

Sławomir Oliwniak

WPŁYW ORZECZNICTWA
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
NA SYSTEM PRAWA
W LATACH 1985–1997



Temida 2

Białystok 2001

© Copyright by Temida 2
Białystok 2001

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem, bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 83–86137–83–5

Recenzent: Zdzisław Czeszejko–Sochacki

Opracowanie graficzne i typograficzne:
Jerzy Banasiuk

Opracowanie graficzne okładki:
Jerzy Stachijuk

Redakcja techniczna:
Jerzy Banasiuk

Korekta: Autor

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

Druk i oprawa:
Podlaska Spółdzielnia Produkcyjno-Handlowo-Usługowa
w Białymstoku, ul. 27 Lipca 40/3, tel./fax (085) 675-48-02

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	7
Wstęp.....	9
Rozdział I. Geneza, istota i formy kontroli konstytucyjności działań organów państwa	13
1. Kilka uwag o genezie i modelach sądownictwa konstytucyjnego	13
2. Kontrola konstytucyjności prawa	20
Rozdział II. Trybunał Konstytucyjny w Polsce. Geneza, struktura i funkcje.....	27
1. Charakter ustrojowy i zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego (pod rządami Konstytucji z 22 VII 1952 r. i ustawy o TK z 29 IV 1985 r.)	27
2. Kontrola konstytucyjności prawa	32
3. Rzeczywista pozycja Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów państwa (w latach 1985–1997)	38
4. Trybunał Konstytucyjny na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1 VIII 1997 r.	40
Rozdział III. Zasady konstytucyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.....	52
1. Spór wokół pojęcia zasady prawa. Zasada konstytucyjna. Wewnętrzna hierarchia norm konstytucyjnych.....	52
2. Zasada państwa prawnego. Spór o pozycję zasady państwa prawnego w Konstytucji	60

3. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz jej konsekwencje	79
4. Zasada proporcjonalności	96
5. Zasada ochrony praw słusznie nabytych	98
6. Prawo do sądu	105
7. Zasada sprawiedliwości społecznej i równości w prawie	113
8. Zasada podziału władz i jej konsekwencje.....	130
9. Wnioski	133

Rozdział IV. Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw 142

1. Charakter i formy wykładni dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.....	142
2. Reguły egzegezy prawniczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	154
2.1. Reguły wykładni	154
2.1.1. Wykładnia językowa.....	158
2.1.2. Wykładnia systemowa	164
2.1.3. Wykładnia funkcjonalna	170
2.2. Reguły inferencyjne	178
2.3. Reguły kolizyjne	193

Zakończenie.....206

Bibliografia.....222

Wykaz ważniejszych skrótów

Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
MK	–	Mała Konstytucja (Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426)
OSN	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy
PiP	–	Państwo i Prawo
p.u.m.	–	przepisy utrzymane w mocy (przepisy Konstytucji RP z dnia 22 VII 1952 r. w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, Dz.U. Nr 75, poz. 444, utrzymane w mocy przez art. 77 MK)
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
ZN UJ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZN UŁ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Wstęp

Sądownictwo konstytucyjne w drugiej połowie XX w. zrobiło swoistą karierę. W Polsce Trybunał Konstytucyjny, powołany do życia w 1985 r., odegrał rolę szczególną, sam przechodząc istotne przeobrażenia modelowe. Praca nie zajmuje się wszystkimi aspektami ustrojowo–procesowymi TK. Skupia się przede wszystkim na wykazaniu konsekwencji orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego dla teorii prawa. Szczególną uwagę poświęcono poglądom prezentowanym przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie problematyki zasad prawa, przede wszystkim zasad konstytucyjnych, oraz stosowanych reguł egzekucy prawniczej.

Praca ma charakter teoretyczny. Zawiera opis, na podstawie analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, po pierwsze, przyjmowanej przez TK konstrukcji państwa prawnego i zakresu treściowego wynikających z niej innych zasad konstytucyjnych, po drugie, modelu wykładni prawa, jakim posługiwał się TK przy ustalaniu powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Jednocześnie przedstawia zarys genezy i istoty kontroli konstytucyjności prawa. Chodziło o rozważania dogmatycznoprawne, których zadaniem była systematyzacja i ocena poglądów TK w powołanych zagadnieniach. Podstawą rozważań były orzeczenia wydane pod rządami przepisów Konstytucji z 22 VII 1952 r., (w wersji z 1989 r.) i Małej Konstytucji z 17 X 1992 r. Dlatego też wykorzystano głównie literaturę tematu wydaną do roku 1997 r. Po 1997 r. nastąpiły istotne zmiany modelowe i jest jeszcze zbyt wcześnie, aby analizować nowe orzecznictwo TK w zmienionych warunkach ustrojowych i modelowych. Prace późniejsze uwzględniono o tyle tylko, o ile było to potrzebne do wykazania ewolucji poglądów samego Trybunału Konstytucyjnego, jak i doktryny prawa co do roli TK w kształtowaniu polskiego systemu prawa.

Pozycję ustrojową polskiego Trybunału Konstytucyjnego usytuowano na tle europejskiego i amerykańskiego modelu ochrony konstytucji. W rozdziale I przedstawiono cechy charakterystyczne dwóch modeli kontroli konstytucyjności prawa: amerykańskiego *judicial review* i europejskiej instytucji szczególnego sądu konstytucyjnego.

Ponieważ w teorii prawa istnieją obszerne opracowania tych problemów ograniczono się do systematyzacji opisywanych rozwiązań, przy jednoczesnym podkreśleniu różnic pomiędzy przedstawianymi modelami. Różnice obejmują m.in.: 1) wyodrębnienie, w modelu europejskim, sporu konstytucyjnego spośród innych sporów. W systemie amerykańskim ma on charakter subsydiarny, 2) rozpatrywanie zarzutu niekonstytucyjności aktu prawnego niezależnie od zawisłości sprawy przed sądem – w modelu europejskim i tylko przy rozpatrywaniu danej sprawy – w modelu amerykańskim, 3) inny charakter kontroli, która w modelu europejskim jest również kontrolą prewencyjną i abstrakcyjną, 4) inne skutki orzeczeń.

Rozdział II dotyczy charakteru ustrojowego, zakresu działania tym przede wszystkim kontroli konstytucyjności prawa polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Poczynione uwagi odnosiły się do pozycji Trybunału na tle uregulowań poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych i ustawowych, jak i nowych regulacji Konstytucji z 2 IV 1997 r. i ustawy o TK z 1 VIII 1997 r. Polski model ochrony konstytucji opiera się na dwóch, typowych dla modelu kontynentalnego rozwiązaniach: 1) przyjęciu tzw. skoncentrowanej kontroli norm, 2) wyodrębnieniu Trybunału Konstytucyjnego spośród innych organów władzy państwowej. Nowe przepisy konstytucyjne i ustawowe zmieniły w istotny sposób poprzednie przepisy regulujące: skład i okres kadencji Trybunału, zakres kognicji, krąg podmiotów upoważnionych do składania do TK wniosków w zakresie spraw objętych jego właściwością, charakter orzeczeń wydawanych przez Trybunał. W nowym modelu zlikwidowano różnice pomiędzy polskim sądem konstytucyjnym a sądami konstytucyjnymi w Europie Zachodniej. Przede wszystkim wprowadzono ostateczny charakter orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niekonstytucyjność badanych przepisów ustawowych.

W ostatnich latach nastąpiła intensyfikacja doktrynalnego sporu wokół pojęć zasada prawa, zasada konstytucyjna. Próbowano modyfikować „klasyczną” już dzisiaj propozycję J. Wróblewskiego, która odróżniała „zasady systemu prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu” od „zasad – postulatów systemu prawa”. Najnowsze rozwiązania stanowią próbę zastosowania, do rozróżniania w zakresie konstytucyjnych zasad prawa ujmowanych dyrektywalnie, koncepcji R. Dworkina

i R. Alexe'go. W nawiązaniu do klasyfikacji doktrynalnych i terminologii używanej przez sam Trybunał Konstytucyjny w pracy wprowadzono podział na: „zasady – wzorce” np. zasada państwa prawnego i „zasady – dyrektywy” (zasady szczegółowe zawarte w zasadach wzorcach).

Katalog zasad konstytucyjnych sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest dość obszerny. Największą liczbę zasad TK „odnalazł” w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Niniejsza praca, w oparciu o orzeczenia Trybunału, udowadnia, że w istocie Trybunał Konstytucyjny „ujawniając” zasady tkwiące, jego zdaniem w zasadzie państwa prawnego, rozszerzał i utrwalał doktrynalną konstrukcję państwa prawa. Przy czym „ujawnianie” zasad wykazuje cechy działalności prawotwórczej.

4. W chwili obecnej Trybunał Konstytucyjny nie posiada już kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Bezprzedmiotowy, tym samym, stał się doktrynalny spór co do związania sądów powszechnych obowiązującą wykładnią ustaw ustalaną przez TK. Analiza wydanych wcześniej uchwał Trybunału ustalających powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw pozwala jednak na odtworzenie katalogu reguł wykładni, reguł inferencyjnych i reguł kolizyjnych stosowanych przez TK (rozdział IV).

Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego niejednokrotnie wywoływała krytykę doktryny prawa. Podnoszono normotwórczą rolę Trybunału. Spór budziło określenie granic prawnej i politycznej roli Trybunału Konstytucyjnego, a także chwiejna linia orzecznictwa w kwestii wymogów państwa prawnego a możliwości finansowych państwa. Rozważania dotyczące normotwórczej roli TK wymagały zdefiniowania pojęć „działalność prawotwórcza” i „działalność normotwórcza”. Rozpatrzenie orzecznictwa TK w kontekście tworzenia prawa jako tworzenia norm prawnych odnosiło się do dwóch głównych płaszczyzn działalności Trybunału: ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw i kontroli konstytucyjności prawa. Analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności prawa z punktu widzenia ich ewentualnej normotwórczości nie prowadzi już do tak jednoznacznych wniosków. Trybunał Konstytucyjny określał się jako „ustawodawca negatywny”, którego kompetencje ograniczają się do orzekania o niekonstytucyjności określonego przepi-

su. Pomimo tego, można twierdzić, iż działalność TK wykazuje cechy działalności prawotwórczej.

W tym miejscu chciałbym wyrazić swą wdzięczność prof. dr. hab. Adamowi Jamrozowi za inspirację i wszechstronną pomoc, bez których praca ta by nie powstała. Pragnę też serdecznie podziękować prof. dr. hab. Zdzisławowi Czeszejko–Sochackiemu, którego rady pozwoliły mi nadać ostateczny kształt temu opracowaniu i prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu za okazaną życzliwość i przekazane uwagi.

GENEZA, ISTOTA I FORMY KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI DZIAŁAŃ ORGANÓW PAŃSTWA

1. Kilka uwag o genezie i modelach sądownictwa konstytucyjnego

1. Charakterystyczne dla typu współczesnego państwa demokratycznego jest istnienie organów kontroli konstytucyjności prawa. Powstanie sądownictwa konstytucyjnego wiąże się z uznaniem nadrzędnego charakteru norm konstytucyjnych. Badanie zgodności norm ustawowych z normami konstytucyjnymi jest możliwe dopiero po ukształtowaniu się modelu państwa opartego na idei konstytucji formalnej. Z bezpośredniego i bezwzględnego charakteru nadrzędności norm konstytucyjnych wynika możliwość konfrontacji treściowej i formalnej każdej normy prawnej danego systemu prawa z odpowiednią normą konstytucyjną. Jednakże dla zapewnienia nadrzędnego charakteru norm konstytucyjnych nie wystarcza samo ustanowienie przez ustawę zasadniczą własnej hierarchicznej wyższości. Powinien istnieć organ sądowy zobowiązany do stwierdzenia niezgodności normy z konstytucją. Jeżeli nie uzyska on kompetencji do orzekania takiej sankcji to założenie o nadrzędności konstytucji będzie wyłącznie *lex imperfecta*. Uzasadnienie powołania pierwszych trybunałów konstytucyjnych wywodzi się więc z normatywistycznej teorii H. Kelsena¹.

Powstanie sądownictwa konstytucyjnego jest rezultatem poszukiwania instytucjonalnego mechanizmu ograniczania pozycji władzy ustawodawczej i kwestionuje „suwerenność” parlamentu jako przedstawiciela narodu. Zwolennicy tego poglądu widzieli w sądownictwie konstytucyjnym element służący utrzymaniu klasowego panowania

1 Zob. E. Zwierzchowski, Z zagadnień legitymizacji sądownictwa konstytucyjnego, Acta Uwr., Prawo CCLVII, Wrocław 1997, s. 303; M. Granat, Legitymizacja sądu konstytucyjnego na tle czystej teorii prawa H. Kelsena, Przegląd Sejmowy 1999, nr 4, s. 9–18.

burżuazji wskazując kraje, w których uznaje się, że do oceny konstytucyjności ustaw najbardziej predestynowany jest sam parlament². Uzasadnieniem takich wniosków ma być twierdzenie, że kontrola konstytucyjności może prowadzić do uchylecia ustawy, co jest narzucającym woli sądu konstytucyjnego parlamentowi. Argumentami dodatkowymi są ograniczona możliwość dokonywania zmian konstytucji oraz swoboda sądu w kształtowaniu norm konstytucyjnych. Krytyka tych założeń podnosi fakt, iż wykonywanie kontroli konstytucyjności ustaw jest tylko jednym z wielu innych uprawnień współczesnego sądu konstytucyjnego, które nie mają już tak bezpośredniego związku z parlamentem. Tak skrajnej oceny sądownictwa konstytucyjnego nie potwierdza również praktyka orzecznicza, szczególnie w odniesieniu do Rady Konstytucyjnej we Francji³. Współcześnie pojawiają się próby wprowadzania sądownictwa konstytucyjnego do teorii przedstawicielstwa. Mówi się o tzw. **demokracji konstytucyjnej**. Doktryna francuska przyjmuje przedstawicielski charakter sądu konstytucyjnego ponieważ kontrola ustaw jest w istocie rzeczą formą interpretacji zgodności z konstytucją woli wyrażonej przez organ przedstawicielski⁴. M. Granat uważa, że bezdyskusyjnym przedmiotem sądowej kontroli konstytucyjności prawa nie jest wola organu przedstawicielskiego (parlamentu), lecz ocena norm prawnych zawartych w aktach przez niego uchwalonych⁵.

- 2 W literaturze przedwojennej: S. Rosmarin, Uwagi o sądownictwie konstytucyjnym, Przegląd Praw i Administracji im. E. Tilla 1932, z. II, s. 219–220; w powojennej: J. Zakrzewska, Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym), Warszawa 1964, s. 133. Podobne konkluzje: M.A. Nudel, Konstitucyjny kontrol w kapitalistycznych gosudarstwach, Moskwa 1968, J. Błażoż, Ustavni soudnictvi v kapitalistických státech, Praha 1975, s. 33 oraz R. Klimowiecki, Rada Związkowa (Bundesrat) w Szwajcarii, PiP 1958, nr 10. Na sposoby uzasadniania potrzeby istnienia pozaparlamentarnych instytucji badania zgodności ustaw z konstytucją zwraca też uwagę J. Zakrzewska, Kontrola konstytucyjności..., op. cit., s. 7–28.
- 3 Szerzej L. Garlicki, Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej, Warszawa 1987, s. 306–311. W intencji twórców konstytucji V Republiki Rada miała być środkiem kontroli nad parlamentem, por. K. Biskupski, Założenia ustrojowe współczesnej Francji, Toruń 1963, s. 163. Po nowelizacji w 1974 r. przepisów dotyczących podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania praktyka nie potwierdziła założeń, por. W. Skrzydło, Ustrój polityczny Francji, Warszawa 1992, s. 235, także A. Kubiak, Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw, Gdańsk 1993, s. 102, L. Garlicki, Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji, Warszawa 1993, s. 19 i n.
- 4 Zob. D. Rousseau, Le renforcement du constitutionnalisme en France, (III–e Congres Mondial AIDC), Varsovie 1991, M. Troper, Justice constitutionnelle et democratie, RFDC 1990, 1.
- 5 M. Granat, Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji), Lublin 1994, Rozprawy habilitacyjne LVI, s. 148.

