: *Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat. Recht als Mass der Macht. Gedanken über den demokratischen Rechts- und Sozialstaat*. Wien 1957, *passim*.

131. D. Buchwald: *The Rule of Law. A Complete and Consistent Set of (Legal) Norms?* W: *Rule of Law. Political and Legal Systems in Transition*. Ed. W. Krawietz, E. Pattaro, A. Erh - Soon Tay. Berlin 1997, s. 160: „The rule of law is certainly not an, »all-or-nothing« idea”.

trynę¹³², ustawodawstwo¹³³, jak i przez orzecznictwo¹³⁴. Niektóre z tychże zasad-postulatów są przez doktrynę powszechnie aprobowane, przez nikogo nie są kwestionowane i są uznawane za nieodłączny element koncepcji państwa prawnego¹³⁵. Inne nie zyskały tak powszechnego uznania, jedni obejmują je rozumieniem państwa prawnego, inni nie, co znajduje swój wyraz nawet w elementarnych opracowaniach podręcznikowych¹³⁶.

Jasną odpowiedź na pytanie o stopień upowszechnienia, ustabilizowania zasady zaufania obywateli do państwa w doktrynie państwa prawnego dają prace jej twórców, kontynuatorów, propagatorów i analityków. Otóż do czasu pojawienia się przed półwiekiem zasady ochrony zaufania w orzecznictwie konstytucyjnym¹³⁷, w bardzo licznym, różnorodnym, przynajmniej dwusetletnim piśmiennictwie zajmującym się państwem prawnym (rządami prawa, praworządnością) nikt nie głosił i nie formułował postulatu, by obywatele kierowali się zaufaniem do państwa, ani też nikt w imię ideałów państwa prawnego nie nawoływał, by obywatele żywili ufność do poczynąń władz państwa. Hasło ufania państwu było elementem obcym doktrynie państwa prawnego i nadal jest jej obce w państwach, w których orzecznictwo nim się nie kieruje.

Zasada zaufania jako nowej daty zasada państwa prawnego pojawiła się w orzecznictwie konstytucyjnym w ostatnich dziesiętkach lat i w niektórych państwach (Niemcy, Polska) zyskała pozycję stałego elementu tego orzecznictwa, Zainteresowanie się nią przez doktrynę w każdym z tych państw ma charakter

132. O janusowym obliczu zasady państwa prawnego pisze Ph. Kunig: *Das Rechtsstaatsprinzip*. Tübingen 1986, s. 278 i n; L. Morawski: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. Warszawa 1999, s. 257 - 258: „Spór między pozytywistami i niepozytywistami o interpretację zasady państwa prawa dotyczy trzech podstawowych kwestii: – co jest źródłem prawa, – w jaki sposób normy prawne mogą utracić moc obowiązującą, – jakie są granice obowiązku posłuszeństwa wobec prawa.”; A. Gryniuk: *Pozytywistyczna koncepcja państwa prawnego i jej późniejsze teoretyczne i praktyczne modyfikacje*. W: *Teoria prawa, filozofia prawa, współczesne prawo i prawoznawstwo*. Toruń 1998, s. 87: „Pojęcie »państwo prawne« jest bowiem niedookreślone. [...] Konsekwencją tego stanu rzeczy jest wielość ujęć państwa prawnego i to na różnych poziomach teoretycznego uogólnienia”. Z. Tobor, *Wolność jako wartość państwa prawnego*. „*Studia Iuridica Silesiana*”. T. 17, Katowice 1994, s. 42 - 50.

133. Tak np. jedne kmnstytucje ustanawiają całkowity, generalnie ujęty zakaz ustanawiania przepisów o tzw. wstecznej mocy obowiązującej, w innych zakaz ten obejmuje tylko dziedzinę prawa karnego, w jeszcze innych nie ma żadnych postanowień dotyczących retroakcji a kwestię tę rozstrzyga ustawodawstwo zwykłe. Omówienie: J. Nowacki: *Studia z teorii prawa*. Kraków 2003, s. 85 i n; T. Pietrzykowski: *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*. Kraków 2004, s. 223 i n.

