

Salitra Dariusz

KLAUZULA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO W ORZECZNICTWIE POLSKIEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Wprowadzenie

Idea demokratycznego państwa prawnego została wprowadzona do polskiego porządku konstytucyjnego na podstawie przeprowadzonej w dniu 29 grudnia 1989 roku nowelizacji Konstytucji z 1952 roku i nadaniu nowego brzmienia art. 1 ówczesnych przepisów konstytucyjnych. Obecne sformułowanie art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, w którym czytamy: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” jest dosłownym powtórzeniem wprowadzonego wówczas art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Artykuł 2 Konstytucji i wyrażona w nim zasada demokratycznego państwa prawnego jest konstytucyjną klauzulą generalną¹ odsyłającą do „otwartego”² systemu zasad i reguł o konkretnej, szczegółowej treści i konstytucyjnej mocy prawnej uznanych przez naukę prawa oraz orzecznictwo sądowe, a zwłaszcza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego za elementy składające się na współczesne demokratyczne państwo prawne. Zdecydowana większość z tych zasad i reguł szczegółowych ze względu na dość jednoznaczną, precyzyjną treść została wprost wysłowiona w tekście Konstytucji. Inne zasady i reguły, które nie nabrały jeszcze na tyle precyzyjnej treści, aby mogły stanowić bezwzględnie wiążące normy konstytucyjne, są nadal wywodzone z klauzuli demokratycznego państwa prawnego i art. 2 Konstytucji jest ich jedyną podstawą prawną.

Celem niniejszego artykułu jest analiza drugiego z powyżej wymienionych zbioru zasad i reguł szczegółowych stanowiących samoistną treść normatywną klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Określeniami „zasady i reguły” występującymi w tekście artykułu posługuję się zamiennie, traktując je jako synonimy. Charakteryzują się one licznymi wyjątkami i mogą podlegać ograniczeniom niezbędnym dla realizacji innych zasad konstytucyjnych.

¹ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 5 i nast.

² M. Kordela, *Zarys systemu aksjologicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Studia Prawnicze*” 2000, z. 1-2 s. 67 i nast.; zob. też L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 roku*, „*Przegląd Sądowy*” 2001, nr 9, s. 92.

2. Klauzula demokratycznego państwa prawnego a nowa konstytucja RP

Wraz z wejściem w życie w dniu 17 października 1997 roku nowej Konstytucji Trybunał Konstytucyjny musiał rozstrzygnąć, czy dotychczasowe orzecznictwo, jakie rozwinęło się na tle art.1 dawnych przepisów konstytucyjnych zachowuje nadal swoją aktualność. Trybunał w sposób zdecydowany wypowiedział się na rzecz kontynuacji.³ Jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 25 listopada 1997 roku (K. 26/97): „konwencję redakcyjną polegającą na dosłownym powtórzeniu przepisu należy uznać za jasny wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do przejęcia dotychczasowego kształtu i rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ona uformowała w praktyce konstytucyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie lat 1990–1997. Identyeczności językowej towarzyszy bowiem bliskość aksjologiczna – zespół wartości, który leży u podstaw nowelizacji grudniowej z 1989 roku, znalazł potwierdzenie i rozwinięcie w Konstytucji z 2 kwietnia 1997. Tym samym podstawowa treść zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art.2 Konstytucji, może i powinna być rozumiana w taki sam sposób, jak rozumiano treść tej zasady w poprzednim porządku konstytucyjnym. Modyfikacje owego rozumienia mogą oczywiście wynikać zarówno z konkretnych unormowań nowej Konstytucji, jak z ogólnego kontekstu jej postanowień, dopóki jednak nie zostanie zademonstrowane, że modyfikacje takie nastąpiły, można zakładać aktualność dotychczasowych ustaleń i konstrukcji dotyczących zasady demokratycznego państwa prawnego.”⁴

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z lat 1990 – 1997 „jednym z najważniejszych ustaleń było przyjęcie, że art.1 przepisów konstytucyjnych i zapisana w nim klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanym tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego.”⁵ „Odnajdując” w klauzuli demokratycznego państwa prawnego kolejne takie reguły i zasady niezapisane wyraźnie w konstytucji oraz nadając im rangę konstytucyjną (a więc wiążąc nimi ustawodawcę zwykłego), Trybunał uzupełniał treść obowiązującej wówczas konstytucji. Takie podejście Trybunału było uzasadnione faktem, że ówczesny tekst konstytucji zawierał wiele luk i przemilczeń, tak więc konieczne było posługiwanie się klauzulami generalnymi (a ówczesny art.1 przepisów konstytucyjnych znakomicie się do tego nadawał), by z konstytucji wyprowadzić szereg

³ L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1997 r.*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 6, s. 51 i nast.

⁴ Wyrok z dnia 25 listopada 1997 r., Sygn. K. 26/97, OTK ZU Nr 5 – 6 /1997, s.459; zob. też wyrok z dnia 13 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 36/98, OTK ZU Nr 3/1999, s.240; wyrok z dnia 16 czerwca 1999 r., Sygn. P. 4/98 OTK ZU Nr 5/1999, s. 518.

⁵ Tamże, s. 460; zob. też wyrok z dnia 16 czerwca 1999 r., Sygn. P. 4/98 OTK ZU Nr 5/1999, s. 518.

treści stanowiących standardy współczesnego demokratycznego państwa prawnego.⁶ „Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego (przypomnijmy, że za konieczny element demokratycznego państwa prawnego uznano istnienie niektórych praw jednostki, jak prawo do życia, prawo do prywatności, a przede wszystkim – prawo do sądu), jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (np. zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania „odpowiedniej” *vacationis legis*, nakaz poszanowania praw słusznie nabytych), a ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ten ostatni wymóg (nawiązujący do konstrukcji prawa administracyjnego, a zwłaszcza do niemieckiej koncepcji *Vertrauensschutz*), powiązany z zasadą proporcjonalności (zakazem nadmiernej ingerencji) stworzył ogólne podstawy dla wyznaczenia kształtu i konsekwencji klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny uważa, że treść, znaczenie i konsekwencje klauzuli demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art.2 Konstytucji, należy traktować w taki sam sposób. Co więcej, ustawodawca konstytucyjny miał świadomość zarówno sposobu rozumienia art.1 dawnych przepisów konstytucyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i pozostałych segmentów władzy sądowniczej, jak i daleko posuniętej jednolitości tego orzecznictwa. Skoro, więc dosłownie powtórzył językowe ujęcie tej klauzuli, to wskazał na wolę jej przejęcia w zastany kształcie.”⁷

Na tle nowej Konstytucji sytuacja uległa zmianie, ponieważ ta zapisała w sposób wyraźny większość zasad i reguł „odnalezionych” uprzednio w klauzuli demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza szereg treści dotyczących praw i wolności jednostki oraz systemu źródeł prawa. Jak stwierdzono w wyżej wymienionym wyroku z dnia 25 listopada 1997 roku (K. 26/97): „Trybunał Konstytucyjny nie traci oczywiście z pola widzenia faktu, że szereg zasad i reguł, które dotychczas funkcjonowały w polskim porządku konstytucyjnym tylko z racji ich „odnalezienia” w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, obecnie znalazły bezpośredni wyraz w szczegółowych postanowieniach nowej Konstytucji. Dotyczy to zwłaszcza praw jednostki o charakterze materialnym (np. art.38, art.51 czy art.45). Oznacza to, że w tym zakresie klauzula demokratycznego państwa prawnego utraciła swój samoistny charakter, bo wynikające z niej konsekwencje szczegółowe zostały powtórzone i rozwinięte w szczegółowych przepisach Konstytucji.”⁸

⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydanie 4, Warszawa 2000, s. 61.