Demokracja konstytucyjna jest reżimem sprawowania rządów, który łączy elementy suwerenności i reprezentacji z rolą sądu konstytucyjnego. Organ przedstawicielski (parlament) wyraża wolę ogółu. Wola narodu jest zawarta w konstytucji. W państwie prawa wszystkie organy władzy są podporządkowane regulacjom konstytucyjnym. Sąd konstytucyjny ma zapewnić zgodność woli wyrażanej przez suwerena – parlament z wolą narodu zawartą w konstytucji. Główną gwarancję przestrzegania prawa stanowi możliwość „sądowej interpretacji woli przedstawicielstwa”. Sąd konstytucyjny kontrolując działania ustawodawcy ogranicza jego wolę w kontekście woli suwerena. Podkreślany w literaturze związek między demokracją konstytucyjną a państwem prawa opiera się na przyjęciu założenia, że sądownictwo konstytucyjne jest „koniecznym warunkiem realizacji i utrzymania się państwa prawa”. Państwo prawa udoskonala i uzupełnia demokrację. Obecnie ma większe znaczenie niż samo istnienie ustroju demokratycznego⁶.

2. Historyczne korzenie genezy sądowego badania konstytucyjności prawa umiejscawia się w praktyce ustrojowej Stanów Zjednoczonych Ameryki wskazując na specyfikę konstytucyjnych rozwiązań ustrojowych zawartych w konwencji konstytucyjnej⁷.

Instytucja *judicial review* została w pewnym przynajmniej zakresie wprowadzona ustawą sądową z 1789 r. (the Judiciary Act), która nadawała federalnemu sądowi najwyższemu uprawnienie kontroli każdej sprawy co do której sąd stanowy miał wątpliwości w odniesieniu do zgodności prawa stanowego z konstytucją i ustawami federalnymi⁸.

Decydującym dla rozwoju kontroli konstytucyjności było orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie *Marbury v. Madison* (1 Cranch 137, 1803). Sąd Najwyższy określił konstytucję jako „najwyższe prawo

6 Stanowisko L. Favoreu wyrażone w: *De la democratie a l'Etat de droit*, „Le Debat” 1991, nr 64, s. 161, przytoczone przez M. Granata, *Od klasycznego przedstawicielstwa...*, s. 162. Podobnie oceniła je J. Zakrzewska, *Trybunał Konstytucyjny – konstytucja – państwo prawa*, PiP 1992, z. 1, s. 9. Por. też, L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 5.

7 Por. W. Szyszkowski, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1969, s. 112 i n.

8 Należy tu wskazać orzecznictwo Komitetu Sądowego Tajnej Rady (the Judicial Committee of the Privy Council), ze szczególnym uwzględnieniem orzeczenia z 1727 r. w sprawie *Winthrop v. Lechmere* oraz orzeczenia stanowe z lat 1776–1787, w których sądy odmówiły zastosowania ustawy stanowej jako sprzecznej ze stanową konstytucją. Zob. W. Szyszkowski, *Sąd Najwyższy...*, op. cit., s. 114–116, L. Garlicki, *Sądownictwo...*, op. cit., s. 22 i cytowana tam literatura.

kraju” i stwierdził, że wszystkie inne akty muszą być z nią zgodne. W procesie stosowania prawa sąd ma obowiązek odmowy stosowania normy niższego rzędu, gdy jest ona sprzeczna z normą wyższego rzędu. Tym bardziej tenże sąd ma także obowiązek odmowy zastosowania ustawy (aktu niższego rzędu) sprzecznej z konstytucją (aktem wyższego rzędu).

Podstawowe cechy kontroli konstytucyjności prawa w modelu amerykańskim to:

- 1) **uniwersalny charakter zakresu przedmiotowego.** Kognicja sądu obejmuje, oprócz badania zgodności ustaw z konstytucją, także kontrolę konstytucyjności jakichkolwiek urzędowych działań wszystkich szczebli aparatu państwowego.
- 2) **dekonzcentracja:** każdy sąd ma prawo badania zgodności aktów federalnych z konstytucją federalną, aktów stanowych z konstytucjami stanowymi i aktów stanowych z prawem federalnym.
- 3) **niesamoistość:** nie występuje tzw. abstrakcyjna kontrola norm charakterystyczna dla sądów europejskich.
- 4) **względność:** z prawnego punktu widzenia, jeżeli sąd stwierdzi sprzeczność normy (aktu) z normą (aktem) wyższego rzędu wówczas odmawia zastosowania normy niezgodnej lub poparcia niekonstytucyjnego działania stwierdzając brak jego skutków prawnych. Orzeczenie sądu nie ma waloru generalnego, nie powoduje nieważności „erga omnes”, obowiązuje jedynie „inter partes”. Norma niekonstytucyjna jest traktowana jako nieistniejąca (*null and avoid*) i jako taka nie jest stosowana w danej sprawie.

Wykonywanie orzeczeń Sądu Najwyższego opiera się na ich swobodnym uznaniu przez władze stanowe. Przełamanie oporu władz stanowych wymaga poparcia organów federalnych. Sąd Najwyższy zwykle podporządkowuje się rozstrzygnięciom ustawodawczym Kongresu, który wykorzystując swoje uprawnienia prawodawcze m.in. przez uchwalanie poprawek do konstytucji wpływa na zmianę stanowiska Sądu. Środkiem łatwiejszym jest obalenie istniejącego precedensu przez zmiany ustawodawcze. Zgodnie z zasadą sędziowskiej powściągliwości Sąd Najwyższy uznaje wyraźne stanowisko ustawodawcze Kongresu. Stąd sytuacje przenoszenia problemu na płaszczyznę

wykładni konstytucji i odmowy zastosowania uchwalonej ustawy są niezwykle rzadkie⁹.

3. W ostatnim pięćdziesięcioleciu uzasadniając potrzebę istnienia pozaparlamentarnego organu badającego zgodność ustaw z konstytucją można wskazać inne, od przywołanych, czynniki prawnoustrojowe. Przede wszystkim nie budzą wątpliwości związki sądownictwa konstytucyjnego z wertykalną postacią podziału władzy charakterystyczną dla państw federalnych¹⁰.

Pozostaje jeszcze argumentacja o charakterze teleologicznym. W wielu krajach powołanie sądownictwa konstytucyjnego było reakcją na skutki istniejących w tych państwach totalitarnych form sprawowania władzy. Uznano konieczność ochrony demokratycznych wartości ustrojowych zapisanych w nowych konstytucjach. Po II wojnie światowej powołano trybunały konstytucyjne we Włoszech (1947–1956), RFN (1951) i jego landach, Hiszpanii (1978), Portugalii (1982). W 1945 r. przywrócono w Austrii (istniał w latach 1920–1933).

Inaczej przedstawiało się zagadnienie sądownictwa konstytucyjnego w socjalistycznej doktrynie ustrojowej. Skutkiem przyjęcia zasady nadrzędności parlamentu była, przez długi czas, niedopuszczalność tworzenia jakichkolwiek pozaparlamentarnych form kontroli konstytucyjności ustaw. Uznanie, że wystarczają mechanizmy polityczne oraz kontrola sprawowana wyłącznie przez sam parlament bądź przez wewnątrzparlamentarną komisję konstytucyjną kwestionowało potrzebę tworzenia lub kształtowania innych form sądowej ochrony konstytucji.¹¹

4. Recepcja amerykańskiego modelu ochrony konstytucji w pełnym kształcie nie nastąpiła w Europie ani w Wielkiej Brytanii, ani

9 L. Garlicki, Aktualne kierunki orzecznictwa Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, PiP 1978, z. 8–9, s. 155, tenże, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki, Wrocław 1982, s. 116–120. Inne możliwości odmowy wykonania orzeczeń federalnego Sądu Najwyższego na poziomie władz stanowych przedstawia A. Pułko, Podział władzy między federacją a stanami w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Warszawa 1977, s. 63 i n.

10 Zob. E. Zwierzchowski, Sądownictwo konstytucyjne, Białystok 1994, s. 37 i n.

11 Zob. M. Domagała, Kontrola konstytucyjności prawa w państwach socjalistycznych, Warszawa 1986, s. 26 i n. oraz cytowana tam literatura.

w żadnym z ważniejszych państw kontynentalnych. Elementy *judicial review* odnaleźć można w uregulowaniach prawnych krajów skandynawskich (poza Finlandią). Sądy są uprawnione do badania zgodności ustaw z konstytucją „ad hoc” także w Grecji, Portugalii, Islandii.

Dla prawnoustrojowej myśli europejskiej charakterystyczna jest instytucja trybunału konstytucyjnego powołanego do badania konstytucyjności aktów prawnych i rozstrzygania zagadnień dotyczących wykładni i stosowania konstytucji.

Zdaniem L. Favoreu¹² różnice między kontynentalnym i amerykańskim modelem ochrony konstytucji są następujące:

- 1) w modelu kontynentalnym spór konstytucyjny jest, w odróżnieniu od subsydiarnego charakteru w modelu amerykańskim, wyodrębniony spośród innych sporów,
- 2) w modelu kontynentalnym zarzut niezgodności ustawy z konstytucją jest rozstrzygany niezależnie od zawisłości spraw przed sądem, w modelu amerykańskim niekonstytucyjność aktu prawnego badana jest tylko przy rozpatrywaniu danej sprawy,
- 3) sąd konstytucyjny jest usytuowany poza strukturą sądów powszechnych i jest jednoinstancyjny,
- 4) krąg podmiotów posiadających prawo inicjatywy wszczęcia postępowania, poza uczestnikami postępowania sądowego, obejmuje także organy publiczne (model kontynentalny),
- 5) kontrola sprawowana przez europejski sąd konstytucyjny ma, poza konkretnym, również charakter kontroli prewencyjnej i abstrakcyjnej,
- 6) inne są skutki orzeczeń o niezgodności aktu z konstytucją.

Z faktu wyodrębnienia z sądownictwa powszechnego sądownictwa konstytucyjnego wynikają trudności związane z określeniem ustrojowego charakteru sądu konstytucyjnego.

12 L. Favoreu, *Modele american et modeles europeens de justice constitutionnelle* (en) *Annuaire International de justice constitutionnelle* 1988, Aix-Marseille, Paris 1990, s. 57–61. Por. też, E. Zwierzchowski, *Zakres działania europejskich trybunałów konstytucyjnych*, *Studia Iuridica Silesiana* T.9, (1984), tegoż, *Sądownictwo...*, op. cit., s. 52–66.

W praktyce można mówić o dwóch modelach działania sądu konstytucyjnego:

- **aktywistycznym** (sąd dokonuje własnej wykładni norm konstytucyjnych, formułując zasady ogólne, nadaje im praktyczną treść – niemiecki Związkowy Trybunał Konstytucyjny, francuska Rada Konstytucyjna),
- **modelu związanym systemem regulacji konstytucyjnych** (sąd nie określa w sposób wyłączny znaczenia norm konstytucyjnych pozostawiając ustawodawcy swobodę działania w ramach ogólnych zasad konstytucyjnych. Największe podobieństwo wykazuje trybunał austriacki).

Należy zwrócić uwagę na te cechy sądu konstytucyjnego, które odróżniają go od sądownictwa powszechnego. Chodzi tu o szczególny tryb powoływania sędziów oparty na zasadzie kadencyjności i współpracy różnych organów państwowych, ograniczenie zasady dyspozycyjności w ramach procedury postępowania przed trybunałem oraz rodzaj norm prawnych stosowanych przez sąd. Twórcza wykładnia konstytucji i rozstrzyganie sporów konstytucyjnych, często o charakterze politycznym, zbliżają sąd konstytucyjny do organu politycznego. Charakter działań podejmowanych przez trybunały uzasadniał ich określenie jako „organów kształtujących decyzje polityczne” lub szczególnych organów o jurysdykcyjno–politycznym charakterze¹³.

Pozycja ustrojowa sądu ma wpływ na ukształtowanie stosunków z pozostałymi władzami w państwie. Kompetencje parlamentu obejmują przede wszystkim stanowienie przepisów dotyczących organizacji, właściwości i zasad działania sądu konstytucyjnego. Parlamente państw zachodnich nigdy nie wykorzystywały tych możliwości do narzucania swej woli trybunałom. W byłych krajach socjalistycznych relację sąd konstytucyjny – parlament kształtowano w oparciu o założenie nadrzędnej i suwerennej pozycji parlamentu w systemie organów państwowych. We Francji parlament ma wyłączną kompeten-

13 Tak w doktrynie włoskiej („organ konstytucyjny o naturze sądowno–politycznej”), hiszpańskiej („organ z istoty swej jurysdykcyjny, choć usytuowany poza władzą sądowniczą”), literaturę w tym zakresie podaje L. Garlicki, *Sądownictwo...*, op. cit., s. 67–68. Zob. także: *Sądy Konstytucyjne w Europie T. I*, Warszawa 1996 i *T. III*, Warszawa 1999.

cję stanowienia przepisów odnoszących się do organizacji i działalności sądu konstytucyjnego¹⁴.

Rzeczywista pozycja sądu zależy od podporządkowania się innych organów zasadom wynikającym z orzecznictwa. Norma uznana za sprzeczną z konstytucją traci moc ze skutkiem erga omnes. W literaturze podkreśla się, że sądy konstytucyjne wykształciły swoiste techniki orzekania, które pozwalają na uniknięcie zdecydowanych konfliktów z pozostałymi władzami. Trybunały kontynentalne przyjęły charakterystyczną dla sądów anglosaskich tzw. zasadę powściągliwości sędziowskiej (*judicial self-r*

Kompetencją konieczną do określenia charakteru danego organu jako sądu konstytucyjnego jest kontrola konstytucyjności ustaw.

2. Kontrola konstytucyjności prawa

Europejski system kontroli zgodności aktów normatywnych z konstytucją opiera się na dwóch podstawowych zasadach:

- 1) sąd konstytucyjny jest wyodrębniony spośród innych organów państwowych. Do jego kompetencji należy tzw. „skoncentrowana kontrola norm”, która oznacza wyłączność trybunału w sprawowaniu kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów o równej lub podobnej mocy prawnej. Zasada koncentracji dotyczy tylko kontroli norm ustawowych. Jednakże niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeka o wykładni ustawy zasadniczej w przypadku sporów o zakres praw i obowiązków któregoś z najwyższych organów federalnych lub innych podmiotów, które ustawa zasadnicza albo regulamin któregoś z najwyższych organów federalnych wyposaża we własne prawa (art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy zasadniczej RFN z dnia 24 V 1949 r.). We wszystkich krajach, poza Austrią, sądy powszechne mogą jedynie odmówić zastosowania, uznanego przez nie za niekonstytucyjny, aktu podustawowego jako podstawy rozstrzygnięcia konkretnej sprawy.

14 Wyjątkiem jest dekret Rady Ministrów z 1958 r. zawierający przepisy dotyczące Rady Konstytucyjnej. Podstawą był art. 92 Konstytucji V Republiki z 1958 r., który dopuszczał, w okresie przejściowym, wydawanie przez Radę Ministrów, po zasięgnięciu opinii Rady Stanu ordonansów (dekretów) potrzebnych do wprowadzenia w życie instytucji.

- 2) inne organy jurysdykcyjne nie mają prawa ostatecznego rozstrzygnięcia w tym zakresie. Jedynym wyjątkiem jest system portugalski. Sądy powszechne mogą odmówić stosowania niezgodnych z konstytucją przepisów ustawy w ramach konkretnej kontroli norm. Orzeczenie sądu powszechnego może być zaskarżone do trybunału konstytucyjnego (jeżeli nie zostało zaskarżone ma charakter wiążący i ostateczny).

Kontrola sądu może być represyjna (następcza) lub prewencyjna (uprzednia). Kontrola represyjna ma charakter kontroli abstrakcyjnej lub konkretnej. Kontrola prewencyjna zawsze ma charakter abstrakcyjny. Kryterium wyodrębnienia stanowi, w pierwszym wypadku, moment dokonywania kontroli.

We wszystkich krajach (poza Francją) kontrola konstytucyjności prawa ma przede wszystkim charakter następczy. Dokonywana jest po wejściu w życie lub uzyskaniu mocy obowiązującej przez akt normatywny. We Francji kontrola sprawowana przez Radę Konstytucyjną jest prawie wyłącznie kontrolą prewencyjną i abstrakcyjną. Jednocześnie wyodrębnia się dwa rodzaje procedury badania konstytucyjności ustaw. Pierwszy to tzw. „*contrôle des compétences*”. Wykonywana w oparciu o art. 37 ust. 2 konstytucji kontrola o charakterze następczym przestrzegania przez parlament konstytucyjnego podziału kompetencji normodawczej między izbami parlamentu a rządem. Drugi określany jako „*contrôle au fond*” (kontrola konstytucyjności materialnej) ma charakter wyłącznie prewencyjny. Dotyczy tylko aktów, które nie są jeszcze formalnie obowiązującymi ustawami. Podstawą kontroli jest art. 54 i 61 konstytucji. Jest zarazem kontrolą obligatoryjną, gdy przedmiotem kontroli są ustawy organiczne (art. 61 ust. 1) lub fakultatywną w odniesieniu do ustaw zwykłych i zobowiązań międzynarodowych (art. 61 ust. 2 i art. 54)¹⁵. Z wyjątkiem Belgii i Turcji nigdzie kontrola następcza nie ma charakteru wyłącznego.