134. Por. m.i: BVerfG, Bd.7, s. 92 - 93: „Zur Rechtsstaatlichkeit gehört nicht nur die Voraussehbarkeit, sondern auch die Rechtssicherheit und die materielle Richtigkeit oder Gerechtigkeit. Schon diese verschiedenen Seiten des Rechtsstaatsprinzips selbst können in der Gesetzgebung nicht immer gleichmässig berücksichtigt werden. Darüber hinaus enthält das Rechtsstaatsprinzip keine in allen Einzelheiten eindeutig bestimmten Gebote oder Verbote von Verfassungsrang, sondern ist ein Verfassungsgrundsatz, der der Konkretisierung je nach den sachlichen Gegebenheiten bedarf, wobei allerdings fundamentale Elemente des Rechtsstaats und die Rechtsstaatlichkeit im ganzen gewahrt bleiben müssen.”

BVerfG, Bd.74, s. 152: „Das Rechtsstaatsprinzip, das der richterlichen Fortbildung Grenze setzt, enthält keine in allen Einzelheiten eindeutig bestimmten Gebote oder Verbote von Verfassungsrang, sondern ist ein Verfassungsgrundsatz, welcher der Konkretisierung je nach den sachlichen Gegebenheiten bedarf.”

135. E. W. Böckenförde: *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*. W: *Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag*. Frankfurt a.M. 1969, s. 75: „Der Rechtsstaat zielt stets auf die Begrenzung und Eingrenzung staatlicher Macht und Herrschaft im Interesse der Freiheit der einzelnen...”; Z. Tobor: *Wolność...*, s. 48; J. Raether, *Das Prinzip des Rechtsstaates in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Oberen Bundesgerichte*. Hamburg 1967, s. 86: „Dieser freiheitliche Grundgedanke der rechtsstaatlichen Grundsätze bildet ihre gemeinsame and verbindende Leitidee. [...] Bedenkt man den prinzipie-

wtórny w stosunku do orzecznictwa. Nie jest bowiem możliwe, by uwadze doktryny uchodziły poczynania trybunałów, i to niezależnie od tego, czy zyskują one aprobatę, czy też rodzą wątpliwości. Spójrzmy tedy, czy można przyjąć za Trybunałem, że zasada zaufania zyskała ustabilizowanie w doktrynie państw, w których orzecznictwo konstytucyjne kieruje się nią jako wymogiem objętym klauzulą państwa prawnego.

Otóż w doktrynie niemieckiej wątpliwości i rozbieżności poglądów dotyczące statusu zasady ochrony zaufania mają charakter wręcz podstawowy, od argumentów powoływanych na rzecz uznania jej za zbędną¹³⁸, aż po przypisywanie jej waloru zasady eliminującej pojęcie pewności prawa z aparatu pojęciowego koncepcji państwa prawnego¹³⁹. Problemy te stały się przedmiotem licznych publikacji¹⁴⁰. Skoro część doktryny niemieckiej zasadę ochrony zaufania aprobuje, część zaś ją kwestionuje, trudno mówić o jej ustabilizowaniu w tejże doktrynie.

Uznawana przez Trybunał zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w publikacjach polskich nie wzbudziła dotychczas zainteresowania. Dość powiedzieć, że w całym naszym piśmiennictwie (jeżeli czegoś nie przeoczyłem) nie ma dotąd jednego nawet artykułu zajmującego się bliższą charakterystyką tej zasady, jej analizą, relacją do innych zasad państwa prawnego, konsekwencjami jej uznawania itd. W gruncie rzeczy poza wymienianiem jej obok innych zasad państwa prawnego i wyraźnie wstrzemięźliwymi o niej wzmiankami nic więcej w naszej literaturze znaleźć nie można. To zaś, co znaleźć można, nie wykracza poza bezrefleksyjne, informacyjne przytaczanie tez głoszonych przez

Ilen Charakter dieser Freiheitsziele für den Rechtsstaat, so muss die Idee der Freiheit als deren oberstes Ziel selbst anerkannt werden.”; K. Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 1.: *Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts*. 2. Aufl. München 1984: „Rechtsstaatlichkeit bedeutet, dass die Ausübung staatlicher Macht nur auf der Grundlage der Verfassung und von formell und materiell verfassungsmässig erlassenen Gesetzen mit dem Ziel der Gewährleistung von Menschenwürde, Freiheit, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit zulässig ist. Mit dieser Definition besteht weitgehend Einigkeit.”; H. Henkel: *Einführung in die Rechtsphilosophie. Grundlagen des Rechts*. München – Berlin 1964, s. 109.