⁷ Wyrok z dnia 25 listopada 1997 r., Sygn. K. 26/97, OTK ZU nr 5 – 6/1997, s. 460; zob. też wyrok z dnia 16 czerwca 1999 r., Sygn. P. 4/98 OTK ZU Nr 5/1999, s. 518.

⁸ Tamże, s. 460; też wyrok z dnia 13 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 36/98, OTK ZU Nr 3/1999, s. 240; wyrok z dnia 13 lutego 2001 r., Sygn. K. 19/99, OTK ZU Nr 2/2001, s. 175.

Kolejną konsekwencją wejścia w życie Konstytucji jest również utrata przez klauzulę demokratycznego państwa prawnego roli uniwersalnego punktu odniesienia przy kontroli konstytucyjności prawa. W poprzednim stanie konstytucyjnym rola ta była uzasadniona na tle wielu luk i braków w obowiązujących przepisach. Obecnie, wobec nowego i bogatszego tekstu Konstytucji, „podstawy ochrony konstytucyjnych praw i wolności trzeba szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji”.⁹ Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. (K. 28/97): „w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. W takich sytuacjach nie ma natomiast potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art.2 Konstytucji. Zasada ta pełni wówczas rolę wskazówki interpretacyjnej.”¹⁰ Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że: „owego powtórzenia [skonkretyzowania i rozwinięcia w szczegółowych przepisach Konstytucji – przyp. Autora] nie można jednak traktować jako wyłączenia takich treści szczegółowych z ogólnego rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego i pozostawienia tej klauzuli w „okrojonym” kształcie, który pozostałby po oddzieleniu od niej tego, co zostało zapisane w przepisach szczegółowych. Prowadziłoby to do – nieuzasadnionej, tak logicznie, jak i aksjologicznie – deformacji klauzuli demokratycznego państwa prawnego i nadawałoby jej postać kalekę, nieznaną innym systemom ustrojowym. Trybunał Konstytucyjny uważa, że obecnie pewne zasady i reguły znajdują wyraz zarówno w ogólnej klauzuli art.2 Konstytucji jak też – niekiedy w sposób znacznie konkretniejszy – w dalszych szczegółowych postanowieniach tego aktu. Inne zasady i reguły, których nie powtórzono w dalszym tekście Konstytucji, wynikają – tak, jak poprzednio – z ogólnej treści klauzuli demokratycznego państwa prawnego i art.2 Konstytucji stał się ich jedyną i samoistną podstawą prawną. Nadawać to może tym zasadom i regułom postać mniej skonkretyzowaną i łatwiej poddającą się wyjątkom, ale przecież tak samo rozumiano konsekwencje dawnego art.1 przepisów konstytucyjnych, bo wyprowadzanych z niego reguł i zasad nigdy nie traktowano w sposób absolutny.”¹¹ Oznacza to, że: „art.2 Konstytucji musi być więc rozumiany w ścisłym związku z konkretyzującymi go postanowieniami szczegółowymi, ale zapisanie tych postanowień w tekście Konstytucji, należy traktować tylko jako potwierdzenie treści ogólnie wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego.”¹² Zarazem Trybunał wskazał, iż „w żadnym zaś razie nie może to dawać pod-

⁹ L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 6, s. 122.

¹⁰ Wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r., Sygn. K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998 r., s. 304; zob. też wyrok z dnia 13 lutego 2001 r., Sygn. K. 19/99, OTK ZU Nr 2/2001, s. 175-176.

¹¹ Wyrok z dnia 25 listopada 1997 r., Sygn. K. 26/97, OTK ZU Nr 5 – 6/1997, s. 460-461.

¹² Tamże, s. 461.

stawy do stosowania wykładni *a contrario* i formułowania tezy, że skoro wiele zasad i reguł dawniej wyprowadzanych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, znalazło obecnie wyraz w szczegółowych przepisach Konstytucji, to pominięcie w tych przepisach innych zasad i reguł daje wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego pozbawienia ich rangi konstytucyjnej. Klauzula demokratycznego państwa prawnego ma bowiem pewną treść ogólną, ustabilizowaną w konstytucjonalizmie, orzecznictwie i doktrynie państw naszego kręgu cywilizacyjnego. 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 składają. Stąd Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości, że takie fundamentalne elementy tej klauzuli, jak zasada zaufania obywatela do państwa, zakaz działania prawa wstecz czy ochrona interesów w toku nadal zachowały rangę konstytucyjną, choć nie wyrażono ich w szczegółowych przepisach Konstytucji. Gdy zaś chodzi o zasadę ochrony praw słuszenie nabytych to – w odniesieniu do praw majątkowych – znajdują one dodatkowe potwierdzenie w art.64 ust.2 Konstytucji [w myśl którego: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.” – przyp. Autora]. Powiązanie treści zawartych w art.2 i art.64 ust.2 pozwala na wskazanie, że prawa majątkowe, które zostały nabyte zgodnie z prawem, podlegać muszą ochronie konstytucyjnej.”¹³ Tak więc nadal treści te mogą i powinny zostać wydobywane z art.2 Konstytucji. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego.”¹⁴

Analiza powyższego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotycząca ogólnego rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego prowadzi do wniosku, że Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku nie uregulowała bezpośrednio wszystkich elementów składających się na współczesne demokratyczne państwo prawne. Niektóre treści konstytucyjne muszą być nadal „odnajdywane” przez Trybunał w art.2 Konstytucji. Dotyczy to zwłaszcza zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz wynikających z niej tzw. „zasad przyzwoitej legislacji”, będących zarazem wymogami tzw. „dobrego prawa.”¹⁵

¹³ Wyrok z dnia 13 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 36/98, OTK ZU Nr 3/1999, s. 241.

¹⁴ Tamże, s. 240.

¹⁵ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydanie 2, Warszawa 1999, s. 169, zob. też: J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, op. cit., s. 87-88.

3. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa

Demokratyczne państwo prawne zbudowane jest na zaufaniu własnego społeczeństwa do państwa i stanowionego przez nie prawa. Budowa tego zaufania jest jednym z podstawowych kanonów demokratycznego państwa prawnego. Jak stwierdził Trybunał „w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha demokratycznego państwa prawnego.”¹⁶

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje, aby organy władzy publicznej (w tym zwłaszcza ustawodawca) traktowały obywatela z zachowaniem pewnych reguł uczciwości. Przepisy prawne nie mogą więc zastawiać pułapek, formułować obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, nie mogą stwarzać organom władzy publicznej możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela.¹⁷

Zasada ochrony zaufania posiada samoistną treść normatywną mogącą stanowić wzorzec kontroli konstytucyjności prawa (zasada bezpieczeństwa prawnego) lub występuje w powiązaniu ze szczegółowymi regułami stanowienia prawa określanymi w orzecznictwie Trybunału mianem tzw. „zasad przyzwoitej legislacji.” Jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 21 grudnia 1999 roku (K. 22/99): „zasada ta od dawna była przez Trybunał Konstytucyjny traktowana jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego, z której wyprowadzono dalsze szczegółowe normy, odnoszące się przede wszystkim do sytuacji, gdy mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami obowiązującego stanu prawnego, w których ustawodawca musi uwzględnić konsekwencje faktyczne i prawne, jakie powstaną z chwilą wejścia w życie nowych uregulowań. Oznacza to, że ustawodawca dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. W ujęciu dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego treść omawianej zasady sprowadzała się do takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny.”¹⁸

¹⁶ Wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., Sygn. P. 3/00, OTK ZU Nr 5/2000, s. 690.

¹⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 62.