15 Por. A. Kubiak, Francuska koncepcja..., op. cit., s. 64 i n. We Francji od 1982 r. (182–143 DC) nastąpiło oderwanie kontroli kompetencyjnej od kontroli konstytucyjności, gdy ustawę wydano z naruszeniem kompetencji parlamentu nie może ona być, tylko z tego powodu, uznana za sprzeczną z konstytucją. Por. L. Garlicki, Rada Konstytucyjna a ochrona..., op. cit., s. 55–56.

Związek kontroli konstytucyjności prawa i sfery stosowania prawa jest podstawą odróżnienia **kontroli konkretnej i abstrakcyjnej** (brak związku).

Kontrola konkretna dokonywana jest przez sąd konstytucyjny na płaszczyźnie rozpatrywania przez inne organy (zwłaszcza sądy) spraw konkretnych i indywidualnych. Sąd, jeżeli poweźmie wątpliwość, czy przepis prawa, który ma być podstawą wydania rozstrzygnięcia jest zgodny z konstytucją, może zwrócić się z pytaniem prawnym do sądu konstytucyjnego.

Kontrola abstrakcyjna nie jest związana ze stosowaniem prawa. Podstawą jest ogólne przekonanie uprawnionego do zgłoszenia wniosku do sądu konstytucyjnego organu o sprzeczności normy prawnej z konstytucją. Prawie zawsze ma charakter polityczny co jest konsekwencją przyznania prawa inicjatywy jedynie podmiotom związanym z tworzeniem prawa lub kształtowaniem jego treści.

Charakterystyczne dla współczesnych zachodnioeuropejskich systemów ochrony konstytucji jest występowanie, obok siebie, kontroli abstrakcyjnej i konkretnej.

W Niemczech, Austrii i Portugalii przyjęto tzw. system symetryczny. Każda norma prawna podlegająca kontroli abstrakcyjnej podlega zarazem kontroli konkretnej. We Włoszech, Hiszpanii i Turcji też obowiązuje zasada symetrii z tym, że kontrola abstrakcyjna może być sprawowana tylko w pewnym, krótkim okresie czasu po nabyciu przez badany akt mocy obowiązującej. Okres ten wynosi 3 miesiące w Hiszpanii, w Turcji 60 dni dla kontroli materialnej zgodności ustawy z konstytucją i 10 dni dla kontroli prawidłowości jej uchwalenia, we Włoszech okres zależy od rodzaju aktu i wynosi 60 lub 80 dni. We Francji obowiązuje wyłącznie system kontroli abstrakcyjnej.

Zakres przedmiotowy kontroli obejmuje wszystkie normy prawne zawarte w aktach normatywnych o innej randze niż konstytucja. Umożliwia to uznanie niekonstytucyjności tylko poszczególnych przepisów danego aktu bez potrzeby uchylania całego aktu. Do wyjątków należą Turcja (mocą przepisów ustawy zasadniczej z 1982 r. spod kontroli sądu konstytucyjnego wyłączone są akty prezydenta Republiki, umowy międzynarodowe, niektóre ustawy z początków Republiki, dekrety

z mocą ustawy wydane w czasie stanu wyjątkowego i wojennego) i Francja (Rada Konstytucyjna uznała się za niewłaściwą do badania konstytucyjności ustaw referendalnych)¹⁶.

Realizacja opisanej zasady przybiera postać kontroli uniwersalnej (Niemcy, Austria, Portugalia) lub ograniczonej do enumeratywnie wskazanych kategorii aktów (Włochy, Hiszpania, Turcja, Francja). W Austrii i Portugalii jest to kontrola abstrakcyjna i konkretna. W Niemczech kontrola konkretna ma miejsce tylko w związku z zarzutem niekonstytucyjności ustawy.

Ustawy, to zarówno akty parlamentu, jak i akty normatywne wydawane przez organy władzy wykonawczej, jeżeli mają moc ustawy, a także akty krajowych (Niemcy, Austria) lub regionalnych (Włochy, Hiszpania) organów przedstawicielskich i akty normatywne parlamentu o charakterze szczególnym: ustawy budżetowe i ustawy upoważniające do ratyfikacji umów międzynarodowych. Znaczenie formalne ustawy przyjmuje konstytucja austriacka (art. 140) oraz francuska (enumeratywnie wymienione kategorie aktów podlegających kontroli).

Podstawą kontroli wykonywanej przez sąd konstytucyjny jest konstytucja. Zakres pojęciowy konstytucji przyjmowany przez trybunały europejskie nie ogranicza się do respektowania jedynie kryteriów formalnych. Konstytucja to nie tylko wszystkie akty prawne o szczególnej, konstytucyjnej mocy obowiązującej, ale też zasady i idee, które nie są w niej zapisane *expressis verbis*, a zostały wydobyte z tekstów pisanych konstytucji przez orzecznictwo trybunałów konstytucyjnych (Niemcy, Włochy, Hiszpania, Francja). Najszerze, w tym zakresie, jest orzecznictwo Rady Konstytucyjnej, która stworzyła tzw. blok konstytucyjności („*bloc de constitutionnalité*”). Obejmuje on:

- a) postanowienia konstytucji z 1958 r. (niekiedy postanowienia ustaw organicznych),
- b) niektóre postanowienia preambuły z 1946 r.,
- c) postanowienia Deklaracji Praw z 1789 r.,

16 Decyzja 62–20 DC z 6 XI 1962 r., zob. L. Favoreu, L. Philip, Les grandes decisions du Conseil Constitutionnel, Paris 1986, s. 183 i n.

d) „zasady podstawowe uznane przez prawa Republiki” („*les principes fondamentaux reconnus par les lois de la Republique*”)¹⁷.

Orzecznictwo sądów konstytucyjnych, poza kształtowaniem treści konstytucji, wprowadza prawne zróżnicowanie poszczególnych norm konstytucyjnych. Następuje zwiększenie lub zmniejszenie prawnego znaczenia norm konstytucyjnych. Doktryna niemiecka wskazuje, że wydobyte z tekstu konstytucji ogólne zasady mają pozycję nadrzędną wobec konkretnych przepisów ustawy. W Hiszpanii i Portugalii przepisy konstytucyjne przyznają mniejszą ochronę prawom socjalnym i ekonomicznym niż osobistym czy politycznym¹⁸.

Krąg podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania przed sądem konstytucyjnym zależy od rodzaju kontroli. Powszechnie akceptuje się brak możliwości działania trybunału z urzędu i na wniosek obywateli (wyjątek stanowi wniesienie skargi konstytucyjnej).

Kontrola następcza występuje w formie:

- **kontroli uniwersalnej:** prawo inicjatywy przysługuje każdemu uprawnionemu podmiotowi co do każdej normy prawnej podlegającej kontroli trybunału (Niemcy, Francja, Portugalia, Turcja, Hiszpania),
- **kontroli ograniczonej:** organy władzy wykonawczej mają prawo wszczęcia postępowania tylko wobec: a) aktów lokalnych – organy centralne, b) aktów centralnych – organy lokalne (Austria, Włochy).

Dla kontynentalnego modelu ochrony konstytucji charakterystyczne są, odmienne od uregulowań anglosaskich, skutki prawne orzeczeń o niekonstytucyjności normy prawnej. Skutkiem prawnym wydania takiego orzeczenia przez sąd konstytucyjny jest stwierdzenie nieobowiązywania normy niezgodnej z konstytucją w danym systemie prawa

17 Orzeczenie z 24 VI 1959 r. Por. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes decisions...*, op. cit., s. 42. Decyzja Nr 44 DC z 16 VII 1971 r., tamże, s. 239–241 potwierdzona dalszym orzecznictwem „poszerzyła materię konstytucyjną włączając do niej zasady o walorze konstytucyjnym (*principes a valeur constitutionnelle*).

18 Zob. A. Łabno-Jabłońska, *Od rządów autorytarnych do demokracji parlamentarnej, rewolucja portugalska 1974–1976*, (praca doktorska w zbiorach Uniwersytetu Śląskiego), Katowice 1985, s. 313.

poprzez jej usunięcie. Orzeczenia są wiążące i ostateczne. Dotyczy to jednak tylko orzeczeń stwierdzających sprzeczność danej normy z konstytucją. Wydanie orzeczenia, które odrzuca zarzut sprzeczności nie oznacza, że nastąpiło wiążące i ostateczne potwierdzenie konstytucyjności badanej normy. Jest ono wiążące tylko w sytuacji, która była płaszczyzną kontroli i w stosunku do podmiotu wszczynającego postępowanie. Prawną moc wiążącą ma sentencja orzeczenia, a nie jego uzasadnienie¹⁹.

Przyjmuje się dwie koncepcje skutków niekonstytucyjności²⁰:

- 1) teoria wzniesienia uznaje, że skutkiem prawnym orzeczenia stwierdzającego sprzeczność normy z konstytucją jest jej wadliwość i obowiązek uchylecia. Obowiązuje ona do czasu uchylecia. Uchylenie obowiązywania następuje więc *ex nunc*. Momentem uchylecia nie jest moment wydania orzeczenia, lecz moment ogłoszenia w dzienniku ustaw. Poza Austrią koncepcja przyjęta we Włoszech i w Turcji²¹.
- 2) teoria nieważności: (Niemcy, Portugalia i Hiszpania) – norma sprzeczna z konstytucją jest nieważna od momentu jej wydania tzn. *ex tunc*.

Należy podkreślić, że uchylenie konkretnego przepisu lub jego części wyrażającej pewną normę prawną nie powoduje jednocześnie uchylecia aktu, który je zawiera. Sąd konstytucyjny może niekiedy z urzędu uznać niezgodność z konstytucją innych norm lub całego aktu²².

19 Wyjątkiem jest trybunał niemiecki, który przyjął koncepcję oddzielenia „mocy prawnej” i „mocy wiążącej” orzeczeń w związku z czym „moc wiążąca” ma nie tylko sentencja orzeczenia, ale i podstawowe elementy uzasadnienia służące za podstawę ustalenia prawnego znaczenia sentencji.

20 Zob. Z. Czeszejko–Sochacki, Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, PiP 2000, nr 2, s. 14–28.

21 Art. 153 ust. 2 konstytucji tureckiej – postanowienie ustawy sprzeczne z konstytucją traci moc obowiązującą z dniem ogłoszenia orzeczenia. Art. 136 ust. 1 konstytucji Włoch – następnego dnia po ogłoszeniu (w pewnym zakresie orzeczenie działa *ex tunc*).

22 Konstytucja niemiecka w par. 78 ust. 2 dopuszcza uchylenie innych przepisów „z tych samych względów” co przepis uznany wcześniej za niekonstytucyjny, jeżeli są sprzeczne z konstytucją. Konstytucja hiszpańska (art. 39 ust. 1) o przepisach, które niekonstytucyjność obejmuje „na skutek ich związku lub wynikania”, podobnie konstytucja portugalska (art. 51 ust. 5). co do uchylecia całego aktu normatywnego art. 162 ust. 2 konstytucji hiszpańskiej – brak automatycznego związku między niekonstytucyjnością jednego przepisu ustawy z niekonstytucyjnością aktu chyba, że trybunał postanowi inaczej.

Współczesną działalność sądów konstytucyjnych charakteryzuje aktywna interpretacja norm konstytucyjnych dokonywana najczęściej w formie ustalenia wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją lub wykładni konstytucji w zgodzie z ustawami (wyjątkiem jest np. działalność austriackiego Trybunału Konstytucyjnego)²³. Sąd „ujawnia” zasady, które nie są wyrażone *expressis verbis* w konstytucji bądź wykorzystuje sytuację, gdy odrzuca wniosek o uznanie ustawy za niezgodną z konstytucją do formułowania istotnych zasad określających sposoby interpretowania ustaw i konstytucji (tzw. *constitution – making by dictum*).

Podstawowy cel kontroli konstytucyjności prawa sprawowanej przez sądy objawia się więc jako proces interpretowania i ustalania właściwego znaczenia norm konstytucyjnych, tworzenia zasad o charakterze ogólnym i wpływania na obowiązujące ustawodawstwo.

23 Por. Z. Czeszejko–Sochacki, Sąd Konstytucyjny w systemie ustrojowym Austrii (w:) J. Trzcziński (red.) Sądy Konstytucyjne w Europie, T. I, Warszawa 1996, s. 11–26; L. Garlicki, Kontrola konstytucyjności ustaw w Austrii, „Studia Iuridica”, t. 15, Warszawa 1987, s. 27–35.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W POLSCE. GENEZA, STRUKTURA I FUNKCJE

1. Charakter ustrojowy i zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego (pod rządami Konstytucji z 22 VII 1952 r. i ustawy o TK z 29 IV 1985 r.)

Idea Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta konstytucji była już znana przedwojennej nauce polskiej¹. Po II wojnie światowej stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego i państwowego zdominował negatywny pogląd S. Rozmaryna. Zabezpieczenie zgodności prawa z konstytucją miało wpływać z socjalistycznego charakteru państwa². Zmiana poglądów nastąpiła na początku lat 60-tych³. W 1972 r. za istnieniem kontroli tego typu opowiedział się F. Siemieński⁴. Stopniowo następowała ewolucja poglądów doktryny.

Nowelizacja ustawy zasadniczej z 26 III 1982 r.⁵ ustaliła nowe brzmienie tytułu rozdziału 4 Konstytucji PRL z 22 VII 1952 r. („Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli”) uzupełniając go o art. 33a i 33b (Trybunał Stanu). Trybunał Konstytucyjny powołano ustawą z dnia 29 IV 1985 r.⁶ Tryb postępowania przed TK

- 1 H. Zahorski, Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a konstytucja RP z 17 III 1921 r., „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1931, s. 296, A. Peretiatkowicz, Reforma konstytucji polskiej, Poznań 1929, s. 37, M. Starzewski, Środki prawne zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw, Kraków 1928, s. 247 i n.
- 2 S. Rozmaryn, Kontrola konstytucyjności ustaw, PiP 1946, z. 11/12, s. 866.
- 3 Por. Sprawozdanie z sesji katedr prawa państwowego w Kazimierzu nad Wisłą (25–26 VI 1961 r.), PiP 1961, z. 12, s. 1053–1054, F. Siemieński, Organy przedstawicielskie w systemie organów państwa socjalistycznego, Lublin 1964, s. 265–271, pogląd A. Burdy w recenzji książki J. Zakrzewskiej, Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym), w: PiP 1965, z. 5–6, s. 867.
- 4 F. Siemieński, Problem konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym, RPE i S 1972, z. 4, s. 10 i n.
- 5 Dz.U. Nr 11, poz. 83.
- 6 Dz.U. Nr 22, poz. 98, Dz.U. z 1991 r., Nr 109, poz. 470, z 1993 r., Nr 47, poz. 213. Szczegółowe omówienie 15 projektów ustawy o TK w: Z. Czeszejko–Sochacki, Przebieg prac nad utworzeniem polskiego TK, Przegląd Sejmowy 1994, nr 3.

określiła uchwała Sejmu z dnia 31 VII 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁷.

Zgodnie z art. 33a model Trybunału Konstytucyjnego miał być oparty na następujących założeniach:

- 1) Trybunał Konstytucyjny jest odrębnym, samodzielny, pozaparlamentarnym organem państwowym, który sprawuje, na zasadzie koncentracji, kontrolę zgodności prawa z Konstytucją,
- 2) kontroli podlegają akty normatywne (ustawy i inne akty normatywne naczelnych oraz centralnych organów państwowych),
- 3) Trybunał Konstytucyjny orzeka o konstytucyjności (zgodności wszystkich aktów normatywnych z konstytucją) i legalności (zgodności aktów podstawowych z ustawą),
- 4) orzeczenia o niekonstytucyjności mają ograniczoną moc wiążącą (charakter remonstratywny), gdy przedmiotem kontroli jest akt ustawodawczy lub moc wiążącą – w odniesieniu do aktów rangi niższej od aktu ustawodawczego,
- 5) członkowie (sędziowie) TK mieli wyróżniać się wiedzą prawniczą i być niezawisli.