136. Tak np. niektórzy autorzy jako zasadę państwa prawnego wymieniają zasadę podziału władz (J. Jabłońska-Bonca: *Podstawy prawa dla ekonomistów*. Warszawa 2002, s.360, 362; T. Stawecki, P. Winczorek: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 1995, s. 163), inni jej nie wymieniają (L. Morawski: *Wstęp do prawoznawstwa*. Toruń 2000; G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek: *Wstęp do nauki o państwie i prawie*. Lublin 1993).

137. P. Geurts: *Der Grundsatz des Vertrauensschutzes...*, s. 22 i n.; K. A. Schwarz: *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip*. Baden-Baden 2002, s. 105 i n.

138. Por. np. K. Sobota: *Das Prinzip Rechtsstaat*. Tübingen 1977, s. 157: „Wenn allerdings die Rechtssicherheit der massgebliche, die Rechtsfolge auslösende Tatbestand bleibt und der Gedanke des Vertrauensschutzes nur als das Kriterium für dessen Vorliegen fungiert, wird Vertrauensschutz als Rechtsstaatsselement entbehrlich”; s. 161 - 162: „In nur wenigen Jahren war ein Denkwandel eingetreten, mit dem es auf einmal geboten schien, die Frage zur Rechtssicherheit fast ausschliesslich unter die Idee des Bürgerschutzes zu fassen. So wurde, wenn dieses Bild gestattet ist, das Quartier »Rechtssicherheit« im alten »Rechtsstaat« in Eile geräumt und hinter dem Schlagwort »Vertrauensschutz« eine provisorisch geplante, aber ständig wachsende Trabantenstadt auf dem Terrain der Grundrechte errichtet. Als klar wurde, dass man sich doch nicht ganz von der Altstadt abschneiden konnte, fehlte es an befestigten Verbindungswegen.”

139. K. Sobota: *Das Prinzip...* t s. 155: „Mit dem »kometenhaften Aufstieg« der Idee des Vertrauensschutzes begannen viele Autoren den Ausdruck »Rechtssicherheit« zu meiden. Die Dogmatik die bislang im Einvernehmen mit der Judikatur hinter diesem Begriff abgehandelt wurde, erschien nun, ganz oder zum Teil, unter dem Stichwort Vertrauensschutz. [...] Entsprechend wurde das Wort Rechtssicherheit aus der Elementliste des Rechtsstaats gestrichen”.

140. Por. bogatą literaturę powoływaną np. w pracach: K. A. Schwarz: *Vertrauensschutz...*, passim; K. Sobota: *Das Prinzip...*, s. 154 i n.; Ph. Kunig: *Das Rechtsstaatsprinzip...*, s. 193 i n.; 208 i n.; 215 i n.; 222 i n.

Trybunał¹⁴¹. Stąd też pytanie, czy można mówić o ustabilizowaniu zasady zaufania obywateli do państwa w polskiej doktrynie państwa prawnego, skoro doktryna ta uwagi jej nie poświęca, acz zarazem prawda to, że nikt też jej nie kwestionuje?

W świetle przedstawionych faktów nie do utrzymania jest ogólnie brzmiąca teza Trybunału o ustabilizowaniu w doktrynie naszego kręgu kulturowego zasady zaufania jako wymogu objętego rozumieniem konstytucyjnej klauzuli państwa prawnego. Jedni bowiem ją aprobuja, inni kwestionują ją zasadniczo, jeszcze inni zasady zaufania z klauzulą państwa prawnego nie wiążą.

W gruncie rzeczy trudno określić, jaki cel ma spełniać powoływanie się Trybunału na ustabilizowanie zasady zaufania w orzecznictwie i doktrynie naszego kręgu cywilizacyjnego. Jedna natomiast kwestia wymaga tu wyraźnego zaznaczenia. Otóż wypowiedzi o owym ustabilizowaniu Trybunał formułuje w trybie oznajmującym, są więc one zdaniem stwierdzającymi określony stan rzeczy. Są zdaniem oznajmującymi, a jako takim przysługuje im logiczna wartość prawdy lub fałszu. Zastrzeżenia dotyczące zgodności owych stwierdzeń Trybunału z rzeczywistym stanem orzecznictwa i doktryny zostały przedstawione w poprzedzających ustępach tego opracowania, więc do nich już nie wracam.