¹⁸ Wyrok z dnia 21 grudnia 199 r., Sygn. K. 22/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 904-905.; zob. też L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1999 roku*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 7-8, s. 124.

W konsekwencji „podejmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji, co do dalszego postępowania. Ma to szczególne znaczenie w działalności gospodarczej, gdyż podejmowanie decyzji gospodarczych wymaga zwykle czasu, by uniknąć strat.”¹⁹

Z omawianej zasady nie wynika zakaz dokonywania zmian stanu prawnego, także na niekorzyść obywatela. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreśla w swoim orzecznictwie, że ustawodawca „może nowelizować prawo także na niekorzyść obywateli, jeżeli odbywa się to w zgodzie z Konstytucją.”²⁰ Jednakże „równie podstawowym, wyrażonym w wielu orzeczeniach i świadczącym o ukształtowaniu się trwałej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest pogląd, że swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa (...) jest jednak w swoisty sposób równoważna istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji. Zasady te – stanowiące przejaw ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa – wyrażają się m.in. w obowiązku ustawodawcy do ustanowienia „odpowiedniej” *vacationis legis* oraz w obowiązku należytego formułowania przepisów przejściowych.”²¹

Jak wskazał Trybunał, „z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika, że każdy może ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzania, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości.”²²

3.1. Bezpieczeństwo prawne przesłanką zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa

W demokratycznym państwie prawnym regulatorem zachowań organów władzy publicznej oraz jednostek są normy prawne. Istnienie tych norm pozwala na wprowadzenie elementu obliczalności cudzych zachowań. Znając obowiązujące prawo można przewidzieć nie tylko zachowania organów państwa, ale także zachowania współobywateli. Możliwość przewidywania tych zachowań jest jedną z podstawowych przesłanek bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo z kolei, a przynajmniej poczucie bezpieczeństwa, to jedna z najsilniejszych potrzeb ludzkich.²³

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc ta-

¹⁹ Wyrok z dnia 15 września 1998 r., Sygn. K. 10/98, OTK ZU Nr 5/1998, s. 407.

²⁰ Orzeczenie z 19 listopada 1996 r., Sygn. K. 7/95, OTK ZU Nr 6/1996, s. 418.

²¹ Wyrok z dnia 25 kwietnia 2001 r., Sygn. K. 13/01, OTK ZU Nr 4/2001, s. 466.

²² Wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 3/99, OTK ZU Nr 4/1999, s. 367.

²³ P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Wydanie 4, Warszawa 2000, s. 32.

kim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwa prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, była by inaczej zdecydowała o swoich sprawach.”²⁴

Trybunał wielokrotnie podkreślał, „że w państwie prawa rozstrzygnięcia organów państwa, w tym także rozstrzygnięcia prawodawcy, nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne.”²⁵ Oznacza to, że zmiana obowiązującego prawa nie może być zaskoczeniem, nie można arbitralnie zmienić prawa na niekorzyść jego adresatów. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 roku (K. 8/98): „przewidywalność rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących, zwłaszcza umownych, stosunków prawnych, ich stabilność, to podstawowe cechy bezpieczeństwa prawnego. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa gwałtownych zwrotów, przekreślających wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych i nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, musi się spotkać z oceną krytyczną, dokonaną na płaszczyźnie art.2 Konstytucji.”²⁶

Trybunał Konstytucyjny dostrzega zarazem, że „bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągania stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza. Poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa pozostaje w sprzeczności z Konstytucją wówczas, kiedy

²⁴ Wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., Sygn. P. 3/00, OTK ZU Nr 5/2000, s. 690-691; zob. też wyrok z dnia 25 kwietnia 2001 r., Sygn. K. 13/01, OTK ZU Nr 4/2001, s. 467.

²⁵ Wyrok z dnia 12 kwietnia 2001 r., Sygn. K. 8/98, OTK ZU Nr 3/2000, s. 409.

²⁶ Wyrok z dnia 12 kwietnia 2000 r., Sygn. K. 8/98, OTK ZU Nr 3/2000, s. 411.

tego rodzaju konstrukcja prawna rażąco osłabia zaufanie obywatela do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości.”²⁷

Zasada bezpieczeństwa prawnego stanowi, zwłaszcza z punktu widzenia podmiotów prawa, istotny element demokratycznego państwa prawnego. Buduje zaufanie obywatela dla państwa i stanowionego przezeń prawa, które to z kolei zaufanie jest warunkiem skuteczności wykonywania władzy publicznej. Z omawianej zasady wynika zakaz arbitralności władzy, a tym bardziej samowoli władzy oraz zakaz instrumentalizacji prawa. W demokratycznym państwie prawnym prawo powinno być w dużym stopniu autonomiczne, samodzielne względem państwa jako organizacji realizującej określone zadania polityczne, tylko wówczas może być gwarantem ładu i porządku w państwie.

3.2. Zasady przyzwoitej legislacji

Interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego koncentruje się głównie na regułach stanowienia prawa, nazywanych w orzecznictwie Trybunału zasadami przyzwoitej legislacji. Jak stwierdzono w wyroku z dnia 30 października 2001 roku (K. 33/01): „Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art.2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela.”²⁸ Klauzula demokratycznego państwa prawnego nie stanowi samoistnego źródła konstytucyjnych praw lub wolności o charakterze podmiotowym. Wynikające z niej zasady przyzwoitej legislacji „mają charakter zasad przedmiotowych, wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Naruszenie tych zasad może uzasadnić zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym naruszenia tych praw lub wolności.”²⁹

Korelatem zasad przyzwoitej legislacji jest prawo jednostki do gwarancji proceduralnych.³⁰ Publicznoprawny charakter stosunku pomiędzy obywatelem a organem władzy publicznej powoduje istnienie podporządkowania obywatela organowi. Z istoty tego stosunku wynika też jednak, że: „obywatelowi muszą przysługiwać gwarancje proceduralne, jakie – w świetle standardów wynikających z Konstytucji (a zwłaszcza z jej art.2) i z prawa międzynarodowego – muszą przysługiwać w tych wszystkich sytuacjach, gdy obywatel jest poddany władztwu organu

²⁷ Wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., Sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, s. 691.

²⁸ Wyrok z dnia 30 października 2001 r., Sygn. K. 33/01, OTK ZU Nr 7/2001, s. 1105.

²⁹ Wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., Sygn. SK. 21/99, OTK ZU Nr 5/2000, s. 830.

³⁰ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 95.

publicznego. Także na tym polega różnica pomiędzy stosunkami publicznoprawnymi i stosunkami cywilnoprawnymi. W tych drugich, ukształtowanie prawnej sytuacji stron następuje w wyniku ich równorzędnych oświadczeń woli (...). Natomiast władczość stosunku publicznoprawnego wymaga swoistej rekompensaty, jaką jest stworzenie obywatelowi – jako słabszej stronie tego stosunku – gwarancji proceduralnych (...). Dostęp do sądu jest ostateczną, ale nie jedyną z tych gwarancji.”³¹

Stanowienie prawa w demokratycznym państwie prawnym musi czynić zadość wymaganiom należytej procedury. Daleko idąca swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści prawa „jest jednak w swoisty sposób równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji. Zasady te – stanowiące przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa – wyrażają się min. w obowiązku ustawodawcy do ustanowienia odpowiedniej *vacationis legis* oraz w obowiązku należytego formułowania przepisów przejściowych. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zakaz takiego stanowienia prawa, tak co do treści jak i co do formy, które może być zaskoczeniem dla obywatela. Obywatel powinien mieć poczucie względnej stabilności prawa po to, aby mógł prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań.”³²

Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art.2 Konstytucji następujące zasady przyzwoitej legislacji:

1. Zakaz działania prawa wstecz.
2. Nakaz zachowania odpowiedniej *vacationis legis*.
3. Zasada *pacta servanda sunt*.
4. Nakaz ochrony praw nabytych.
5. Nakaz ochrony interesów będących w toku.
6. Zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego.
7. Nakaz określoności przepisów prawa.