Rozszerzenie tych ogólnych sformułowań przyniosła ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (zwana dalej ustawą), która m.in. w art. 1 ust. 1 pkt 2 wężiej ujęła przedmiotowy zakres kontroli aktów podstawowych. Zmiany ustawy o TK miały miejsce w 1989 i 1991 r.⁸.

Przyjęty model Trybunału Konstytucyjnego budził wiele sporów doktrynalnych. Dotyczyły one przede wszystkim:

- 1) charakteru TK: czy jest to organ wymiaru sprawiedliwości tj. sąd, ale sąd szczególnego rodzaju czy *quasi* sądowy organ orzekający o cechach organu sądowego⁹,

7 Dz.U. Nr 39, poz. 184.

8 Ustawa z dnia 7 IV 1989 r. o zmianie Konstytucji (Dz.U. Nr 19, poz. 101) i ustawa z dnia 24 VIII 1991 r. o zmianie ustawy o TK (Dz.U. Nr 109, poz. 470).

9 Por. L. Garlicki, Charakter ustrojowy nowych trybunałów, PiP 1983, z. 3, s. 26–37. Autor dochodzi do wniosku, że należy uznać TK za „szczególną formę quasi sądowych organów orzekających o statusie konstytucyjnym i niezależnej pozycji zasiadających w nim osób”. Za utworzeniem odrębnego TK opowiada się m.in. Z. Rykowski, W. Sokolewicz, Kontrola konstytucyjności prawa w PRL, Studia Prawnicze 1983, nr 2, s. 98 i n., A. Gwiżdż, Trybunał Konstytucyjny PRL, PiP 1983, z. 12, s. 9. Argumenty przemawiające za przyjęciem tezy, że TK jest organem wymiaru sprawiedliwości przytacza F. Siemieński, Pozycja ustrojowa i właściwość TK, RPEiS 1985, z. 4, s. 90–93.

- 2) miejsca uregulowania Trybunału w systematyce wewnętrznej konstytucji (dlaczego rozdział 4, a nie 7).

Trybunałowi Konstytucyjnemu powierzono kompetencję w zakresie:

- a) kontroli konstytucyjności norm (art. 33a ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy). Trybunał wykonywał funkcję orzeczniczą: orzekając o zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych (art. 1 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ustawy) i o zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych (art. 1 ust. 1 pkt 2, art. 8, 9, 10 ustawy).

Niekiedy umieszczano w tym miejscu funkcję sygnalizacyjną (art. 6 ustawy). Kontrola obejmowała kontrolę materialną (treść), formalną (zachowanie trybu wymaganego do wydania aktu) i kompetencyjną (właściwość organu do wydania normy).

- b) ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (art. 5 i 13 ustawy), Przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu prawa ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw było wynikiem zmiany Konstytucji z dnia 7 IV 1989 r.¹⁰. Wcześniej powszechną wykładnię ustaw ustalała Rada Państwa rzadko korzystając z tej możliwości¹¹. Art. 5 ustawy o TK stwierdzał, że „Trybunał Konstytucyjny ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw”. Art. 33a Konstytucji i art. 5 i art. 13 ustawy o TK nie precyzowały pojęcia powszechnie obowiązującej wykładni.

Zakres przedmiotowy powszechnie obowiązującej wykładni TK obejmował jedynie przepisy rangi ustawowej (art. 13 ust ustawy). Nie podlegały wykładni:

- 1) przepisy normatywnych aktów podstawowych, w tym także aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustaw i w celu ich

¹⁰ Dz.U. Nr 19, poz. 101.

¹¹ Por. L. Garlicki, Rada Państwa a konstytucyjność prawa, PiZ, 1979, nr 3, S. Gebert, Czuwanie przez Radę Państwa nad zgodnością prawa z konstytucją, PiP 1980, z. 1. Zmiany do ustawy o TK wprowadziła ustawa z dnia 25 V 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom państwowym (Dz.U. Nr 34, poz. 178).

wykonania oraz przepisy prawa miejscowego wydane przez wojewodów i gminnego ustanowione przez organy gmin,

- 2) postanowienia umów międzynarodowych. Jeżeli TK nie mógł badać ich zgodności z konstytucją to nie może też ustalać ich wykładni,
- 3) przepisy konstytucji.

Art. 13 ustawy Trybunałe Konstytucyjnym nie zawierał innych ograniczeń przedmiotowych. Wykładni podlegały, poza ustawami, dekrety z mocą ustawy (później rozporządzenia z mocą ustawy), przepisy ustaw uchylonych, jeżeli zgodnie z istniejącymi przepisami intertemporalnymi mogły być nadal stosowane, przepisy ustaw, których stosowanie zostało zawieszona jedynie na jakiś czas oraz normy kompetencyjne.

Przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie rozstrzygały charakteru mocy wiążącej uchwał TK ustalających wykładnię. Doktryna formułowała dwa poglądy co do skutków prawnych wykładni Trybunału.. Zgodnie z pierwszym, wykładnia ma moc wiążącą od momentu wejścia w życie przepisów, które były jej przedmiotem, niezależnie od momentu ustalenia wykładni¹². Drugi, powołując się na art. 13 ust. 3 (uchwały ustalające wykładnię ustaw ogłasza się w dzienniku Ustaw RP), wiąże nadanie mocy obowiązującej wykładni z faktem urzędowego ogłoszenia uchwały. Zdaniem TK „ustalona w drodze uchwały podjętej na posiedzeniu pełnego składu, powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw, podana do wiadomości przez ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, określa wiążące rozumienie poddanego wykładni przepisu od dnia jego wejścia w życie przez cały czas obowiązywania chyba, że Trybunał Konstytucyjny uwzględniając zmianę kontekstu w czasie obowiązywania przepisu ustalił inaczej”. Jednocześnie możliwe jest ponowne ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni tego samego przepisu, jeżeli nastąpiła zmiana kontekstu uzasadniająca inne jego rozumienie. Uchwała Trybunału miała moc wiążącą również w czasie przed jej podjęciem i ogłoszeniem w Dzien-

12 P. Winczorek, Skutki uchwały Trybunału Konstytucyjnego, „Rzeczpospolita” z 13 V 1994 r., W. Sanetra, Wyjaśnianie przepisów prawnych przez Sąd Najwyższy a zagadnienie powszechnej wykładni ustaw, Przegląd Sądowy 1992, nr 4, s. 17.

niku Ustaw, które ma charakter informacyjny. Z uwagi na deklaratoryjność wykładni nie stosuje się zasady *lex retro non agit*.

- c) udzielania odpowiedzi na pytania prawne (art. 11, 13 ustawy).

Kontrola miała charakter konkretny i obejmowała wszystkie akty normatywne, które były podstawą wydania orzeczenia lub decyzji w danej sprawie (tj. również rozporządzenia wykonawcze naczelnych organów administracji państwowej oraz powszechnie obowiązujące akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej). Nie podlegała ograniczeniom czasowym z art. 24 i art. 37 ustawy. Prawo zwracania się z pytaniami prawnymi miały podmioty wyczerpująco określone w art. 25 ust. 1 ustawy o TK: I prezes Sądu Najwyższego, Prezes NSA, składy orzekające SN, NSA oraz sądów rewizyjnych (od 1989 r.), naczelne i centralne organy administracji państwowe, a także samorządowe kolegia odwoławcze (od 1994 r.¹³).

- d) orzekania o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych: art. 4 ust. 2 Konstytucji RP w brzmieniu ustalonym ustawą z 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. Nr 75, poz. 444) i art. 5 ustawy z 28 VII 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 54, poz. 312).
- e) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych (od momentu przyznania TK uprawnienia do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw).

Polski Trybunał Konstytucyjny nie posiadał, znanych w europejskim modelu ochrony konstytucji, kompetencji w zakresie:

- orzekania o prawidłowości przeprowadzonych wyborów (uprawnienie Sądu Najwyższego),
- rozpoznawania tzw. skarg konstytucyjnych,
- orzekania o odpowiedzialności osób za zawinione naruszenie Konstytucji lub ustaw

13 Ustawa z 12 X 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 1994 r. Nr 122, poz. 593).

2. Kontrola konstytucyjności prawa

Polski model ochrony konstytucji opierał się na dwóch, typowych dla modelu kontynentalnego, rozwiązaniach:

- 1) przyjęciu tzw. skoncentrowanej kontroli norm,
- 2) wyodrębnieniu Trybunału Konstytucyjnego spośród innych organów władzy państwowej.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wyraźnie odróżniała kontrolę konstytucyjności (kontrolę zgodności aktów ustawodawczych, ustaw i dekretów zatwierdzonych przez Sejm, rozporządzeń z mocą ustawy, ustaw przed ich podpisaniem przez Prezydenta z Konstytucją – art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy) od kontroli legalności (kontroli zgodności innych aktów normatywnych wydawanych przez Prezydenta, naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne naczelne i centralne organy państwowe z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi – art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Kontrola Trybunału Konstytucyjnego miała charakter:

- 1) kontroli abstrakcyjnej, gdy Trybunał rozpatrywał wnioski o stwierdzenie konstytucyjności aktu i konkretnej, gdy udzielał odpowiedzi na pytania prawne,
- 2) kontroli materialnej, kompetencyjnej i formalnej. Zgodnie z art. 2 ustawy TK badał treść aktu, kompetencję organu ustanawiającego akt i dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania.
- 3) kontroli represyjnej (następczej) i prewencyjnej (uprzedniej),
- 4) kontroli fakultatywnej.

Każda norma podlegała zarówno kontroli abstrakcyjnej, jak i kontroli konkretnej (tzw. system symetryczny). Kontrola konkretna nie była związana ograniczeniami wynikającymi z art. 24 i 37 ustawy. Kontrola abstrakcyjna mogła dotyczyć tylko aktów ogłoszonych bądź ustanowionych po dniu wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (tj. z dniem 1 I 1986 r.). Przewidziano ograniczenie pięcioletnim terminem (art. 24 w zw. z art. 37 ust. 1 ustawy). Wyjątek stanowiły akty wydane przed wejściem w życie ustawy o TK, które mogły być poddane kontroli abstrakcyjnej, jeżeli zostały ogłoszone (w przy-

padku dekretów zatwierdzone) lub uzyskały moc obowiązującą po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 26 III 1982 r. o zmianie Konstytucji PRL (art. 37 ust. 2 ustawy). Termin pięcioletni z art. 24 biegł w stosunku do nich od dnia wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zasadą jest następczy charakter kontroli. Kontrola uprzednia została wprowadzona ustawą z dnia 7 IV 1989 r. o zmianie Konstytucji. Obejmowała tylko ustawy przed ich podpisaniem przez Prezydenta z chwilą wystąpienia przez niego do TK z wnioskiem o stwierdzenie zgodności z Konstytucją (art. 18 ust. 4 ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r. i art. 3 pkt 1 ustawy).

Kontroli represyjnej poddano:

- ustawy i inne akty podlegające ogłoszeniu w organie publikacyjnym od momentu ich ogłoszenia (art. 3 pkt 2 ustawy),
- akty normatywne, w stosunku do których przepisy prawa nie ustalają obowiązku ogłoszenia w organie publikacyjnym jako warunku nabycia mocy obowiązującej od momentu ustanowienia nawet, jeżeli wejście w życie następuje w terminie późniejszym (art. 3 pkt 3 ustawy).

W zakresie przedmiotowym kontrola Trybunału Konstytucyjnego była kontrolą uniwersalną. Może obejmować cały akt, jak i poszczególne przepisy w nim zawarte (art. 2 ustawy).

Użyte w ustawie o TK pojęcie akt normatywny, poza określeniem, że jest to akt ustanawiający normy prawne, nie zostało sprecyzowane w żadnym innym akcie prawnym¹⁴. Chyba, że określenie „akt ustanawiający normy prawne” rozumieć będziemy jako definicję aktu normatywnego. W kategorii aktów normatywnych wyróżniono jedynie akty ustawodawcze (art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy) i akty normatywne podstawowe ze wskazaniem organów je wydających. Ustawa przyjęła materialne rozumienie pojęcia „akt normatywny”. Kognicji TK podlegały również uchwały Sejmu, o ile miały charakter aktu normatywnego (w tym Regulamin Sejmu). Doktryna różniła się jedynie w

14 Por. W. Zakrzewski, Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979, s. 18. Zob. również K. Działocha, Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3, s. 41–59.

kwestii charakteru rozporządzeń z mocą ustawy, które wydawała Rada Ministrów. Rozporządzenie z mocą ustawy było aktem ustawodawczym, w rozumieniu art. 1 ustawy o TK lub należało do kategorii „innych aktów normatywnych”, określonych w art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Rozwiązaniem specyficznie polskim było wyłączenie spod kontroli Trybunału Konstytucyjnego umów międzynarodowych i aktów normatywnych prawa miejscowego (aktów normatywnych terenowych organów władzy i administracji państwowej). Brak właściwości TK do kontroli umów międzynarodowych potwierdziło także orzecznictwo¹⁵. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotowego ograniczenia kogencji nie wyłączyło możliwości odwoływania się do umów międzynarodowych w uzasadnieniach wydawanych orzeczeń.

Doktryna nie zajęła w tej sprawie jednolitego stanowiska. Za niedopuszczalnością kontroli tego typu wyraźnie przemawiało ograniczenie kompetencji TK przez art. 33a przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Małej Konstytucji i art. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁶. Nowela konstytucyjna z 1989 r. wprowadzająca w art. 1 przepisów konstytucyjnych sformułowanie „demokratyczne państwo prawne” miałyby natomiast uzasadniać przyjęcie systemowej wykładni art. 33a ust. 1 Konstytucji przez przyznanie TK właściwości do badania zgodności prawa krajowego z umowami międzynarodowymi.

Trybunał Konstytucyjny traktował akty prawa międzynarodowego jako dodatkową argumentację przy badaniu zgodności ustaw z regulacjami międzynarodowymi lub jako podstawę kontroli dokonywanej w oparciu o art. 1 przepisów konstytucyjnych. Stwierdzał też bezpośrednio niezgodność lub brak sprzeczności badanych aktów prawa polskie-

15 Orzeczenie z 10 VI 1987 r. P.1/87, OTK w 1987 r., s. 16, z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK w 1988 r., s. 94 i n, z 7 I 1992 r., K.8/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 76 i n, z 10 V 1994 r., W. 7/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 212. Uchwała z 30 XI 1994 r., W.10/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 236–249.

16 Por. W. Łączkowski, T. Dybowski, Konstytucyjna i międzynarodowa ochrona praw człowieka. Konkurencja czy wzajemne dopełnianie się, (maszynopis, Biblioteka TK, s. 4 i 7), także L. Wiśniewski, Stosowanie międzynarodowych konwencji o prawach człowieka (na tle działań organów sądowych i działalności Rzecznika Praw Obywatelskich), PiP 1992, z. 12, s. 52, M. Łabor–Sorka, W. Łączkowski, referat na Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK, pt. „Orzecznictwo TK a ochrona praw człowieka”, 1993, s. 4, (maszynopis, Biblioteka TK).

go z aktami prawa międzynarodowego¹⁷. Ustawa upoważniająca do ratyfikacji umowy międzynarodowej (art. 33 ust. 2 MK) jest aktem ustawodawczym w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK i dalszych przepisów tej ustawy podlegającym kontroli zgodności z Konstytucją. Zakres kontroli wynikał z art. 2 ustawy (treść, dochowanie ustawowego trybu do wydania ustawy upoważniającej i kompetencja do jej wydania). Jednocześnie Trybunał ustalił brak możliwości orzeczenia o niezgodności z Konstytucją ustawy upoważniającej „tylko z tego powodu, że wyraża ona upoważnienie do ratyfikowania umowy międzynarodowej zawierającej postanowienia sprzeczne z wcześniejszymi zobowiązaniami międzynarodowymi RP bądź zobowiązującej państwo polskie do dokonania w ustawodawstwie zmian, które mogą być sprzeczne z obecnie obowiązującą Konstytucją lub mogą naruszyć spójność systemu prawa bądź poszczególnych jego części”. Wpływ na zmianę stanowiska TK miała przede wszystkim nowelizacja Konstytucji w 1989 r. i wejście w życie ustawy konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny przyjmując jako regułę niedopuszczalność uznania umów międzynarodowych jako podstawy kontroli przepisów prawa polskiego dopuszczał powoływanie się na przepisy prawa międzynarodowego przy ustalaniu wykładni Konstytucji.

Charakter prawny orzeczenia i rodzaj skutków prawnych, jakie wywoływało zależał od trybu postępowania w sprawach o stwierdzenie konstytucyjności aktu prawnego. Ustawa o TK przewidywała odrębne procedury dla badania zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczego (rozdział 2) i badania zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych (rozdział 3).