Konieczne staje się tu jednak zdanie sobie sprawy, se gdyby nawet założyć (zaznaczam: tylko założyć), iż w przekonaniu Trybunału są to wypowiedzi prawdziwe, to z całą pewnością i tak nie pozostają one w jakimkolwiek związku z uznawaną przez Trybunał powinnością chronienia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z najprawdziwszego bowiem zdania, a więc ze stwierdzenia faktu, jak jest, nie wynika żaden wniosek, jak być powinno (ani nie wynika, że należy czynić tak samo, ani też, że tak czynić nie należy). Żadne zdanie nie uzasadnia wypowiedzi powinnościowych. A taką powinność Trybunał przyjmuje i nią się kieruje uznając, iż należy chronić zaufanie obywateli do państwa i jego prawa. Stwierdzenie Trybunału o ustabilizowaniu omawianej zasady w orzecznictwie i doktrynie nie jest uzasadnieniem jego stanowiska normatywnego.

Ostatnia już kwestia dotycząca klauzuli „państwo prawne”, rozumianej jako „zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które [...] nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekst konstytucji[...]”¹⁴². Trybunał sam zaznacza, iż nie ma „wątpliwości, że takie fundamentalne elementy tej klauzuli, jak zasada zaufania obywatela do państwa, zakaz działania prawa wstecz [...] „mają” rangę konstytucyjną, choć nie wyrażono ich w szczegółowych przepisach konstytucji”¹⁴³ i zasadę zaufania traktuje jako „oczywistą” cechę demokratycznego państwa prawnego¹⁴⁴.

Nie odnoszę się do sprawy uznania zasady zaufania za zasadę „fundamentalną”, gdyż przypisanie jej tego waloru jest kwestią wartościowania, kwestią ocen

141. Por. np.: J. Mikołajewicz: *Pojmowanie „państwa prawnego” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Polskie dyskusje o państwie prawa*. Red. S. Wronkowska. Warszawa 1995, s. 102 i n.; K. Wojtyczek: *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w konstytucji RP*. Kraków 1999, s. 219 i n.; S. Oliwniak: *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na system prawa w latach 1985-1997*. Białystok 2001, s. 79 i n.

142. OTK 1999, 3, s. 240.

143. OTK 1999, 3, s. 241.

144. OTK 1999, 3, s. 240-241.

Trybunału, a spory o oceny są sporami empirycznie nierozstrzygalnymi, jako że nie mają one wartości poznawczej¹⁴⁵.

Zasady tej nie można też uznać za „cechę” państwa prawnego, skoro jedni, i to od niedawna, obejmują ją rozumieniem państwa prawnego, inni zaś w ogóle jej nie wymieniają i nią się nie kierują, nadto zaś – najogólniej biorąc – wszelkie problemy rozstrzygali i rozstrzygają przynajmniej równie efektywnie, jak ci pierwsi. Zasada zaufania obywateli do państwa nie jest więc „niezbýwalnym”¹⁴⁶ elementem rozumienia państwa prawnego, ani też jego cechą „oczywistą” w żadnym z możliwych rozumień słowa oczywisty¹⁴⁷.

IV

Zasady zaufania obywateli do państwa i jego prawa, traktowanej nadto jako zasada konstytucyjna polskiego prawa, przez wiele, wiele lat nie znał ani nasz język prawny, ani prawniczy. Do aparatu pojęciowego orzecznictwa wprowadził ją Trybunał Konstytucyjny w 1988 roku i nadal nią się kieruje uznając ją za obowiązującą zasadę konstytucyjną, acz nie wyrażoną „w szczegółowych przepisach konstytucji”¹⁴⁸. Piśmiennictwo prawnicze zajęło stanowisko wielce przyjazne dla poczynąń Trybunału, ograniczające się z reguły do aprobowania jego tez. W ten to sposób zasada zaufania obywateli do państwa jako niepisana zasada konstytucyjna znalazła się i funkcjonuje zarówno w orzecznictwie Trybunału, jak i w doktrynie.