3.2.1. Zakaz działania prawa wstecz

Wśród zasad przyzwoitej legislacji szczególną rangę ma zakaz stanowienia przepisów prawnych, które obowiązywałyby z mocą wsteczną. Trybunał Konstytucyjny

³¹ Wyrok z dnia 18 kwietnia 2000 r., Sygn. K. 23/99, OTK ZU Nr 3/2000, s. 448.

³² Wyrok z dnia 25 kwietnia 2001 r., Sygn. K. 13/01, OTK ZU Nr 4/2001, s. 466; zob. też wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., Sygn. P. 3/00, OTK ZU Nr 5/2000, s. 691; wyrok z dnia 13 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 36/98, OTK ZU Nr 3/1999, s.241; wyrok z dnia 5 stycznia 1999 r., Sygn. K. 27/98, OTK ZU Nr 1/1999, s. 7-8.

tucyjny uznaje zasadę nie działania prawa wstecz (*lex retro non agit*) za podstawową zasadę porządku prawnego, która znajduje swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych. Jak stwierdził Trybunał „zasada nie działania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. Kształtuje zasadę zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez niego prawa. U podstaw tejże zasady leży wyrażona w art.2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego”.³³

Zasada nie działania prawa wstecz „jako dyrektywa legislacyjna skierowana pod adresem organów stanowiących prawo, zawiera w swoje treści zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych przewidzianych tymi normami (zasada *lex retro non agit* we właściwym tego słowa znaczeniu)”³⁴, a także jako „zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych.”³⁵ Oznacza to, że: „norma nie działa wstecz, jeżeli na jej podstawie należy dokonać kwalifikacji zdarzeń, które wystąpiły po jej wejściu w życie. Przy ustaleniu następstw prawnych zdarzeń, które miały miejsce pod rządami dawnych norm, ale występują także w okresie po wejściu w życie nowej normy, należy – zgodnie z zasadą *lex retro non agit* – kwalifikować je według norm poprzednio obowiązujących.”³⁶ W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona, lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym).”³⁷

Zakaz działania prawa wstecz nie ma charakteru absolutnego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 grudnia 1997 r. (K. 22/96): „treścią zasady *lex retro non agit* jest zakaz działania prawa wstecz przepisom prawnym kształtującym prawa i obowiązki obywateli, jeżeli to prowadzi, lub może prowadzić do pogorszenia ich sytuacji prawnej w stosunku do stanu poprzedniego.”³⁸ Oznacza to, że: „zasada nie działania prawa wstecz nie stoi na przeszkodzie przyznawaniu lub rozszerzaniu uprawnień z mocą wsteczną. Nie powoduje jej naruszenia także zmiana z mocą wsteczną prawa, które nie powoduje pozbawienia lub ograniczenia

³³ Wyrok z dnia 17 grudnia 1997 r., Sygn. K. 22/96, OTK ZU Nr 5 – 6/1997, s. 572.

³⁴ Wyrok z dnia 3 października 2001r, Sygn. K. 27/01, OTK ZU Nr 7/2001, s. 1006.

³⁵ Tamże, s. 1007.

³⁶ Tamże, s. 1006.

³⁷ Tamże, s. 1007.

³⁸ Wyrok z dnia 17 grudnia 1997 r., Sygn. K. 22/96, OTKU ZU Nr 5-6/1997, s. 572.

uprawnień obywateli, a co najmniej ekspektatyw tych uprawnień. Trybunał Konstytucyjny dopuszczał także odstępstwa od zasady nie działania prawa wstecz, w szczególności gdy zmiany istniejącego stanu prawnego zmierzają do rozwiązań trafniejszych z punktu widzenia założeń Konstytucji od założeń dotychczasowych. Jednakże z dużą konsekwencją Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że niedopuszczalne jest nadawanie mocy wstecznej przepisom prawnym, zwłaszcza normującym prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego.”³⁹

Trybunał Konstytucyjny dopuszcza możliwość całkowitego odstąpienia od zasady nie działania prawa wstecz „w szczególnych okolicznościach”, które powinny być rozumiane jako „situacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej swoje oparcie w przepisach Konstytucji RP.”⁴⁰ Zdaniem Trybunału „odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest zwłaszcza wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji,”⁴¹ a także „jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, np. sprawiedliwości społecznej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa.”⁴²

Zakaz działania prawa wstecz najbardziej rygorystycznie jest stosowany w prawie karnym. Traktowany jest również z dużą kategorycznością w prawie finansowym (daninowym). Może natomiast doznawać pewnych wyjątków w innych dziedzinach prawa.

Szczególne rygory wynikające z zasady nie działania prawa wstecz (*lex retro non agit*) w prawie karnym znajdują oparcie w treści szczegółowej normy konstytucyjnej art.42 ust.1 zd. pierwsze, który stanowi:

„Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.” Od tej zasady konstytucja przewiduje jeden wyjątek w art.42 ust.1 zd. drugie:

„Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.”

Odnosząc się do tego zagadnienia Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r. (SK 21/99) stwierdził: „generalna zasada nie działania prawa wstecz ma szczególne znaczenie w dziedzinie prawa karnego. Związek tej zasady z prawem karnym wyraża art.42 ust.1 Konstytucji (zasada *nullum crimen sine lege*). Zasada ta oznacza, iż nie ma przestępstwa bez ustawy obowiązującej w czasie po-

³⁹ Tamże, s. 570.

⁴⁰ Wyrok z dnia 10 października 2001 r., Sygn. K. 28/01, OTK ZU Nr 7/2001, s. 1045-1046.

⁴¹ Tamże, s. 1046.

⁴² Tamże, s. 1046.

pełnienia przestępstwa, nie ma kary bez przewidującej jej ustawy oraz, że prawo nie działa wstecz, a zatem, że można orzekać tylko na podstawie prawa obowiązującego w chwili popełnienia czynu. Zasada *lex retro non agit* stwarza gwarancje bezpieczeństwa, iż działanie nie będące przestępstwem nie stanie się nim po jakimś czasie, a jeżeli jest karalne, to jest zagrożone dokładnie określoną karą. Należy jednak zaznaczyć, że przepis ten odnoszący się do orzekania w przedmiocie winy i kary nie może być podstawą kontroli normy, która dotyczy instytucji związanej z wykonywaniem już orzeczonej kary pozbawienia wolności.”⁴³ Ponadto Trybunał wskazał, że: „w art.42 ust.1 Konstytucji jest zawarta zasada *lex retro non agit*, ale tylko w takim zakresie, w którym pokrywa się ona z zasadą *nullum crimen sine lege*. Zasada *nullum crimen sine lege* jest szczególnym ujęciem zasady *lex retro non agit*, dlatego, że u jej podstaw także znajduje się wprowadzenie dla obywatela gwarancji, iż przepisy określające skutki prawne jego działania obowiązujące w momencie podejmowania tegoż, nie ulegną później zmianie. Ściśle mówiąc chodzi tu o zagwarantowanie obywatelowi, iż podjęte przez niego działanie albo nie jest karalne, a jeżeli jest karalne, to zagrożone jest dokładnie określoną karą.”⁴⁴

3.2.2. Nakaz zachowania odpowiedniej *vacationis legis*

Konstytucyjny nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego przy wprowadzaniu w życie nowych przepisów prawnych realizuje, wydana zgodnie z dyspozycją zawartą w art.88 ust.2 Konstytucji, ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Art.4 ust.1 tej ustawy ustanawia nakaz rozdzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku publikacyjnym od dnia jego wejścia w życie. W myśl tego przepisu akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłoszone w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Oznacza to, że ustawa jako zasadniczy przewiduje 14-dniowy okres *vacationis legis*. Od tej zasady podstawowej ustawa przewiduje wyjątki – w myśl art.4 ust.2 „w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.” Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu *vacationis legis* dłuższej niż 14-dniowa (art.4 ust.1 *in fine* ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych),⁴⁵ a w niektórych sytuacjach jest to nawet konieczne.