Charakter i rodzaj skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zależał od rodzaju orzeczenia i rodzaju kontroli.

Kontrola prewencyjna (art. 3 pkt 1 ustawy i art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji)

Podmiotem upoważnionym do uruchomienia kontroli prewencyjnej był wyłącznie Prezydent (art. 18 ust. 3 i 4 MK). Przedmiotem

17 Orzeczenia z 20 XII 1992 r., K. 1/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 44, z 15 II 1994 r., K.15/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 27.

wniosku mogła być każda ustawa, także ustawa konstytucyjna (oczywiście tylko w zakresie ewentualnego naruszenia procedury ustawodawczej, a nie materialnej zgodności z konstytucją).

Przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie wyznaczały skutków prawnych orzeczenia Trybunału wydanego w trybie kontroli prewencyjnej. Wydanie przez Trybunał orzeczenia stwierdzającego zgodność z Konstytucją zaskarżonej przez Prezydenta ustawy, przed jej podpisaniem, nakładało na Prezydenta obowiązek jej podpisania (niezwłocznie) i zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Orzeczenie Trybunału o niezgodności ustawy, której Prezydent nie podpisał, miało charakter ostateczny (tzn. Sejm nie posiadał możliwości jego oddalenia)¹⁸.

Kontrola następcza abstrakcyjna

Przepisy ustawy o TK odmiennie regulowały zagadnienie skutków prawnych:

- a) orzeczeń o niezgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych,
- b) orzeczeń o niezgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych.

Ad. a) Orzeczenie nie miało mocy prawnej ostatecznie wiążącej. Sejm mógł oddalić orzeczenie większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 7 ust. 4 ustawy), jeżeli uznał akt objęty orzeczeniem za zgodny z Konstytucją, a sprawa nim objęta nie mogła być ponownie przedmiotem postępowania przed TK (art. 7 ust. 3 zd. 2 ustawy). Sejm powinien być zająć stanowisko w kwestii orzeczenia nie później niż w okresie sześciu miesięcy od dnia przedstawienia orzeczenia przez Prezesa TK (art. 7 ust. 2 ustawy). Rozpatrzenie orzeczenia w tym terminie było obowiązkiem Sejmu. Jeżeli Sejm tego nie dokonał orzeczenie Trybunału o niezgodności ustawy z Konstytucją zachowywało moc obowiązującą i powodowało uchylenie ustawy z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa TK o utracie mocy obowiązującej.

18 Orzeczenie z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK w 1990 r., s. 57–58; uchwała z 5 IX 1995 r., W.1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 43.

Jeżeli Sejm i Senat zostały rozwiązane, po przedstawieniu Sejmowi orzeczenia TK, wówczas bieg sześciomiesięcznego terminu ulegał zawieszeniu w okresie od dnia rozwiązania Sejmu i Senatu do dnia rozpoczęcia nowej kadencji obu izb¹⁹.

Kolejnym problemem było określenie skutków prawnych sytuacji, gdy Sejm rozpatrzył i uznał orzeczenie TK za zasadne, lecz nie dokonał odpowiednich zmian w akcie objętym orzeczeniem. Uznanie orzeczenia TK za zasadne nie powodowało zmiany, ani uchylecia kwestionowanego aktu prawnego i nie miało wpływu na jego moc obowiązującą. Sąd Najwyższy stwierdził, że „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie wywiera żadnych bezpośrednich następstw polegających na odebraniu mocy wiążącej zakwestionowanej ustawie, a nawet prowadzi do wyłączenia możliwości jej negocjowania na innej drodze – np. w orzecznictwie sądowym”²⁰. Oznacza to, że możliwe było rozstrzygnięcie danej sprawy na podstawie niekonstytucyjnego przepisu ustawowego, który nadal obowiązywał, ponieważ Sejm mimo, że uznał orzeczenie TK za zasadne nie dokonał żadnych zmian. Jednakże w uzasadnieniu wyroku z 28 IX 1994 r. (I PRN 61/94) Sąd Najwyższy przyjął, że „orzeczenie TK może wpływać nie tylko na orzeczenie w danej sprawie, w której przedstawiono Trybunałowi pytanie prawne, ale także w każdej innej sprawie, w której należałoby stosować zakwestionowaną ustawę W tej sytuacji przepis art. 177 par. 1 pkt 1 kpc. należy interpretować rozszerzająco i przyjąć, że sąd może z urzędu zawiesić postępowanie w sprawie cywilnej do czasu zmiany przez Sejm ustawy uznanej za niezgodną z Konstytucją”.

Ad. b) Orzeczenie stwierdzające niezgodność z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi podustawowych aktów normatywnych miało walor ostateczny (art. 30 ust. 1 ustawy), moc powszechnie wiążącą i wywierało skutki *ex tunc*²¹.

19 Uchwała z 20 X 1993 r., W.6/93, w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ust. 2 ustawy o TK, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 51. Por. także: T. Dybowski, Wykonywanie orzeczeń TK o niezgodności ustaw z przepisami konstytucyjnymi, Przegląd Sejmowy 1995, nr 1, s. 21–34, A. Józefowicz, Skutki prawne orzeczenia TK o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, PIP 1995, z. 1, s. 25–36.

20 Uchwała SN z 2 III 1993 r., I PZP 3/93, OSP 1994, nr 2, poz. 35.

21 Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, Moc wiążąca..., op. cit., s. 30, B. Naleziński, K. Wojtczyk, Konsekwencje wadliwości aktów normatywnych w polskim systemie prawnym, RPE i S 1993, nr 4, s. 21. Z zastrzeżeniem co do oddziaływania uchylecia przepisu na dokonane niegdyś czynności konwencjonalne. Por. T. Dybowski, Wykonywanie orzeczeń..., op. cit., s. 33–34.

Kontrola następcza konkretna

Trybunał Konstytucyjny sprawował kontrolę konkretną rozpoznając pytania prawne odnośnie zgodności aktu normatywnego objętego pytaniem z Konstytucją lub aktem ustawodawczym na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków o zbadanie konstytucyjności i legalności aktów normatywnych (art. 12 ustawy) ze zmianami wynikającymi z dalszych przepisów ustawy. W związku z tym stosowane były te same regulacje co do rodzaju skutków prawnych orzeczeń Trybunału, które przewidziano dla kontroli abstrakcyjnej.

Wydane przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność przepisu prawnego wywierało pewne skutki prawne w przedmiocie rozstrzygnięć indywidualnych, które zapadły we wcześniejszych postępowaniach na podstawie tego przepisu.

3. Rzeczywista pozycja Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów państwa (w latach 1985–1997)

Systemem organów państwowych nazywamy zbiór cech determinujących formę organizacji aparatu państwowego, w tym przede wszystkim reguły, według jakich jest on zbudowany, formy organów państwa i ich wzajemne relacje. Do czynników kształtujących system organów państwowych należą: a) zasady ustroju politycznego państwa; b) przyjęty model sprawowania władzy. Wymaga to wyodrębnienia funkcji państwa oraz odpowiadających im grup organów państwowych.

W momencie powstawania wpływ na pozycję Trybunału Konstytucyjnego miało stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego o zwierzchniej pozycji Sejmu w systemie organów państwowych, a także obowiązująca wówczas, jedna z głównych zasad konstytucyjnych, zasada jednolitej władzy państwowej. Konsekwencją były oczywiste ułomności wyrażające się w ograniczeniu zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Wielokrotnie krytykowano rozwiązania ustawy o TK. Największe znaczenie miała jednak regulacja zakładająca nieostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających

niezgodność aktów ustawodawczych z Konstytucją. Sam Trybunał dokonując wykładni art. 7 ustawy o TK:

- 1) ograniczył termin, w którym Sejm powinien był rozpatrzyć orzeczenie Trybunału stwierdzające niezgodność z Konstytucją aktów ustawodawczych do 6 miesięcy. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją, które nie zostało rozpatrzone przez Sejm w tym terminie, od dnia przedstawienia go Sejmowi przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, miało (zachowywało) moc obowiązującą i powodowało uchylenie ustawy z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa Trybunału o utracie mocy obowiązującej (W.6/93, teza 3).
- 2) uznał, że art. 7 ustawy o TK nie ma zastosowania do orzeczeń Trybunału stwierdzających niezgodność z Konstytucją ustaw przed ich podpisaniem przez Prezydenta RP (tzw. kontrola prewencyjna, W.1/95). Sejm nie mógł odrzucić orzeczenia TK wydanego w tym trybie. Było to następstwo wprowadzenia przez art. 1 Małej Konstytucji zasady podziału władz. Wymagało uznania Trybunału Konstytucyjnego za niezależny w stosunku do parlamentu organ właściwy w zakresie kontroli prawa i ograniczenie ingerencji Sejmu w dziedzinę właściwą Trybunałowi Konstytucyjnemu do przypadków i form wyraźnie określonych w prawie.

Pomimo wejścia w życie Małej Konstytucji nie uchylono jednocześnie art. 33a ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy. Sejm mógł nadal odrzucać orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające sprzeczność aktu ustawowego z Konstytucją. Rozwiązanie tego typu naruszało po pierwsze, zasadę podziału władz – ustawodawca stawał się sędzią we własnej sprawie. Oznaczało to, że ustrojodawca nie wykluczył możliwości dalszego obowiązywania w systemie prawa ustaw uznanych za niezgodne z Konstytucją, po drugie – zasadę demokratycznego państwa prawa.

Relację parlament – Trybunał Konstytucyjny określał fakt, iż to Trybunał badając zgodność ustaw z konstytucją na podstawie norm konstytucji ocenia działalność prawotwórczą parlamentu. Kształtowanie tej relacji przypadło na okres zasadniczych zmian ustrojowych w Polsce lat 1986–1990. Po nowelizacji Konstytucji z 29 XII 1989 r. i wprowadzeniu w rozdziale I, art. 1, zasady demokratycznego państwa

prawnego nadal pozostały niezmienione inne rozdziały Konstytucji. Oczywiście stała się potrzeba zmiany interpretacji przepisów konstytucyjnych w kontekście nowych podstaw aksjologicznych systemu prawa. Stopień komplikacji wzrósł po wejściu w życie Małej Konstytucji, która w art. 77 utrzymywała w mocy enumeratywnie wyliczone przepisy konstytucji z 1952 r. w wersji z 1989 r. Trybunał Konstytucyjny dokonując aktywistycznej wykładni konstytucji porządkował system prawa „ujawniając” zasady konstytucyjne o fundamentalnym znaczeniu. Dostosowywał ich treść do nowych potrzeb ustrojowych. Skutki uboczne to zarzuty doktryny co do sposobu ich „dedukowania”. Ukryta działalność normatywna Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie wydawała się jednak być usprawiedliwiona. Trybunał konkretyzował treść zasad konstytucyjnych i określał stopień jej realizacji ograniczając tym samym zakres władzy ustawodawczej parlamentu. Ustalał wiążącą i jednoznaczną treść konstytucji wyznaczał granice stanowienia prawa przez parlament. Było to szczególnie widoczne w odniesieniu do praw i wolności obywatelskich. Rodzi się pytanie: jakie są granice dopuszczalnej ingerencji Trybunału w proces stanowienia prawa. Polski Trybunał Konstytucyjny ujmując badanie konstytucyjności prawa jako przewidzianą prawem ingerencję w zakres działania władzy ustawodawczej rozumiał jednocześnie potrzebę zachowania „wstrzemięźliwości sędziowskiej”.

4. Polski Trybunał Konstytucyjny na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1 VIII 1997 r.

Przepisy dotyczące działalności Trybunału Konstytucyjnego znalazły się w rozdziale VIII Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.: „Sądy i Trybunały”. Przepisy obowiązującej Konstytucji określają skład, okres kadencji, zakres kognicji, krąg podmiotów upoważnionych do składania do TK wniosków w zakresie spraw objętych jego właściwością, charakter orzeczeń wydawanych przez TK. Zmniejsza to zakres regulacji ustawowej.

Ustalenie pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów państwowych wymaga analizy nie tylko przepisów kon-

stytucyjnych, ale także przepisów ustawy z 1 VIII 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej ustawa)²². Art. 173 konstytucji określa Trybunał jako organ władzy odrębnej, niezależnej od innych. Jest to jednocześnie organ władzy sądowniczej (art. 10 konstytucji i art. 1 ustawy). Sformułowania konstytucyjne i ustawowe nie przypisują TK sprawowania wymiaru sprawiedliwości²³, przy czym art. 175 konstytucji stwierdza wyraźnie, że wymiar sprawiedliwości sprawują jedynie sądy. Do takich wniosków prowadzi językowa wykładnia powołanych przepisów. Właściwe ujęcie ustrojowego charakteru TK nie jest jednak możliwe bez rozważenia odrębności trybunału od sądownictwa powszechnego czy administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny jest gwarancją praworządności stanowienia prawa. Działalność sądownictwa wiąże je z jego stosowaniem. Specyfika sądownictwa konstytucyjnego zawsze wywoływała trudności w zakresie jednoznacznego określenia pozycji ustrojowej sądu konstytucyjnego. W polskiej doktrynie wyróżnić można trzy stanowiska:

- 1) TK jest organem kontroli szczególnego rodzaju tzn. kontroli konstytucyjności prawa. Nie jest więc w pełni możliwe zaliczenie go do organów władzy sądowniczej (pomimo wyraźnego sformułowania art. 1 ustawy)²⁴.
- 2) TK jest organem władzy sądowniczej, a nie jest organem wymiaru sprawiedliwości. Wymiar sprawiedliwości sprawują tylko sądy (art. 175 ust. 1 konstytucji)²⁵.
- 3) TK jest organem władzy sądowniczej, ale jednocześnie niektóre jego kompetencje można uznać za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości²⁶.

Wykładnia art. 10 ust. 2 i art. 173 konstytucji, a także art. 1 ustawy oraz innych przepisów konstytucyjnych i ustawowych okre-

22 Dz.U. Nr 102, poz. 643.

23 Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego* (w:) E. Zwierchowski (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997, s. 89–90.

24 J. Trzcziński, *Uwaga 10 do art. 173* (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP...*, op. cit.

25 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 103, L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Wyd. III, Warszawa 1999, s. 323, W. Sokolewicz, *Czy rak może być...*, op. cit., s. 256. Podobnie J. Galster (w:) Z. Witkowski, (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 343.

26 P. Samecki, *Władza sądownicza w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.*, *Rejent 1997*, nr 5, s. 129–131.

śląjących zakres kognicji i sposób funkcjonowania Trybunału prowadzi do wniosku, że **Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej, a nie organem wymiaru sprawiedliwości**. TK nie rozstrzyga sporów prawnych i nie dokonuje subsumpcji udowodnionego stanu faktycznego do ustalonej wcześniej normy obowiązującego prawa w rozumieniu powszechnie przyjętym w teorii prawa. Nawet wnioski kierowane do Trybunału w trybie pytania prawnego są wnioskami *in abstracto*. Przemawia za tym ich rozpoznanie w trybie i na zasadach przewidzianych dla rozpoznawania wniosków o stwierdzenie zgodności aktów ustawodawczych z konstytucją oraz innych aktów normatywnych z konstytucją lub aktem ustawodawczym (art. 19–40 i art. 41–45 ustawy). Ponadto pytanie sądu dotyczy konstytucyjności aktu prawnego, który ma być podstawą rozstrzygnięcia sprawy, a nie zagadnień związanych z rozstrzyganym stanem faktycznym. Także wniosek w sprawie skargi konstytucyjnej jest wnioskiem *in abstracto*. Dotyczy aktu normatywnego na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznie orzekł ostatecznie o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego, a nie samego rozstrzygnięcia podjętego przez ten organ.

Określenie przez Konstytucję z 2 IV 1997 r. Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej wpływa również na charakter stosunków między TK a sądami (zwłaszcza SN i NSA). W poprzednim modelu ustrojowym spory doktrynalne wywoływała kwestia związania tych sądów wykładnią ustaw ustalaną przez TK, zarówno przy korzystaniu przez trybunał z kompetencji ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, jak i w tzw. orzeczeniach interpretacyjnych. W związku z tym zniknęły przeszkody ustrojowe, które uniemożliwiały związanie sądów interpretacją przepisów przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny, jeżeli znajduje się ona w sentencji orzeczenia wydanego w procedurze kontroli norm²⁷.