Uznanie ideologicznego postulatu, by obywatele ufali państwu, za zasadę konstytucyjną wymagało jakiegoś uzasadnienia, i to uzasadnienia prawnego. Konstruując prawne uzasadnienie pozaprawnego postulatu jako zasady konstytucyjnej Trybunał w swych pierwszych orzeczeniach zakładał (por.pkt I), że zasada zaufania obywateli do państwa „leży u podstawy” wymienionych przezeń postanowień konstytucji, choć – trzeba dodać – nigdy nie będzie wiadomo, jak można od stwierdzenia, że konstytucja ustanawia takie to a takie prawa, dojść do wniosku, iż należy ufać państwu. Owo oceniająco zdeterminowane, arbitralne założenie stało się wyłączną podstawą uznania zasady zaufania obywateli do państwa za „zasadę konstytucyjną”. Nawet Trybunał musiał mieć daleko sięgające wątpliwości co do prawnej wartości tego uzasadnienia, skoro wkrótce sam zeń zrezygnował, ale nie zrezygnował z pojmowania owego ideologicznego postulatu jako zasady konstytucyjnej.

W wielu orzeczeniach późniejszej daty zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa Trybunał uzasadnia argumentując, że ona „wynika”, „wypływa”, jest „wywodzona”, „wynioskowana”, „wyprowadzana” itp. z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (por.pkt II). O uzasadnieniu tym bardzo krytycznie pisano, iż trudno zrozumieć, „przy pomocy jakiej to logiki Trybunał

145. Ch.L. Stevenson: *Facts and Values*. New Haven - London 1963, s. 153-174; M. Ossowska: *Podstawy nauki o moralności*. Warszawa 1963, s. 96-168.

146. OTK 2003,1, s. 43.

147. T. Kotarbiński: *Elementy...*, s. 142: „oczywiste jest wszelkie i tylko takie twierdzenie, które tym się odznacza, że zrozumiawszy je, niepodobna go nie uznawać.” Por. także słowniki wyrazów bliskoznacznych.

148. Por. np. OTK 1999,3, s. 241 oraz kilka innych orzeczeń Trybunału.

Konstytucyjny wyprowadził z kilku słów zawartych w art. 1 (obecnie art. 2 - J.N.) taki ogrom zasad, o tak zróżnicowanych zakresach zastosowania i normowania, a przy tym uzasadnił tyle wyjątków od nich¹⁴⁹. Wskazywałem wyżej, iż argumentacja ta sprowadza się do tego, że z zasady państwa prawnego Trybunał wywnioskowuje, wywodzi, wydobywa to, co sam założy, co sam wprzód rozumieniem takiego państwa obejmie¹⁵⁰. Trafnie też zauważono, że argumentacja ta stwarza tylko „pozory oparcia w pisanych postanowieniach konstytucyjnych”¹⁵¹.

Omawianej zasady nie uzasadniają też twierdzenia Trybunału o jej ustabilizowaniu w orzecznictwie i doktrynie naszego kręgu cywilizacyjnego, twierdzenia, że jest ona jednym ze standardów, jednym z niezbywalnych elementów, kanonem państwa prawnego. Po pierwsze nie uzasadniają dlatego, że tylko w niektórych państwach owego kręgu zasada ta zyskała ustabilizowanie w orzecznictwie i doktrynie jako zasada państwa prawnego, w innych doktrynie i orzecznictwu nie jest ona znana, w jeszcze zaś innych nie jest pojmowana jako jeden ze standardów państwa prawnego (por. pkt III). Po drugie – choćby nawet zasadą tą jako zasadą państwa prawnego kierowało się orzecznictwo i doktryna wszystkich innych państw tego kręgu, to z niniejszego ustalenia nijak nie wynika, że polskie prawo również powinno ją uznać i nią się kierować, bowiem uznanie jej za zasadę prawa wymagałoby dokonania odpowiedniego aktu prawodawczego.