⁴³ Wyrok z dnia 10 lipca 2000 r. Sygn. SK 21/99, OTK ZU Nr 5/2000, s. 831; zob. też wyrok z dnia 3 października 2001 r., Sygn. K. 27/01, OTK ZU Nr 7/2001, s. 1011.

⁴⁴ Tamże, s. 831; zob. też wyrok z dnia 6 lipca 1999 r., Sygn. P. 2/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 564; wyrok z dnia 3 października 2001 r., Sygn. K. 27/01, OTK ZU Nr 7/2001, s. 1011.

⁴⁵ Wyrok z dnia 10 października 2001 r., Sygn. K. 28/01, OTK ZU Nr 7/2001, s. 1045.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „14-dniowe *vacationis legis*, przewidziane dla wejścia w życie ustaw, należy rozumieć jako niezbędne minimum, którego adekwatność podlega ocenie na tle każdej konkretnej sprawy.”⁴⁶ Trybunał w swym orzecznictwie „wielokrotnie podkreślał konieczność oddzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego od dnia jego wejścia w życie odpowiednio długim okresem czasu. Zachowanie takiego okresu, określanego zazwyczaj nazwą *vacationis legis* (polskie terminy „spoczywanie ustawy” i „okres dostosowawczy” nie rozpowszechniły się), ma na celu umożliwienie adresatom aktu normatywnego zapoznanie się z treścią nowych unormowań i dostosowanie do nich swych przyszłych zachowań. Podstawą ciężącego na prawodawcy obowiązku zachowania stosownej *vacationis legis* Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie upatrywał w przepisie określającym Rzeczpospolitą Polską jako państwo prawne. Stanowisko to w całej pełni zachowuje aktualność na gruncie art.2 obowiązującej obecnie Konstytucji. Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacationis legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych.”⁴⁷ W szczególności należy brać pod uwagę dziedzinę prawa, której dotyczą wprowadzane w życie nowe regulacje prawne oraz krąg adresatów, do których są skierowane. Konstytucyjny nakaz ustanowienia *vacationis legis* i nadawania jej odpowiedniego wymiaru czasowego Trybunał Konstytucyjny „rozważał i akcentował szczególnie w odniesieniu do przepisów prawa daninowego, gospodarczego oraz przepisów regulujących sytuacje osób, których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest, z powodów naturalnych, szczególnie utrudniona, tj. np. osób bezrobotnych, emerytów i rencistów.”⁴⁸

Nakaz zachowania odpowiedniej *vacationis legis* nie ma charakteru bezwzględnego. Jak wskazał Trybunał: „Ustawodawca może zrezygnować z *vacationis legis*, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można zrównoważyć z interesem jednostki.”⁴⁹ Ponadto ustawodawca może zrezygnować z *vacationis legis* w tych sytuacjach, kiedy nowe przepisy ze swej istoty takiego okresu dostosowawczego nie wymagają, ponieważ nie są adresowane do obywateli. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 4 stycznia 2000 r. (K. 18/99): „Nakaz zachowania odpowiedniego *vacationis legis* odnosi się – w zasadzie – do wszelkich regulacji prawnych adresowanych do jednostki, a nie tylko do tych, które ograniczają lub znoszą prawa podmiotowe. Ma on zatem szerszy zakres stosowania niż zasada ochrony praw nabytych, odnosi się bowiem również do tych regulacji, które nie ograniczają ani nie znoszą praw podmiotowych. Do pewnego stopnia zakresy sto-

⁴⁶ Wyrok z dnia 25 listopada 1997 r., Sygn. K. 26/97, OTK ZU Nr 5 – 6/1997, s. 465.

⁴⁷ Wyrok z dnia 20 grudnia 1990 r., Sygn. K. 4/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 895.

⁴⁸ Wyrok z dnia 16 czerwca 1999 r., Sygn. P. 4/98, OTK ZU Nr 5/1999, s. 519.

⁴⁹ Wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., Sygn. K. 18/99, OTK ZU Nr 1/2000, s. 13.

sowania obu wymienionych zasad konstytucyjnych nakładają się na siebie. Wymóg zachowania odpowiedniego *vacationis legis* stanowi jeden z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte.”⁵⁰

3.2.3. Zasada *pacta servanda sunt*

Zasada *pacta servanda sunt* jest jedną z podstawowych zasad charakteryzujących demokratyczne państwo prawne, wyraża istotę ładu publicznego w państwie i bezpieczeństwa obrotu prawnego. Oznacza ona, że umowa zawarta między stronami (organem państwa lub organem samorządu terytorialnego a obywatelem) na skutek zgodnego oświadczenia woli stron powinna być dotrzymana.

Na naruszenie zasady *pacta servanda sunt* wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. w sprawie K. 8/98 dotyczącej uwłaszczenia dotychczasowych użytkowników wieczystych na nieruchomościach Skarbu Państwa i gmin: „Zaskarżona ustawa nie pozostaje, zdaniem Trybunału w zgodzie z zasadą państwa prawa, dlatego, że poprzez regulacje w niej przyjęte ustawodawca ingeruje w istniejące stosunki umowne, wiążące właścicieli nieruchomości (Skarbu Państwa i gminy) z użytkownikami wieczystymi. To umowa, zawarta między stronami, określa okres użytkowania wieczystego, wysokość opłat, obowiązki użytkownika, itd. Trybunał miał już okazję wyrazić pogląd, iż tylko wyjątkowo istotne względy mogą zadecydować o dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne ukształtowane przez strony. W analizowanym przypadku w ocenie Trybunału, nadzwyczajne okoliczności usprawiedliwiające wkroczenie ustawodawcy nie nastąpiły.”⁵¹

Przesłanki uzasadniające ingerencje ustawodawcy w treść zawartych już umów wskazał Trybunał w wyroku z dnia 17 grudnia 1997 r. (K. 22/96): „Prawodawca może tylko w wyjątkowych, uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami sytuacjach wkraczać w sferę stosunków regulowanych umowami prawa cywilnego. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wcześniej wyrażone (...) i uważa, że arbitralna, bezpośrednia ingerencja ustawodawcy w regulacje zawartych umów jest dopuszczalna w wyjątkowych sytuacjach państwa lub gdy świadczenie jednej ze stron umowy jest w rażący sposób nieekwiwalentne i narusza konstytucyjne prawa innych podmiotów. Oznacza to, że zasada *pacta servanda sunt* jako niewątpliwie podstawowa zasada naszego prawa charakteryzująca państwo prawne, nie ma waloru absolutnego – na co wskazuje także art. 357 kodeksu cywilnego zezwalający na modyfikacje treści umowy przez sąd.”⁵²

Rozważając przesłankę dopuszczającą ingerencję w treść umów ze względu na nieekwiwalentność świadczenia jednej ze stron Trybunał stwierdził: „jest rzeczą oczywistą, że w państwie prawnym umowy winny być dotrzymane, a sys-

⁵⁰ Tamże, s. 13.

⁵¹ Wyrok z dnia 12 kwietnia 2000 r., Sygn. K. 8/98, OTK ZU Nr 3/2000, s. 410.