27 Zob. wyrok z 28 IV 1999 r., K.3/99, OTK w 1999 r. Por. też głosę A. Józefowicza do wyroku TK z 5 I 1999 r., K.27/98, PiP 1999, nr 7, s. 108–110 oraz Z. Czeszejko–Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcziński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1999, s. 9.

Charakter kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny

Kontrola konstytucyjności prawa ma w zasadzie charakter kontroli następczej (podobnie jak w poprzedniej regulacji). Jest realizowana w formie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności:

- 1) ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
- 2) ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
- 3) przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (art. 188 pkt 1–3 konstytucji i art. 2 ust. 1 pkt 1–3 ustawy).

Badanie wzajemnej kontroli norm jest podstawowym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego. Polega na ocenianiu pionowej zgodności norm. TK nie ma kognicji do dokonywania kontroli poziomej. Pogląd ten ukształtowany w orzecznictwie Trybunału w poprzednim modelu ustrojowym w pełni zachowuje swą aktualność w nowym orzecznictwie²⁸.

Nowe rozwiązania przyjmują, odmienną od dotychczasowej, charakterystykę przedmiotu kontroli. Zrezygnowano z pojęć: „akt ustawodawczy” i „akt normatywny”. Niemniej jednak przedmiotem kontroli są akty normatywne wymienione w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji i art. 2 ust. 1 pkt 1–3 ustawy. Są to:

- 1) wszystkie typy ustaw (zwykłe, budżetowe, wyrażające zgodę na ratyfikację lub wypowiedzenie umów międzynarodowych (art. 89 ust. 1 Konstytucji). Zakres kognicji TK nie obejmuje natomiast ustaw o zmianie Konstytucji (art. 235) chyba, że w zakresie naruszenia procedury jej uchwalenia;
- 2) umowy międzynarodowe. Konstytucja z 1997 r. poddała je kontroli Trybunału. Poprzednio TK nie mógł orzekać o ich konstytucyjności;

28 Por. np. orzeczenia: z 11 II 1992 r., K.14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 147–148; z 18 I 1994 r., K.9/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 19; z 4 X 1995 r., K.8/95, OTK ZU 1995, s. 107, z 4 V 1998 r., K.38/97, OTK ZU 1998, s. 187; wyrok z 24 V 1999 r., P.10/98, OTK ZU 1999, Nr 4, s. 403.

- 3) przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe (akty podustawowe). Pojęcie to nie występuje w innych przepisach konstytucyjnych. Ustalając znaczenie pojęcia „przepisy prawa” należy pamiętać o ukształtowanej w orzecznictwie TK materialnej koncepcji aktu normatywnego. Akt normatywny to każdy akt, który zawiera normy prawne. Do kategorii „przepisy prawa” należy zaliczyć więc nie tylko rozporządzenia (art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji), ale również inne akty normatywne, o których mówi art. 79 ust. 1 konstytucji (także akty prawa wewnętrznego z art. 93 konstytucji)²⁹.

Możliwe są następujące tryby następczej kontroli norm:

- 1) kontrola konstytucyjności ustaw, gdy wnioskodawcami są podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 1 konstytucji (Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes RM, 50 posłów, 30 senatorów, I Prezes SN, Prezes NSA, Prokurator Generalny, Prezes NIK, Rzecznik Praw Obywatelskich), w art. 191 ust. 1 pkt 2 (Krajowa Rada Sądownictwa) lub w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 (organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i inne związki wyznaniowe, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania);
- 2) kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych;
- 3) kontrola zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, ratyfikowanymi na podstawie uprzedniej zgody Sejmu wyrażonej w ustawie;
- 4) kontrola zgodności podustawowych przepisów prawa z konstytucją, umowami międzynarodowymi i ustawami.

W każdym z powyższych przypadków kontrola ma jednocześnie charakter abstrakcyjny i jest dokonywana na wniosek podmiotów wymienionych w pkt 1.

29 Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, Bezpośrednie skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (referat wygłoszony na konferencji sędziów NSA, Popowo 16–18 X 2000 r., masz. powiel., s. 3.

Kontrola wstępna (prewencyjna) jest wyjątkiem. Prezydent RP przed podpisaniem ustawy (art. 122 ust. 3 Konstytucji) lub przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej (art. 133 ust. 2 Konstytucji) może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie ich zgodności z Konstytucją. Jeżeli Trybunał uzna ustawę za niezgodną z Konstytucją Prezydent odmawia jej podpisania. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4 Konstytucji).

Nowa konstytucja i ustawa o TK wprowadziły istotne zmiany w zakresie konkretnej kontroli konstytucyjności ustaw i umów międzynarodowych oraz zgodności przepisów prawa z konstytucją, umowami międzynarodowymi i ustawami (udzielania odpowiedzi na pytania prawne). Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy). Zwrot „akt normatywny” należy rozumieć materialnie. Przedmiotem pytania prawnego może być zatem każda regulacja, która zawiera normy prawne generalne i abstrakcyjne. Dla uznania normatywności aktu nie ma natomiast decydującego znaczenia jego nazwa i dlatego nie ma przeszkód do uznania, że określona uchwała, wytyczne, pisma okólne czy obwieszczenia mają charakter normatywny i w konsekwencji podlegają kontroli TK³⁰. Zmienił się krąg podmiotów upoważnionych do przedstawienia pytania prawnego. Nie mogą tego uczynić wszelkie organy administracyjne, nawet za pośrednictwem swoich organów naczelnych. Prawo to uzyskały natomiast wszystkie sądy (poprzednio tylko składy orzekające SN, NSA oraz składy rewizyjne). Pod pojęciem „sąd” należy rozumieć Trybunał Stanu, jeżeli orzeka jako sąd karny, a nie wymierza kary za popełnienie deliktu konstytucyjnego. Nie są natomiast sądami w rozumieniu art. 3 ustawy

30 Postanowienie z 29 III 2000 r., P.13/99, OTK ZU 2000, Nr 2, s. 311.

sądy dyscyplinarne i polubowne Ponadto pytanie prawne nie musi pozostawać w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym, sądowym, w sprawach o wykroczenia, o przestępstwa i wykroczenia skarbowe należące do właściwości finansowych organów orzekających. Mówi się jedynie o postępowaniu sądowym. Należy jednak przyjąć, że związek taki musi istnieć. W innym wypadku byłaby to już kontrola abstrakcyjna. Sąd nie ma również już obowiązku zawieszania toczącego się postępowania sądowego (art. 11 ust. 2 ustawy o TK z 1985 r.).

Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ma ponadto charakter: formalny, gdy Trybunał Konstytucyjny bada kompetencję organu do wydania danego aktu prawnego, zachowanie właściwego trybu wydania i granice delegacji (K.10/94, K.12/94, U.3/96) i materialny, gdy stwierdza czy treść norm prawnych zawartych w badanym akcie prawnym jest zgodna z Konstytucją, ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

Kognicji Trybunału Konstytucyjnego nadal nie podlegają akty prawa miejscowego. W doktrynie pojawił się pogląd, że wyłączenie to nie odnosi się do skarg konstytucyjnych³¹.

Do nowych kompetencji Trybunału należy:

1) rozpatrywanie skarg konstytucyjnych. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Na podstawie treści powołanego artykułu można podać cechy charakteryzujące przyjętą konstrukcję skargi konstytucyjnej:

– szeroki zakres podmiotowy: „każdy”;

31 W. Kręcisz, W. Zakrzewski, Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego, *Przegląd Sejmowy* 1998, nr 5, s. 53 i n; F. Rymarz, Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej, *Przegląd Sądowy* 1999, nr 5, s. 3 i n. Dominuje jednak pogląd, że prawo miejscowe nie może być przedmiotem kontroli TK. Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, Skarga konstytucyjna w prawie polskim, *Przegląd Sejmowy* 1998, nr 1, s. 48–49.

- szeroki zakres przedmiotowy: wszystkie prawa, wolności i obowiązki zapisane w Konstytucji. Jedyne wyjątek to prawo azylu (art. 56 Konstytucji).
- konkretny charakter skargi: naruszenie określonych praw, wolności lub obowiązków.
- skarga może być wniesiona dopiero po wyczerpaniu toku instancyjnego, w ciągu dwóch miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 46 ust. 1 ustawy).
- zaskarżone rozstrzygnięcie musiało być wydane na podstawie ustawy lub aktu normatywnego uznanych za niezgodne z Konstytucją.

2) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne, gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (spór pozytywny) albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (spór negatywny) – art. 189 konstytucji i art. 53 ust. 1 ustawy. Legitymację do wniesienia wniosku posiadają: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes RM, I Prezes SN, Prezes NSA, Prezes NIK (art. 192 konstytucji).

3) stwierdzanie istnienia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP, gdy ten nie może zawiadomić o wystąpieniu przeszkody Marszałka Sejmu. Wniosek może przedstawić jedynie Marszałek Sejmu. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna, że przeszkoda istnieje powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta RP (art. 131 ust. 1 konstytucji).

Nowa regulacja utrzymuje kompetencję TK do orzekania o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 konstytucji i art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy). Wnioski w tym przedmiocie Trybunał rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją (art. 56 ustawy). Utrzymana została również funkcja sygnalizacyjna. Trybunał przedstawia właściwym organom

stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP (art. 4 ust. 2 ustawy).

Istotną nowością obecnej regulacji jest także pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego kompetencji ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Ponadto zgodnie z art. 239 ust. 2 i 3 Konstytucji z dniem jej wejścia w życie utraciły moc powszechnie obowiązującą uchwały TK w sprawie ustalenia wykładni ustaw. Przyjęte rozwiązania uczyniły bezprzedmiotowym jeden spór doktrynalny, lecz równocześnie wywołał nowe wątpliwości. Nieaktualne stały się kontrowersje co do związania sądów powszechnych, przede wszystkim SN, ustalonym przez TK znaczeniem przepisu ustawy. Nie oznacza to, że wydane wcześniej uchwały Trybunału straciły jakiegokolwiek znaczenie. Takie stanowisko zajął także Sąd Najwyższy przyjmując w wyroku z 17 IX 1999 r., że pozbawienie TK kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw nie oznacza, że wykładni przyjętej w uchwałach wydanych na podstawie art. 13 ustawy z dnia 28 IV 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym nie można podzielić³². Wątpliwości dotyczą tzw. orzeczeń interpretacyjnych. Trybunał Konstytucyjny wypracował praktykę orzeczniczą, zgodnie z którą „wyrok Trybunału, w którego sentencji uznaje się badany przepis za zgodny z Konstytucją, ale tylko pod warunkiem, że przepis ten będzie rozumiany w sposób wskazany w tejże sentencji, ma w całości charakter powszechnie obowiązujący”. Tylko w takim rozumieniu może być stosowany przez organy administracji i sądy³³. Postępowanie TK uznano zarówno za uzasadnione (L. Garlicki, M. Safjan), jak i nieuzasadnione (A. Józefowicz)³⁴. W jednym z najnowszych wyroków Trybunał Konstytucyjny przedstawił pogłębione uzasadnienie swojego stanowiska. Niedopuszczalne (niezgodne z konstytucją) jest stosowanie w praktyce

32 Wyrok z 17 IX 1999 r., I CKN 538/99, OSN CP 1999, poz. 60, s. 89–91.

33 Wyrok z 28 IV 1999 r., K.3/99, OTK ZU Nr 4/99, s. 362; z 18 IV 2000 r., K.23/99, OTK ZU 2000, Nr 3, s. 449; W podobny sposób wcześniej w wyrokach: z 26 XI 1997 r., U.6/96, OTK ZU Nr 5–6/97, poz. 66; z 20 X 1998 r., K.7/98, OTK ZU Nr 6/98, poz. 96; z 10 XI 1998 r., K.39/97, OTK ZU Nr 6/98, poz. 99; z 5 I 1999 r., K.27/98, OTK ZU Nr 1/99, poz. 1.

34 L. Garlicki, Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo, Przegląd Sądowy 1998, nr 1, s. 18, M. Safjan, Wystąpienie na Zgromadzeniu Ogólnym sędziów TK w dniu 10 III 1999 r., Studia i Materiały TK, t. IX, s. 30 (przedrukowane z niewielkimi skrótami jako artykuł: TK: zakres i kompetencje, Jurysta 1999, nr 7–8), A. Józefowicz, Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego, PiP 1999, nr 11, s. 28–34.

normy wywiedzionej z przepisu będącego przedmiotem kontroli przy rozumieniu przeciwnym do wskazanego w sentencji wyroku TK. Stanowiłoby to bowiem naruszenie normy konstytucyjnej przyznającej orzeczeniom Trybunału walor powszechnego obowiązywania, a zarazem uchybiałoby tym treściom konstytucji, ze względu na które Trybunał wskazał prawidłowy kierunek wykładni danego przepisu. Za pozostający w sprzeczności z obowiązującą regulacją konstytucyjną uznano pogląd, według którego „orzeczenia interpretacyjne” TK wiążą sądy tylko co do tego, że dany przepis jest zgodny z konstytucją, a nie co do kierunku jego wykładni.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Jednocześnie przepisy konstytucyjne zawierają obowiązek niezwłocznego ogłoszenia orzeczeń Trybunału w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ma być ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Pomimo przyjęcia, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Długość tego terminu uzależniono od rodzaju aktu: w przypadku ustawy – 18 miesięcy, w przypadku innego aktu normatywnego – 12 miesięcy. W odniesieniu do orzeczeń, które wiążą się z nakładami nie przewidzianymi w ustawie budżetowej termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny określa po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Skutki orzeczenia mają charakter prospektywny.

Pojęcie „moc wiążąca” użyte w art. 190 ust. 1 konstytucji należy rozumieć w dwojaki sposób: 1) jeżeli Trybunał stwierdza konstytucyjność zakwestionowanego aktu normatywnego to jest to wiążące uznanie braku podstaw do podważenia domniemania konstytucyjności, tak w sferze materialnoprawnej, jak i procesowej; 2) jeżeli stwierdza niekonstytucyjność aktu to obowiązująca norma prawna przestaje być wzorem powinienego zachowania tracąc sankcję³⁵.

35 Z. Czeszejko-Sochacki, Skutki prawne orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności aktu normatywnego, Przegląd Sejmowy 1996, nr 3, s. 19.

„Ostateczność” w odniesieniu do orzeczenia o konstytucyjności oznacza jego prawomocność formalną (niezaskarżalność) i prawomocność materialną (niewzruszalność). Orzeczenie o niekonstytucyjności jest ostateczne, gdy nie istnieje żadna procedura, która umożliwi pozostawienia w systemie prawa niekonstytucyjnego aktu normatywnego³⁶. Wywołuje ono dwa skutki prawne: 1) bezpośredni (eliminacja z systemu prawa aktu normatywnego); 2) pośredni (możliwość wznowienia rozstrzygnięcia sądowego lub administracyjnego wydanego na podstawie niekonstytucyjnego aktu normatywnego).

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Orzeczenia miałyby więc charakter retroaktywny. W tym przypadku zasada sprawiedliwości materialnej ma pierwszeństwo przed zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego. Wątpliwości doktryny budzi zakres przedmiotowy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność aktu normatywnego. Pytanie brzmi: czy każde takie orzeczenie jest podstawą do wznowienia (wzruszenia) każdego postępowania, w którym taki akt był podstawą rozstrzygnięcia, czy jedynie w sprawach, które wywołały postępowanie przed TK? Nie dotyczy to kontroli konkretnej (zawisłość sprawy wyklucza wznowienie). Ale w procedurach kontroli abstrakcyjnej i rozpatrywania skargi konstytucyjnej sytuacja nie jest już tak jednoznaczna. Uznanie, że każde orzeczenie TK o niekonstytucyjności wydane w trybie procedury abstrakcyjnej, jako nieograniczonej terminem, jest podstawą wznowienia mogłoby zagrażać stabilności stosunków prawnych powstałych w następstwie orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. Podnosi się, że wykładnia funkcjonalna może przemawiać za węższym rozumieniem dopuszczalności wznowienia postę-

36 Zob. L. Garlicki, Uwagi o charakterze prawnym orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Studia nad prawem konstytucyjnym, Wrocław 1997, s. 89.

powania (ograniczonego do orzeczeń Trybunału wydanych w trybie rozpatrywania skargi konstytucyjnej)³⁷.

37 Zob. Z. Czeszejko–Sochacki, Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, PiP 2000, nr 2, s. 16, 24–25.

ZASADY KONSTYTUCYJNE W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Spór wokół pojęcia zasady. Zasada konstytucyjna. Wewnętrzna hierarchia norm konstytucyjnych

W polskiej doktrynie prawniczej wielokrotnie podejmowano próby zbudowania definicji terminu „zasada prawa”. Spotykane definicje podręcznikowe są jednak często zbyt ogólnikowe i nieprecyzyjne.