Do omówionych, podejmowanych przez Trybunał prób uzasadnienia zasady zaufania obywateli do państwa i jego prawa w pełni można odnieść, przed czterema wiekami daną przez F. Bacona, charakterystykę działania innej instytucji, która „pod pretekstem, że wykląda Pismo, nie waha się je uzupełniać, zmieniać i głosić to, czego w nim nie znajduje, tudzież wprowadzać rzeczy nowe pod pozorem dawności”¹⁵².

Należy tu uwagę trzeba natomiast zwrócić na uzasadnienie zasady zaufania przedstawione w orzeczeniu z dnia 29 września 2003 r.¹⁵³ Również w tym orzeczeniu Trybunał wiąże zasadę zaufania z postanowieniami art. 2, a więc pojmują ją jako zasadę państwa prawnego, ale w ogóle nie powołuje się w nim już na argumenty pozorne o wynikaniu, wywnioskowaniu itp. owej zasady z klauzuli państwa prawnego, ani też nie powołuje się na pozorne argumenty, że zasada ta to nieodłączny składnik, cecha państwa prawnego. Zaprzestanie posługiwania się argumentami stwarzającymi pozory uzasadnienia trzeba ocenić jako zjawisko zdecydowanie pozytywne.

Otóż w tym jedynym dotąd, wyraźnie różniącym się orzeczeniu Trybunał powołuje się na postanowienia art. 2 konstytucji i pisze wprost o „inkorporowanej w tym przepisie” zasadzie zaufania¹⁵⁴.

149. L. Morawski: *Spór o pojęcie państwa prawnego*. „Państwo i Prawo” 1994, z. 4, s. 12.

150. M. R. Cohen: *Reason and Law*. New York 1961, s. 150: „The assumption [...] that every decision is in Borne mystic sense contained in Constitution is a childish fiction [...]”

151. L. Garlicki: *Zasady określające działalność orzecznictwa sądów konstytucyjnych*. W: *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*. Red. E. Zwierchowski. Warszawa 1997, s. 136. Autor ten dodaje, że argumentacja ta prowadzi do »odnalezienia« w konstytucji nowych treści [...] których istnienia nigdy twórcy konstytucji nie przewidywali.”

152. F. Bacon: *Eseje*. Warszawa 1959, s. 237.

153. OTK 2003, 7, s. 920 i n. Trybunał orzekł w składzie: Janusz Niemcewicz - przewodniczący, Wiesław Johann, Ewa Łętowska sprawozdawca, Marek Mazurkiewicz, Mirosław Wyrzykowski.

154. OTK 2003, 7, s. 928.

Inkorporować to „wprowadzić do jakiejś całości coś jako jej integralną część”¹⁵⁵, to tyle, co wcielić, włączyć, przyłączyć¹⁵⁶. Trybunał odwołuje się tu do aktu, faktu czy stanu wcielenia, włączenia zasady zaufania do rozumienia państwa prawnego wiernie oddając rzeczywisty tryb narodzin tej zasady jako konstytucyjnej „zasady” naszego prawa, wiernie oddając, jak ideologiczny postulat zyskał walor konstytucyjnej zasady

Wypowiedź Trybunału o „inkorporowanej w tym przepisie” zasadzie zaufania ma zdepersonalizowany charakter. Nie ma jednak wątpliwości, że zasada zaufania jest dziełem Trybunału, jego tworem, rezultatem jego decyzji. Aprobowany przez Trybunał ideologiczny postulat, by ufać państwu (w późniejszej wersji: ufać państwu i stanowionemu przez nie prawu) został mocą jego decyzji, mocą władzy sędziowskiej (*ratione imperii*) uznany za zasadę konstytucyjną. Nie ma wątpliwości, że Trybunał inkorporował tę zasadę do swego rozumienia państwa prawnego w orzeczeniu z 30 listopada 1988 roku i nadal nią się kieruje. Zmianom ulegał tylko sposób jej uzasadniania.

Odrębnego rozważenia wymaga problem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do tworzenia czy inkorporowania tego rodzaju zasad.

155. H. Zgółkowa: *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*. T. 14. Poznań 1998, s. 258.

156. J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki: *Słownik języka polskiego*. T. 2. Warszawa 1902, s. 95; *Słownik języka polskiego*. Red. W. Doroszewski. T. 3. Warszawa 1960, s. 210.