⁵² Wyrok z dnia 17 grudnia 1997 r., Sygn. K. 22/96, OTK ZU Nr 5–6/1997, s. 571.

tem prawny tak kształtowany, aby zagwarantować pewność obrotu. Tej pewności nie podważa jednak klauzula przewidująca możliwość zmiany przez jedną ze stron treści świadczenia drugiej strony w czasie trwania ciągłego stosunku zobowiązaniowego. Przede wszystkim mieści się ona w zakresie swobodnego kształtowania stosunku prawnego i po wtóre ma na celu zapewnienie równowartości świadczeń stron w sytuacji, gdy warunki zewnętrzne, niezależne od stron, prowadzą do obniżenia wartości jednego ze świadczeń. Tymi m.in. względami kierował się ustawodawca nowelizując kodeks cywilny przez jego uzupełnienie o art. 357¹.⁵³

Argumentując drugą z przesłanek uzasadniających zmianę uprzednio zawartych umów Trybunał wskazał, że: „w szczególnych okolicznościach dopuszcza się mimo wielu wątpliwości, że ustawodawca powodowany wyraźnym i przemożnym interesem społecznym (publicznym) usprawiedliwiającym jego ingerencję w treść ukształtowanych stosunków prawnych, w tym też umów (...), może dokonać zmiany obowiązującego prawa także wtedy, gdy zmiany takie niosą za sobą rozwiązania prawne niekorzystne dla potencjalnych adresatów tak ustanowionych norm prawnych. Ustawodawca jest odpowiedzialny m.in. za kształtowanie dochodów państwa.”⁵⁴ Jednakże Trybunał podkreśla, że: „w tego typu sytuacjach ustawodawca musi dokonać wyważenia interesu publicznego ogólnie narodowego (interesu państwa) oraz interesów grupowych, tak żeby ochrona jednego dobra nie powodowała uszczerbku innego dobra. Ustawodawca w tym zakresie jest uprawniony i zobowiązany do poszukiwania optymalnego rozwiązania.”⁵⁵

Trybunał Konstytucyjny zaznacza przy tym, że: „zmiany tego rodzaju w żadnym razie nie powinny zaskakiwać tych, których interesów dotyczą. Niedopuszczalne wydaje się wprowadzenie ich bez odpowiedniej *vacationis legis* (...). Adresat normy prawnej (strona stosunku umownego) powinien mieć stosowny czas umożliwiający przygotowanie się do nowych, mniej dla niego korzystnych warunków realizacji stosunku prawnego (...). Jest to konieczny warunek w zakresie dotyczącym zagwarantowania minimum bezpieczeństwa prawnego.”⁵⁶

3.2.4. Nakaz ochrony praw nabytych

Zasada ochrony praw nabytych, jako jedna z zasad przyzwoitej legislacji, jest elementem składowym zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, wynikającej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art.2 Konstytucji. W odniesieniu do praw majątkowych zasada ochrony praw nabytych znajduje dodatkowe potwierdzenie w szczegółowej normie konstytucyjnej art.64 ust.2, który stanowi: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.” Jak

⁵³ Tamże, s. 570-571.

⁵⁴ Tamże, s. 566.

⁵⁵ Tamże, s. 568.

⁵⁶ Tamże, s. 571 i 568.

stwierdził Trybunał: „powiązanie treści zawartych w art. 2 i art. 64 ust. 2 pozwala na wskazanie, że prawa majątkowe, które zostały nabyte zgodnie z prawem, podlegać muszą ochronie konstytucyjnej.”⁵⁷ Zasada ochrony praw nabytych ma ważne i wielokierunkowe uzasadnienie aksjologiczne. U jej podstaw znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej planowania przyszłych działań.

Zasada ochrony praw nabytych „zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym.”⁵⁸ Oznacza to, że nowe regulacje prawne powinny chronić prawa legalnie nabyte na podstawie poprzednich przepisów: uzyskane raz prawo nie może być odebrane lub w niekorzystny sposób zmodyfikowane.⁵⁹

Zakresem ochrony omawianej zasady objęte są prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji indywidualnych (np. na podstawie wydanych decyzji administracyjnych albo orzeczeń sądowych), prawa nabyte wprost na podstawie ustawy z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek oraz ekspektatywy praw podmiotowych, jeżeli są to ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, „które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy.”⁶⁰ Inaczej mówiąc ekspektatywy maksymalnie ukształtowane są to sytuacje prawne, „w których wprawdzie nie doszło do wydania aktu przyznającego prawo (tym bardziej – aktu stwierdzającego przysługiwanie prawa), ale spełnione zostały wszystkie przesłanki warunkujące nabycie danego prawa.”⁶¹ Jak argumentował Trybunał: „rozszerzenie zasady ochrony praw nabytych na ekspektatywy praw może być uzasadnione zwłaszcza wtedy, gdy chodzi o prawa nabywane w następstwie świadczeń sukcesywnie spełnianych przez osobę nabywającą prawo (np. składek).”⁶² Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „zasada ochrony praw nabytych zapewnia szczególnie intensywną ochronę prawom do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza praw emerytalno-rentowych.”⁶³

Poza zakresem ochrony wynikającej z tej zasady „znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw.”⁶⁴ Ponadto ochroną konstytucyjną nie zostały objęte ekspektatywy praw, które

⁵⁷ Wyrok z dnia 13 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 36/98, OTK ZU Nr 3/1999, s. 241.

⁵⁸ Wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., Sygn. K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 536; zob. też wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., Sygn. K. 18/99, OTK ZU Nr 1/2000, s. 11.

⁵⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 63-64.

⁶⁰ Wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., Sygn. K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 536; zob. też wyrok z dnia 7 grudnia 1999 r., Syn. K. 6/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 840.

⁶¹ Wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., Sygn. SK. 21/99, OTK ZU Nr 5/2000, s. 830-831.

⁶² Wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., Sygn. K. 4/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 892.

⁶³ Wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., Sygn. K. 18/99, OTK ZU Nr 1/2000, s. 12.

⁶⁴ Wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., Sygn. K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 536.

nie mają charakteru maksymalnie ukształtowanego. Oznacza to, że ustawodawca może ingerować w takie ekspektatywy pod warunkiem, że nie narusza istoty danego prawa, które ma swoje oparcie w postanowieniach Konstytucji.

Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnego, nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r. (K. 5/99): „Ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. (...) odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj o sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły.”⁶⁵

Ustawodawca pozbawiając lub ograniczając prawa nabyte musi jednak spełnić szereg warunków. Jak wskazał Trybunał: „ocena dopuszczalności ograniczeń tych praw wymaga rozważenia:

1. czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,
2. czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszania praw nabytych,
3. czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw ochrony praw nabytych, a także
4. czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.”⁶⁶

Ponadto Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd odnoszący się do sfery ochrony konstytucyjnej praw socjalnych, a w tym konkretnym przypadku dotyczący praw emerytalno – rentowych: „ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwania jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Usprawiedliwione oczekiwania realizacji praw nabytych po-

⁶⁵ Tamże, s. 536.