Podstawą powszechnie dzisiaj akceptowanego w literaturze prawniczej rozróżnienia dyrektywalnego i opisowego rozumienia zasad prawa była koncepcja J. Wróblewskiego¹.

Dyrektywne znaczenie zwrotu „zasada prawa” odpowiada przyjmowanemu przez tegoż Autora pojęciu: „zasada systemu prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu”. Są to: „te normy (lub konsekwencje „logiczne” grupy norm) danego systemu prawa pozytywnego, które posiadają charakter „zasadniczy”.

Zasadą prawa w znaczeniu dyrektywalnym będzie więc wiążąca prawnie norma prawna danego systemu prawa, nadrzędna w stosunku do innych norm tego systemu.

Zasada prawa w znaczeniu opisowym to wzorzec, typ ukształtowania pewnej instytucji prawa (w terminologii J. Wróblewskiego: „postulat systemu prawa). **Postulaty systemu prawa** to reguły, którym przypisuje się charakter „ogólnych zasad prawa”, a które zasadami systemu prawa nie są, gdyż nie są to ani normy prawa pozytywnego, ani też konsekwencje „logiczne” tych norm”.

Koncepcja J. Wróblewskiego została zaakceptowana nie tylko przez teorię prawa czy prawo konstytucyjne, ale także przez np. prawo

1 Zob. J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959, s. 255–260, tenże: Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa, ZN UŁ, Nauki Humanistyczne 1965, Seria I, z. 42, s. 17–38, Le rôle des principes du droit dans le théorie et l’idéologie de l’interprétation juridique, „Archivum juridicum cracoviense”, vol. XII, s. 5 i n.

administracyjne i prawo pracy². Przyjęcie powyższej propozycji oznaczało zaliczenie do zasad prawa jedynie norm prawnych zawartych bezpośrednio w tekstach prawnych prawa pozytywnego oraz norm, które są ich logicznymi konsekwencjami. Wątpliwości budziły normy prawne nie zapisane wprost w przepisach prawa, które określano jako zasady prawa. W doktrynie prawniczej zaczęto do kategorii zasad prawa pojmowanych dyrektywalnie zaliczać uznawane za wiążące „zasady prawa” oparte na doktrynie prawniczej. Uznanie takiej normy pozasystemowej za zasadę prawa jest możliwe, o ile:

- 1) doktryna przyjmująca taką zasadę za obowiązującą jest niesporna (uzasadnienie pozytywne),
- 2) nie istnieją w danym systemie prawa orzeczys prawa wykluczające obowiązywanie danej zasady w tym systemie (uzasadnienie negatywne).

Odmienne stanowisko zajmuje J. Nowacki, który uważa, iż konsekwencją nadawania waloru „zasad systemu prawa pozaprawnym ideałom moralnym lub politycznym, dodatnio ocenianym i aprobowanym przez judykaturę i dogmatykę prawa” jest gruntowne przewartościowanie postanowień prawa obowiązującego³. Zasady systemu prawa nie należą wówczas do systemu prawa (tzn., zbioru przepisów obowiązujących w danym państwie, w danym czasie).

Trafny wydaje się pogląd T. Gizberta–Studnickiego⁴, który stwierdza, że nawet w przypadku przyjęcia bardzo wąskiego rozumienia pojęcia „zasada prawa” (gdy za zasady uznajemy tylko takie, które są bądź bezpośrednio sformułowane w tekście prawnym bądź też mogą być z niego wyprowadzone przy pomocy określonych reguł inferencyjnych) większość systemów prawnych inkorporuje pewne podstawowe

2 S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., s. 53–57, A. Pułło, op. cit., s. 11, P. Tuleja, Wybrane zagadnienia konstytucjonalizacji zasad prawa. Zasady prawa w konstytucji, ZN UJ, prace z nauk politycznych, 1991, z. 39, s. 113. Odmienne Z. Ziemiński, O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1995, s. 71. W. Dawidowicz, Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. I, Warszawa 1965, s. 142, W. Szubert, Zarys prawa pracy, Warszawa 1972, s. 54.

3 J. Nowacki, Z. Tobor, op. cit., s. 140–141.

4 T. Gizbert–Studnicki, Zasady i reguły prawne, PiP 1988, nr 3, s. 24. Artykuł przedstawia interesującą propozycję projektującej definicji zasady prawa, częściowo tylko odpowiadającej swoim zakresem dyrektywalnemu znaczeniu tego pojęcia. Autor analizuje klasę norm postępowania: podklasę zasad i podklasę reguł w ujęciu R. Dworkina i R. Alexy’ego.

we standardy moralne i ujmuje je bądź w postaci zasad konstytucyjnych, bądź w postaci zasad poszczególnych gałęzi prawa. Dotyczy to również polskiego systemu prawa.

Jednym z kryteriów ustalania „zasadniczego” charakteru pewnych norm uznawanych za zasady prawa jest hierarchiczna nadrzędność tych norm w stosunku do innych norm danego systemu prawa. Najprostszym sposobem pojmowania nadrzędności jest uznanie, że „zasada prawa” to norma zawarta w akcie prawnym hierarchicznie wyższym w danym systemie źródeł prawa. W związku z tym, po pierwsze – normy zawarte w przepisach Konstytucji są „zasadami” w stosunku do norm zawartych w ustawach zwykłych (stąd mówi się o „zasadach konstytucyjnych”). Oprócz nadrzędności hierarchicznej normy konstytucyjne są niekiedy normami kompetencyjnymi. Po drugie – z uwagi na szerszy zakres zastosowania lub szerszy zakres normowania „zasad prawa” od zakresu zastosowania (normowania) zwykłych norm prawnych pod pojęciem „zasada prawa” rozumie się normy zawarte w tej części ustawy, którą określa się jako „przepisy ogólne”. Po trzecie wreszcie „nadrzędność” pewnych zasad w relacji do innych może oznaczać „związek podporządkowania instrumentalnego lub związek pomiędzy zespołem zasad również określanym mianem „zasady” a zasadą stanowiącą część składową takiego zespołu”.

Próba rozstrzygnięcia problemów definicyjnych mogłoby być przyjęcie jako kryterium wyodrębnienia zasad prawa normatywnego charakteru i wagi ich treści. Zasada normatywna to wypowiedź normatywna o podstawowym znaczeniu dla systemu prawa lub gałęzi systemu prawa. Normatywność może mieć charakter: a) bezpośredni: wypowiedź została zawarta *expressis verbis* w tekście prawnym lub b) pośredni: jest logiczną konsekwencją normy bezpośredniej albo charakter normatywny nadaje jej powszechna i niesporna doktryna prawnicza. Zasada postulatyczna to wypowiedź o podstawowym znaczeniu dla systemu prawa lub gałęzi systemu prawa nie mająca charakteru normatywnego.

Doktryna prawa konstytucyjnego nie wypracowała jednolitego sposobu rozumienia pojęcia „zasada konstytucyjna”. W zależności od przyjmowanej koncepcji zasada konstytucyjna jest ujmowana jako:

- 1) norma konstytucyjna o szczególnie ważnym charakterze;

- 2) dyrektywa;
- 3) konstrukcja o szczególnym znaczeniu. W tym przypadku nie tworzy się definicji „zasady”, tylko przyjmuje się ją „intuicyjnie”.
- 4) zasada – postulat, wartość wyrażona w przepisach konstytucji.

W systematyce wewnętrznej wyróżnia się jednak tzw. wewnętrzną hierarchię norm konstytucyjnych. W obrębie norm Konstytucji, jednolitych pod względem mocy prawnej w stosunku do norm innych aktów prawnych, wyodrębnia się normy, które mają charakter zasad szczególnie doniosłych dla całości norm konstytucyjnych i normy pozostałe („zwykłe”) m.in. normy nazywane „techniczno – organizacyjnymi” Pierwsze z nich określa się mianem zasad „szczególnych” czy „wewnętrznie nadrzędnych” częściej „zasad naczelnych”⁵.

Doktryna prawa konstytucyjnego i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego do zasad konstytucyjnych zaliczały ponadto normy zawarte w innych częściach ustaw konstytucyjnych (np. zasada równości obywateli wobec prawa, niezawisłości sędziowskiej) i normy wynikające z zasad wyrażonych *expressis verbis* w początkowych rozdziałach Konstytucji z 1952 r. i 1992 r. (np. prawo do sądu).

Kwestia bardziej dyskusyjna to ustalane klasyfikacje zasad konstytucyjnych oraz celowość posługiwania się określeniami naczelne, ogólne, podstawowe w odniesieniu do zasad prawa konstytucyjnego.

„Zasadami ogólnymi” nazywa się najczęściej najogólniejsze lub najważniejsze zasady pewnych działów prawa konstytucyjnego. Rzadko „zasady ogólne” znaczą to samo co „zasady naczelne”. Sformułowania „zasady podstawowe” rozumiemy obecnie w sensie „zasady naczelne”. Zdaniem A. Pułło, jeżeli zasadami naczelnymi mają być tylko zasady sformułowane w I rozdziale Konstytucji to „określenie „zasady podstawowe” może okazać się uniwersalnym, odnoszonym do wszystkich zasad, którym chcemy okazać nasze zainteresowanie”. Autor proponuje uzupełnienie wertykalnej typologii zasad (zasady naczelne – zasady ogólne w pewnych działach prawa konstytucyjnego

5 Por. np. K. Działocha, Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Państwo, ustroj, konstytucja, Lublin 1991, s. 45, tenże, Problemy zgodności prawa z Konstytucją (w:) Trybunał Konstytucyjny, (red.) J. Trzciniński, Wrocław 1987, s. 73–74. Odmienne S. Rozmaryn, który nazywa wszystkie normy Konstytucji „zasadami ustroju”, S. Rozmaryn, Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL, Warszawa 1967.

– zasady podstawowe) podziałem horyzontalnym, rzeczowym. Drugi podział obejmowałby zasady: – systemu władzy suwerena, – systemu rządów, – systemu prawa, – systemu praw i wolności jednostki⁶.

W polskich przepisach konstytucyjnych brak jest dyrektyw określających sposób postępowania w sytuacji sprzeczności między normami konstytucji. Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji pozwala na rozstrzygnięcie takiego konfliktu. Trybunał Konstytucyjny posługuje się w tym zakresie dyrektywami wykładni prawa sformułowanymi przez doktrynę prawniczą. W jednym z pierwszych orzeczeń⁷ odnosząc się do zasady równości TK stwierdził, że „*jeśliby nawet przyjąć założenie, że realizacja prawa równości zostaje w kolizji z realizacją jakiegokolwiek innego konstytucyjnie zagwarantowanego prawa – to fakt rzeczywistego istnienia takiej kolizji nie daje jeszcze podstaw do ograniczenia w korzystaniu z jednego prawa na rzecz korzystania z drugiego. Powyższa uwaga dotyczy sytuacji, w której brak jest w konstytucji reguł rozstrzygania kolizji pomiędzy zagwarantowanymi prawami obywatelskimi. obowiązująca ustawa zasadnicza takich reguł nie zawiera. W takiej sytuacji jedynym wyjście jest odpowiednia wykładnia przepisów Konstytucji dotyczących owych podstawowych praw*”.

Usunięcie sprzeczności pomiędzy dwiema normami zajmującymi to samo miejsce w hierarchii norm prawnych (np. normami konstytucji) następuje w dwojaki sposób: – po pierwsze, albo stwierdzając sprzeczność tych norm uznajemy jedną z nich za nieobowiązującą albo przypisujemy im takie znaczenie, przy którym nie są one sprzeczne. W pierwszym przypadku posługujemy się regułą kolizyjną temporalną: *lex posterior derogat legi priori*. Przy założeniu, że normy nie były ustanowione jednocześnie i, że norma późniejsza nie jest hierarchicznie niższa od normy wcześniejszej. Jeżeli wystąpi sytuacja sprzeczności pomiędzy dwiema normami, z których jedna jest *lex specialis*, a druga *lex generalis* zastosowanie znajduje reguła merytoryczna (szczegółowości): *lex specialis derogat legi generali*. Przeciwwsta-

6 A. Pułto, Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego, PiP 1995, nr 8, s. 21–22.

7 Orzeczenie z 3 III 1987 r., P. 2/87, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986–1993. Wybór., K. Działocha, St. Paweła, Warszawa 1996, t. 1, s. 154. W dalszej części pracy odnośnie orzecznictwa TK w latach 1986–1993 podaję strony umiejscowienia orzeczeń za tym wyborem. Wyjątkowo także miejsce w „rocznych” zbiorach orzeczeń.

wienie *lex specialis – lex generalis* Trybunał Konstytucyjny odniósł do podziału przepisów prawa na merytoryczne i kompetencyjne uznając, że może ono dotyczyć wyłącznie tych przepisów, które są przepisami merytorycznymi lub kompetencyjnymi tej samej kategorii⁸. W stosunkach między ustawą zwykłą i konstytucją nie możemy stosować zasady *lex posterior generalis non derogat legi anteriori speciali*. Konstytucja bowiem niedopuszcza wyjątków, jeżeli sama ich nie przewiduje.

Usuwanie sprzeczności norm przez takie ustalenie ich znaczenia, przy którym normy te nie są sprzeczne nasuwa dużo większe trudności. Posługujemy się wówczas ocenami (wartościami), konstrukcją „zasad systemu prawa”, w szczególności „zasad konstytucji”. Zadanie Trybunału Konstytucyjnego, w tym zakresie, komplikuje nieokreśloność aksjologii systemu prawa i konflikty wartości w nim zakładanych. Trybunał Konstytucyjny traktuje zasady jako wyrażenie tych wartości. Rozstrzygając konflikty zasad podstawowych (naczelnych) konstytucji oraz dokonując interpretacji relacji między zasadami podstawowymi a innymi normami konstytucyjnymi w celu doprowadzenia do ich zgodności przyjmuje następujące metody postępowania:

- 1) unika, na ile jest to możliwe, stwierdzenia sprzeczności między normami konstytucji i potrzeby ograniczenia⁹.
- 2) w sytuacji rzeczywistej sprzeczności dwóch zasad (praw) podstawowych, której nie można usunąć w drodze wykładni – ogranicza zakres jednej zasady (prawa podstawowego) na rzecz innej dokonując wyboru jednej z wartości (wyrażanych przez zasadę)¹⁰.

Należy przypomnieć, że dotyczy to wyłącznie sprzeczności między normami konstytucyjnymi. Trybunał Konstytucyjny zwracał wielokrotnie uwagę, iż relacje pomiędzy normami zawartymi w ustawach

8 Orzeczenie z 5 XI 1986 r., U.5/86, OTK..., op. cit., t. 1, s. 75, ponadto niepublikowane orzeczenie w sprawie U.9/88, s. 12–13.

9 Np. orzeczenie z 3 III 1987 r., P2)87, OTK w 1987 r., Warszawa 1988, s. 30; z 22 II 1989 r., U.9/88, OTK..., op. cit., t. 1, s. 472–478, 482; z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK..., op. cit., t. 1, s. 535.

10 Orzeczenie z 14 VII 1986 r., K.1/86, OTK..., op. cit., t. 1, s. 89. Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK..., op. cit., t. 1, s. 287–288, z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK w 1990 r., Warszawa 1991, s. 42–53; z 12 IV 1994 r., U.6/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 65 z 28 VI 1994 r., K.6/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 120–121.

zwykłych nie mogą być rozpatrywane w kategoriach niezgodności hierarchicznej norm. Przy kontroli ustaw TK rozstrzyga jedynie o ich zgodności z normami konstytucyjnymi, a nie rozstrzyga konfliktów poziomych pomiędzy normami o tej samej randze (kompetencja sądów stosujących ustawy przy rozstrzyganiu konkretnych spraw). Trybunał Konstytucyjny może zaś jedynie stwierdzić niespójność ustawodawstwa i skierować stosowną sygnalizację do Sejmu RP.