⁶⁶ Tamże, s. 536; zob. też wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., Sygn. K. 18/99, OTK ZU Nr 1/2000, s. 11.

wstają w szczególności w przypadku przyznania świadczeń emerytalnych decyzją właściwych organów i wiążą się one ze szczególnym charakterem stosunku ubezpieczeniowego. Odmienny charakter mają natomiast sytuacje prawne osób, które nie spełniają wszystkich przesłanek nabycia prawa do emerytury, a w szczególności przesłanek wieku emerytalnego. W tym przypadku brak jest również silnych argumentów przemawiających za zapewnieniem stabilności prawa.”⁶⁷ Ochronie konstytucyjnej nie podlegają „prawa nabyte niesprawiedliwie, ani prawa, które nie znajdują uzasadnienia w warunkach nowego, demokratycznego ustroju państwa.”⁶⁸ Jak stwierdził Trybunał: „nie ulega też wątpliwości, że sytuacja doniosłych zmian ustrojowych (...) stanowiła dostatecznie legitymowaną przesłankę ingerencji w prawa nabyte ukształtowane przez ustawodawstwo poprzedniej epoki.”⁶⁹

Zasada ochrony praw nabytych jest powiązana z wywodzoną z art.31 ust.3 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz z nakazem zachowania odpowiedniego *vacationis legis*. Odnośnie związku z zasadą proporcjonalności Trybunał wskazał, że: „w przypadku ograniczenia czy pozbawienia praw nabytych ustawodawca winien wyważyć interes publiczny i prywatny, konstruując przepisy w taki sposób, aby ochrona interesu publicznego nie powodowała nadmiernego uszczerbku dla interesu prywatnego.”⁷⁰ Z kolei wymóg zachowania odpowiedniego *vacationis legis* stanowi jeden z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte.

3.2.5. Nakaz ochrony interesów będących w toku

Interesy w toku są to przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe, które zostały rozpoczęte pod rządami poprzednich przepisów. Ustawodawca dokonując zmian stanu prawnego musi uwzględniać fakt, że obywatel – zakładając stabilność wcześniejszych przepisów – zaplanował pewne posunięcia ekonomiczne, a różne jego interesy znajdować się mogą w toku.

Nakaz ochrony interesów w toku nie ma charakteru bezwzględnego, ponieważ zmienność prawa jest elementem, z którym muszą się liczyć obywatele. Nakazowi temu należy „przypisać bardziej kategoryczny charakter w tych wszystkich sytuacjach, w których ustawodawca wyznaczył pewien okres czasu, w którym miało być możliwe prowadzenie interesów według z góry ustalonych zasad czy reguł gry.”⁷¹ Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 listopada 1997 r. (K. 26/97): „w sytuacjach, gdy przepisy prawa wyznaczały pewien horyzont czasowy dla zaplanowania i przeprowadzenia określonego przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego, nie można zmieniać takich „reguł gry” przed upływem

⁶⁷ Tamże, s. 537.

⁶⁸ Wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., Sygn. K. 18/99, OTK ZU Nr 1/2000, s. 11.

⁶⁹ Wyrok z dnia 24 października 2000 r., Sygn. SK. 7/00, OTK ZU Nr 7/2000, s. 1237.

⁷⁰ Wyrok z dnia 8 kwietnia 1998 r., Sygn. K. 10/97, OTK ZU Nr 3/1998, s. 164.

⁷¹ Wyrok z dnia 25 listopada 1997 r., Sygn. K. 26/97, OTK ZU Nr 5 – 6/1997, s. 468.

okresu czy terminu, który przewidział sam ustawodawca. Skoro bowiem, w zaufaniu do obowiązującego prawa, zostało już rozpoczęte określone przedsięwzięcie, a prawo przewidywało, iż będzie się ono realizować w pewnym okresie czasu, to – wyjąwszy sytuacje szczególne – obywatel powinien mieć pewność, że będzie mógł ten okres czasu bezpiecznie wykorzystać. Rozpoczęcie przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego wiąże się z reguły z dokonaniem pierwszych nakładów, a nagle zmiana ram prawnych takiego przedsięwzięcia może narazić obywatela na poważne straty.”⁷²

Obowiązek należytego zabezpieczenia interesów będących w toku powstaje po stronie ustawodawcy, gdy równocześnie spełnione zostaną trzy przesłanki: „1) przepisy prawa muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć (w prawie podatkowym horyzont ten musi przekraczać okres roku podatkowego), 2) przedsięwzięcie to – ze swej natury – musi mieć charakter rozłożony w czasie i nie może się zrealizować w wyniku jednorazowego znaczenia gospodarczego, 3) obywatel musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów.”⁷³

Zagadnienie należytego zabezpieczenia interesów w toku sprowadza się do prawidłowości uregulowania sytuacji przejściowych. Jak podkreśla Trybunał, w sytuacji zmiany obowiązującego stanu prawnego, „na ustawodawcy ciąży wtedy obowiązek starannego uwzględnienia za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych (...) ochrony interesów będących w toku.”⁷⁴ W takiej sytuacji „jest obowiązkiem ustawodawcy ustanowienie takich przepisów przejściowych, by umożliwić dokończenie owych przedsięwzięć stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania, albo by stworzyć inne możliwości dostosowania się podatnika do zmienionej sytuacji prawnej. Naruszenie – tak rozumianego – obowiązku poszanowania interesów w toku (a najczęstszą postacią takiego naruszenia jest brak jakichkolwiek przepisów przejściowych) można zaś traktować jako naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa, która to zasada była i jest jednym z podstawowych składników wyrażonych w jej art.2.”⁷⁵

Zasada ochrony interesów będących w toku nie ma charakteru absolutnego. Jak wskazał Trybunał: „nadzwyczajna sytuacja gospodarcza czy budżetowa mogłaby relatywizować zakres ochrony obywatela.”⁷⁶

⁷² Tamże, s. 466; zob. też wyrok z dnia 25 kwietnia 2001 r., Sygn. K. 13/01, OTK ZU Nr 4/2001, s. 467.

⁷³ Tamże, s. 468; zob. też wyrok z dnia 5 stycznia 1999 r., Sygn. K. 27/98, OTK ZU Nr 1/1999, s. 8.

⁷⁴ Wyrok z dnia 13 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 36/98, OTK ZU Nr 3/1999, s. 241.

⁷⁵ Wyrok z dnia 5 stycznia 1999 r., Sygn. K. 27/98, OTK ZU Nr 1/1999, s. 8.

⁷⁶ Wyrok z dnia 25 listopada 1997 r., Sygn. K. 26/97, OTK ZU Nr 5 – 6/1997, s. 467.

3.2.6. Zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego „związany jest ściśle zarówno z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawo, ochrony bezpieczeństwa prawnego oraz należytego zabezpieczenia tzw. interesów w toku, jak również z obowiązkiem ustanowienia przez ustawodawcę stosownej *vacatio legis*. Jest ich uszczegółowieniem w odniesieniu do prawa daninowego.”⁷⁷

Na rolę i treść zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego wskazał Trybunał w wyroku z dnia 25 kwietnia 2001 r. (K. 13/01): „wobec szczególnego natężenia władztwa państwa w stosunku prawnopodatkowym zakaz ten pełni istotną funkcję gwarancyjną dotyczącą ochrony prawnej interesów jednostki. Jego treścią jest bowiem zabezpieczenie możliwości rozporządzania przez jednostkę swoimi interesami życiowymi przy uwzględnieniu regulacji podatkowych opublikowanych i znanych podatnikowi jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego.”⁷⁸ Oznacza to, że zmiany w prawie podatkowym „powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego.”⁷⁹ Trybunał wskazuje tu na datę 1 grudnia jako graniczną⁸⁰, do którego to dnia ewentualne zmiany w prawie podatkowym powinny być nie tylko uchwalone, lecz prawidłowo ogłoszone w organie publikacyjnym. Nowe regulacje podatkowe wchodzić więc w życie z co najmniej 1 – miesięcznym okresem *vacationis legis*.

Zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym nie ma charakteru absolutnego, w szczególności tam gdzie chodzi o cofnięcie ulg lub zwolnień podatkowych. Jednakże jak podkreśla Trybunał, „zmiany takie zawsze jednak powinny być usprawiedliwione balansowaniem wchodzących w grę wartości konstytucyjnych.”⁸¹ Oznacza to, że za ingerencją ustawodawcy w prawo podatkowe w trakcie roku podatkowego muszą przemawiać „określone wartości konstytucyjnie chronione, które można by przeciwstawić zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, i które byłyby ze względu na zaistniałe okoliczności na tyle ważne, aby dać im pierwszeństwo”⁸², np: ochrona stabilności budżetu państwa.

⁷⁷ Wyrok z dnia 25 kwietnia 2001 r., Sygn. K. 13/01, OTK ZU Nr 4/2001, s. 468.

⁷⁸ Tamże, s. 468.

⁷⁹ Tamże, s. 466.

⁸⁰ L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1997 roku*, op. cit., s. 49.

⁸¹ Wyrok z dnia 25 kwietnia 2001 r., Sygn. K. 13/01, OTK ZU Nr 4/2001, s. 468.

⁸² Tamże, s. 468.

3.2.7. Nakaz określoności przepisów prawa

Nakaz określoności prawa oznacza, że przepisy prawne: „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuację, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela.”⁸³ Adresaci przepisów prawa powinni „bez trudności określić prawne konsekwencje swego postępowania.”⁸⁴ Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 marca 2001 r. (K. 24/00): „z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego (...). Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalająca na wyegzekwowanie.”⁸⁵

Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, pod względem kryterium określoności przepisów prawnych, Trybunał Konstytucyjny powołuje się na uchwałę nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (MP Nr 44, poz. 310), a w szczególności wskazał, że: „zgodnie z par. 3 ZTP „ustawę należy redagować tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów (...) wyrażała intencje prawodawcy”, a więc aby była precyzyjna, komunikatywna i adekwatna do zamiaru prawodawcy.”⁸⁶ Zarazem Trybunał stwierdza: „jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że uchwała Rady Ministrów nie ma dla Sejmu RP znaczenia formalnie wiążącego, stwierdzić należy, że ustawodawca nie może w swej działalności legislacyjnej ignorować reguł wyrażonych w ZTP. Autonomia ustawodawcy dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań (o ile nie naruszają one Konstytucji) nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym prawidłom, niezależnym od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne. Niewątpliwie ZTP stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego.”⁸⁷

Trybunał Konstytucyjny uważa, że: „należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne.”⁸⁸ Na-

⁸³ Wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r., Sygn. K. 7/99, OTK ZU Nr 1/2000, s. 20; zob. też L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 roku, op. cit.*, s. 94-95.

⁸⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, op. cit.*, s. 64.

⁸⁵ Wyrok z dnia 21 marca 2001 r., Sygn. K. 24/00, OTK ZU Nr 3/2001, s. 312.

⁸⁶ Tamże, s. 312 – 313; zob. też wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r., Sygn. K. 7/99, OTK ZU Nr 1/2000 s. 23.

⁸⁷ Tamże, s. 313.

⁸⁸ Wyrok z dnia 13 lutego 2001 r., Sygn. K. 19/99, OTK ZU Nr 2/2001, s. 178-179.

ruszenie konstytucyjnego nakazu określoności prawa poprzez „niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu (...) powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawić organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustaleniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samodzielną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art.31 ust.3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art.2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.”⁸⁹

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji Trybunał Konstytucyjny przyjmuje trzy założenia: „po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.”⁹⁰

Kategoryczność nakazu określoności przepisów prawa zależy od dziedziny prawa oraz od kręgu adresatów tych przepisów prawnych. Wyższe wymagania stawiane są w prawie karnym i prawie finansowym oraz w stosunku do regulacji prawnych adresowanych do osób, które ze względów naturalnych (np.: wiek) mają ograniczone możliwości samodzielnej orientacji w treści obowiązującego ich prawa. Jak wskazał Trybunał: „wszelkie przepisy zmierzające do ograniczenia praw i wolności obywatelskich muszą charakteryzować się dostateczną określonością. Wymóg ten jest szczególnie istotny w zakresie przepisów regulujących problematykę ubezpieczeń społecznych. (...) Określenie uprawnień tych osób w sposób niejasny, przy pomocy wielokrotnych i nieprecyzyjnych odesłań, uniemożliwiających samodzielną orientację w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, a tym samym w znacznym stopniu wykluczającym kontrolę działań organów ubezpieczeń społecznych, stanowi drastyczne naruszenie zasady dostatecznej określoności regulacji prawnych kształtujących sferę praw i wolności obywatelskich.”⁹¹

⁸⁹ Wyrok z dnia 30 października 2001 r., Sygn. K. 33/01, OTK ZU Nr 7/2001, s. 1105-1106.

⁹⁰ Tamże, s. 1106.

⁹¹ Wyrok z dnia 27 listopada 1997 r., Sygn. U. 11/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 513.

Konsekwencją naruszenia nakazu określoności przepisów prawa jest niepewność prawa do czasu ukształtowania się jednolitego stanowiska judykatury. Jak stwierdził Trybunał: „organ stanowiący prawo ma za zadanie takie ukształtowanie jego treści by w sposób jednoznaczny wyrażało określone normy prawne, realizujące zakładane cele społeczne. W przypadku wszakże wydania przepisów o niejednoznacznej treści podmiot stanowiący prawo ryzykuje, iż respektująca przyjęte zasady interpretacji wykładnia owych przepisów może różnić się od tego znaczenia, jakie chciał im przypisać. Ryzyko to wszakże nie może obciążać podmiotów będących adresatami norm zawartych w tych przepisach, szczególnie zaś wówczas, gdy odnoszą się one do materii praw i wolności obywatelskich. Osoby takie muszą wówczas działać w zaufaniu do znaczenia, jakie nadają obowiązującym przepisom te organy państwa, które w sposób ostateczny decydują o treści konkretnych praw i obowiązków obywateli. W państwie opartym o zasadę trójpodziału władzy kompetencja ta złożona została w ręce sądów.”⁹²

4. Zakończenie

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotycząca wyrażonej w art.2 Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawnego prowadzi do wniosków, że klauzula ta posiada samoistną treść normatywną, nie uregulowaną w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych. Wyjątki dotyczą zakazu działania prawa wstecz w prawie karnym wyrażonego w art.42 ust.1 Konstytucji oraz nakazu ochrony słusznie nabytych praw majątkowych wynikającego z art.64 ust.2 Konstytucji.

Klauzula demokratycznego państwa prawnego wyraża zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, która z kolei składa się z zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zasad przyzwoitej legislacji. Są to zasady (normy) proceduralne, odnoszące się do sposobu wprowadzania w życie nowych regulacji prawnych. Stanowienie prawa w demokratycznym państwie prawnym nie może być zaskakujące i nieprzewidywalne. Ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek chronić bezpieczeństwo prawne jednostki poprzez zagwarantowanie względnej stabilności prawa.

Klauzula demokratycznego państwa prawnego nie wyraża treści materialnoprawnych, a w szczególności nie zawiera konstytucyjnych praw podmiotowych. Wynikające z niej zasady przyzwoitej legislacji wyznaczają granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych.

Zasady przyzwoitej legislacji, mimo że są obarczone licznymi wyjątkami, wymagającymi oceny ewentualnego naruszenia tych zasad w każdej konkretnej sytuacji z osobna, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności, pełnią ważną funkcję gwarantującą jednostce ochronę bezpieczeństwa prawnego w różnych jego aspektach, w powiązaniu z kontrolą konstytucyjności ustaw dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny, co czyni te gwarancje realnymi.

⁹² Tamże, s. 510 – 511; zob. też wyrok z dnia 13 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 36/98, OTK ZU Nr 3/1999, s. 241-242.