Problematyka normatywnego charakteru postanowień konstytucji (w szczególności tzw. przepisów programowych i postanowień dotyczących podstawowych praw i obowiązków obywateli) była – w polskiej teorii prawa – przedmiotem wielu kontrowersji. Pogląd S. Rozmaryna o prawnym charakterze wszystkich postanowień Konstytucji PRL został zakwestionowany po zmianie konstytucji z 10 II 1976 r. poszerzającej liczbę postanowień o charakterze programowym i deklaratoryjnym¹¹. Po nowelizacji z 29 XII 1989 r. usuwającej ideologiczne zapisy Konstytucji z 1952 r. dyskusyjne stały się konstytucyjne pojęcia „demokratycznego państwa prawnego” i „sprawiedliwości społecznej”. Zdaniem A. Pułło tworzą one „odrębną kategorię wartości konstytucyjnych, często utożsamianą z zasadami systemu prawa, a w istocie różnią się zarówno od zasad – norm, jak i zasad – postulatów. (...) Można byłoby je co najwyżej nazwać zasadami – ideami ogólnymi, dla których bytu nie jest najważniejsze, czy są one wymienione w tekście konstytucyjnym i czy normatywny charakter stara im się nadać Trybunał Konstytucyjny” lub „założeniami ideowymi ustroju konstytucyjnego państwa”¹².

Ustalenie normatywnego charakteru norm konstytucyjnych zależy od: a) sposobu sformułowania jej przepisów; b) przyjęcia określonego modelu wykładni przepisów konstytucyjnych.

Normą prawną konstytucyjną jest reguła obowiązującego zachowania, która jest wypowiedzią sformułowaną w języku prawnym, spe-

11 Por. np. K. Działocha, *Problemy zgodności...*, op. cit., s. 59–61; J. Trzciniński, *Funkcja prawna...*, op. cit., s. 100 i n.; M. Michalska, *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*, Warszawa 1976, s. 93; A. Bałaban, *Konstytucja, ustawa i uchwała jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL*, Lublin 1978, s. 39 i n.; K. Działocha, *Stan prawa konstytucyjnego w PRL*, PIP 1985, nr 3, s. 16.

12 A. Pułło, *Z problematyki zasad prawa...*, op. cit., s. 13 tenże, *Idee ogólne a zasady...*, op. cit., s. 25.

cyficznym dla konstytucji (w dużym stopniu opisowym) i zawiera co najmniej określenie czynu nakazanego lub zakazanego adresatowi (dyspozycje). Aby można było uznać zasadę konstytucyjną za normę prawną musi być ona wypowiedzią jednoznaczną. To znaczy powinna zawierać wskazanie adresata i wzoru jego powinnego zachowania. Przyjęcie normatywnego charakteru zasady opiera się na możliwości wyinterpretowania z niej zdania normatywnego, tj. wypowiedzi wyznaczającej nakaz lub zakaz określonego postępowania. Uzasadnienie obowiązywania zasad szczegółowych mieszczących się np. w zasadzie państwa prawnego wymaga podania konkretnych reguł inferencyjnych przy pomocy których zostały one wyprowadzone. Sposób wywodzenia zasad przez Trybunał Konstytucyjny wywoływał w doktrynie prawa wiele kontrowersji. Podstawą ustalenia treści pewnej normy nie może być jedynie stwierdzenie, że jest ona zasadą konstytucyjną.

Zróznicowany charakter przepisów konstytucyjnych, w pewnych wypadkach, czyni niewykonalnym odtworzenie treści normy prawnej zgodnie z przyjmowanymi regułami wykładni. Wpływa to na sposób interpretacji zasad konstytucyjnych w celu ustalenia ich normatywnej treści. Prowadzi to do wniosku, że podanie jednolitej definicji terminu „zasada konstytucyjna” jest na płaszczyźnie normatywnej niemożliwe.

Doktrynalnie najnowszą propozycję zastosowania, do rozróżniania w zakresie konstytucyjnych zasad prawa ujmowanych dyrektywalnie norm – zasad i norm zwykłych, koncepcji „zasad i reguł” R. Dworkina i R. Alexe`go proponuje P. Tuleja¹³.

Katalog zasad konstytucyjnych sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest dość obszerny.

Ujmując katalog zasad konstytucyjnych, na które powoływał się Trybunał Konstytucyjny w kontekście wcześniejszych rozważań proponowałbym następującą typologię zasad konstytucyjnych:

- 1) zasady – wzorce: zasady państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej (w powiązaniu z zasadą równości), podziału władz;

13 P. Tuleja *Normatywna treść praw jednostki w ustawach zasadniczych RP*, Warszawa 1997, s. 60–88.

- 2) zasady – dyrektywy (zasady szczegółowe, pochodne zaliczane jako elementy składowe zasady – wzorca): wywiedzione z zasady państwa prawnego.

2. Zasada państwa prawnego.

Spór o pozycję zasady państwa prawnego w Konstytucji

Art. 1 Konstytucji z 22 VII 1952 r., w wersji wprowadzonej Ustawą Konstytucyjną z 29 XII 1989 r., utrzymany w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (dalej art. 1 przepisów utrzymanych w mocy – p.u.m.) stanowił: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Pojawienie się tego przepisu zapoczątkowało spory dotyczące nie tylko jego normatywnego lub programowego charakteru. Dyskusyjny jest przede wszystkim sposób interpretacji użytych pojęć: państwo prawne, państwo demokratyczne, demokratyczne państwo prawne. Wydaje się jednak, że dyskusja na temat państwa prawnego jest kontynuacją dawnej polemiki odnoszącej się do formalnego i materialnego rozumienia praworządności¹⁴.

Pierwsze wątpliwości budzi zagadnienie zakresu treściowego terminu „demokratyczne państwo prawne”. W polskiej literaturze prawniczej można wskazać dwa stanowiska:

- 1) integralne pojmowanie „demokratycznego państwa prawnego” (M. Pietrzak J. Wróblewski, M. Wyrzykowski, H. Izdebski¹⁵). Punktem wyjścia jest przyjęcie materialnego ujęcia państwa prawnego uzasadnione ograniczonym (jedynie do aspektów formalno – instytucjonalnych), niewystarczającym charakterem pozytywistycznego modelu państwa prawnego. Demokracja jest następ-

14 A. Kubiak, Państwo prawa – idea, postulaty, dylematy. (w red. J. Zajadły), PiP 1991, nr 7, s. 18.

15 J. Wróblewski, Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego, PiP 1991, nr 4, s. 3-12; M. Wyrzykowski, Legislacja – demokratyczne państwo prawne – radykalne reformy polityczne i gospodarcze, PiP 1991, nr 5, s. 19; H. Izdebski, Historia administracji, Warszawa 1984, s. 74.

stwem lub nawet następstwem koniecznym założeń państwa prawnego. Występuje wspólność postulatów odnoszonych do demokratycznych rozwiązań ustrojowych i pojęcia państwa prawnego¹⁶.

- 2) ujęcie wyodrębniające w art. 1 p.u.m. trzy koncepcje: państwa prawnego, państwa demokratycznego i państwa sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem A. Kubiaka „w tym przepisie (art. 1 p.u.m. – S.O.) można wyodrębnić trzy podstawowe elementy, które (...) mają charakter podstawowych zasad prawnych ustroju politycznego: państwo demokratyczne, państwo prawne i państwo sprawiedliwości społecznej”¹⁷.

Zwolennikiem odróżniania koncepcji państwa demokratycznego i państwa prawnego jest również A. Jamróz pisząc, iż „państwo demokratyczne jest kształtującą się nadal konstrukcją podstawową, znacznie szerszą, którego elementem podstawowym, warunkiem koniecznym jest państwo prawne, konstrukcja w zasadzie już historycznie ukształtowana”. Integralne pojmowanie państwa prawnego niesie pewne niebezpieczeństwo, gdyż „wtopienie koncepcji państwa prawnego w integralną koncepcję demokratycznego państwa prawnego zatarłoby swoistość formalnej idei rządów prawa, która jest jednym z fundamentów współczesnego modelu państwa demokratycznego”¹⁸. Podobne stanowiska zajmują A. Pułto i W. Zamkowski, który do wymienionych wyżej trzech elementów zawartych w art. 1 p.u.m. dodaje jeszcze zasadę państwa republikańskiego¹⁹.

Model państwa prawnego to „zespół pomyślanych instytucji i urządzeń oraz norm postępowania wyznaczających takie ich funkcjo-

16 Por. J. Kowalski, Wstęp do nauk o państwie i prawie, Warszawa 1971, s. 281–282; A. Łopatka, Wstęp do prawoznawstwa, wyd. III, Warszawa 1975, s. 72. Na temat relacji państwo demokratyczne – państwo prawne zob. J. Nowacki, Rządy prawa. Dwa problemy, Katowice 1995, s. 42–44 i obszernie cytowana tam literatura niemiecka.

17 A. Kubiak, Państwo prawne..., op. cit., s. 16.

18 A. Jamróz, Demokracja współczesna. Wprowadzenie. Białystok 1993, s. 66, 69.

19 A. Pułto, Państwo prawne (Uwagi w związku z art.1 Konstytucji RP), Studia Iuridica, t. 28, 1995, s. 126; W. Zamkowski, Wprowadzenie do zagadnień społecznego, demokratycznego, republikańskiego państwa prawnego (w:) Demokratyczne państwo prawne, red. H. Rot, Wrocław 1992, s. 16.

nowanie, jakie powinno charakteryzować państwo prawne”²⁰. „Zasada państwa prawnego” to norma (lub raczej zespół norm) obowiązujące w jakimś systemie prawa (lub też dyrektywa albo zespół dyrektyw), która wyraża obowiązek organów państwa odpowiedniego kształtowania systemu prawa oraz zbioru instytucji prawnych, działanie w ramach swoich kompetencji i na podstawie odpowiednich upoważnień, w oparciu o określone wartości.

W pracach teoretycznoprawnych podejmujących problematykę państwa prawnego zastajemy dwa terminy: formalne państwo prawne i materialne państwo prawne. Odpowiednio używa się określeń: pozytywistyczna koncepcja państwa prawa i niepozytywistyczna koncepcja państwa prawa. Ponadto koncepcja demokratycznego państwa prawnego jest często ujmowana jako wersja materialnego państwa prawnego²¹.

To „klasyczne” odróżnienie zostało ostatnio zakwestionowane w literaturze polskiej przez L. Morawskiego, który stwierdza, że: „Wbrew pozornej oczywistości tego rozróżnienia bez trudu można wskazać, że nie jest nawet analitycznie możliwe, by mógł istnieć system prawa, który opiera się wyłącznie na tak lub inaczej rozumianych wartościach formalnych”²². Wyodrębnienie formalnej (pozytywistycznej) i materialnej (niepozytywistycznej) koncepcji państwa prawnego jest możliwe dopiero wówczas, gdy przyjmujemy odmienną rozstrzygnięć w zakresie:

- 1) przyjmowanej, w procesach stosowania prawa, koncepcji źródeł prawa; czy uznajemy za źródła prawa jedynie oficjalne teksty prawa, czy też mogą to być określone reguły pozatekstowe (np. zasady moralności polityczne),
- 2) koncepcji derogacji: czy regułami derogacyjnymi są wyłącznie reguły kolizyjne, czy również określone reguły pozatekstowe (np. zasady słuszności),

20 A. Zoll, *Prawo karne w systemie totalitarnym (w:) „Państwo prawne. Państwo wolności”, „Znak”, Kraków 1992, nr 11, s. 111.*

21 Zob. L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, PiP 1994, nr 4, s. 3–12. Autor używa pojęć „pozytywistyczna” i „niepozytywistyczna” koncepcja państwa prawnego zamiennie z pojęciami praworządność formalna i materialna.

22 L. Morawski, *Spór o pojęcie...*, op. cit., s. 5. Zob. również tenże, *Zasada państwa prawnego - próba reinterpretacji*, Acta UNC, Prawo XXXV, Toruń 1996, s. 3–29.

- 3) koncepcji posłuszeństwa wobec prawa: czy obowiązek posłuchu wobec prawa może być uchylony wyłącznie przez normy prawne, czy także przez np. akty cywilnego nieposłuszeństwa.

Formalne (pozytywistyczne) państwo prawne zakłada, iż:

- 1) w procesach stosowania prawa źródło prawa stanowią wyłącznie normy zawarte w oficjalnych tekstach prawnych,
- 2) derogacja norm prawnych następuje wyłącznie przez inne normy prawne lub przez zastosowanie reguł kolizyjnych,
- 3) wobec przyjęcia bezwzględного charakteru posłuszeństwa wobec prawa niedopuszczalne są akty cywilnego nieposłuszeństwa.

Cechą materialnego (niepozytywistycznego) państwa prawnego jest spełnienie przynajmniej jednego z następujących warunków:

- 1) źródłem prawa są także reguły pozatekstowe,
- 2) derogacja norm prawnych może być wynikiem ich sprzeczności z regułami pozatekstowymi,
- 3) są tolerowane – w procesach stosowania prawa – akty cywilnego nieposłuszeństwa.

Największe wątpliwości wzbudza odrzucenie przez L. Morawskiego (jako kryterium odróżnienia formalnej (pozytywistycznej) i materialnej (niepozytywistycznej) koncepcji państwa prawnego) kryterium odmiennego typu wartości, do jakich odwołują się te koncepcje. K. Działocha i W. Gromski zwracają uwagę na nieprecyzyjność przyjętego kryterium podziału reguł na tekstowe i pozatekstowe oraz sprowadzania różnic w sposobie pojmowania źródeł prawa między współczesnym pozytywizmem prawniczym i koncepcjami niepozytywistycznymi do uznawania przez ten pierwszy jedynie „oficjalnych tekstów prawnych”, a przez te drugie również określonych reguł pozatekstowych²³. W niektórych normatywnych koncepcjach źródeł prawa źródłami prawa są nie tylko reguły walidacyjne, ale również reguły egzegezy prawniczej (reguły interpretacji prawniczej, wnioskowań prawniczych i reguły kolizyjne). E. Kustra zauważa, że „rozwińnięte

23 K. Działocha, W. Gromski, Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny, PiP 1995, z. 3, s. 8.

koncepcje państwa prawnego dotyczą zarówno procesów tworzenia prawa, jak również procesów stosowania prawa”. Dlatego – jej zdaniem – wątpliwa jest teza L. Morawskiego o rozstrzygającym znaczeniu dla koncepcji państwa prawa procesów stosowania prawa. Głównym kryterium wyodrębnienia formalnej i materialnej koncepcji państwa prawnego jest ich stosunek do wymagań stawianych normom kompetencji prawodawczej. Przy czym kompetencją prawodawczą to kompetencja do tworzenia innych norm danego systemu prawa. W formalnej koncepcji państwa prawnego nie wolno domniemywać kompetencji prawodawczych. Normy kompetencji prawodawczej powinny zawierać (wyraźnie i precyzyjnie określone) upoważnienie do tworzenia, zmieniania oraz uchylania innych norm i upoważnienie do przekazywania kompetencji prawodawczej innym podmiotom, które jednocześnie wyznaczają. Tworzone normy merytoryczne powinny być natomiast generalne, powszechne i niesprzeczne²⁴. Podstawą elementów norm kompetencji prawodawczej (wyznaczających treść powstającego prawa) jest zasada wolności jako naczelną wartość prawa. W materialnej koncepcji państwa prawnego normy kompetencji prawodawczej poza spełnianiem wymogów formalnych (wskazanych wyżej) powinny zobowiązywać podmioty stanowiące normy merytoryczne do tworzenia ich treści z uwzględnieniem uniwersalnych wartości moralnych. Konflikty między wartościami rozstrzygają reguły wynikające z zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Formułowane w polskiej literaturze prawniczej definicje państwa prawnego budzą wiele kontrowersji. Wpływa na to kilka przyczyn. Po pierwsze, brak prób tworzenia polskich koncepcji państwa prawnego w okresie Polski Ludowej.

Po drugie, różnorodność zajmowanych stanowisk odnośnie relacji pojęć „państwo prawa”, „państwo prawne” i „państwo praworządne”.

Reprezentowane są dwie grupy poglądów:

1) państwo prawne, państwo prawa, państwo praworządne jako synonimy lub pojęcia stosowane zamiennie (W. Zamkowski, J. Wróblewski, J. Nowacki, L. Morawski, J. Zakrzewska).

24 E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994, s. 56.

2) państwo prawne jako termin o znaczeniu szerszym niż państwo praworządne (A. Jamróz, E. Zwierzchowski, A. Kubiak, A. Pułło, S. Wronkowska).

Po trzecie, odmiennosc elementów (zasad) składających się na koncepcję państwa prawnego.

W polskich dyskusjach o państwie prawa często pojawia się pojęcie standardy państwa prawnego rozumiany jako „wzorzec państwa prawnego” wyznaczony przez zbiór określonych cech²⁵. Za standardy podstawowe uważa się zasadę legalności (praworządności) i zasadę podziału władzy.

Ważne dla ustalenia w miarę jednolitej koncepcji państwa prawnego jest przyjęcie określonych znaczeń pojęć „praworządność”, „państwo prawa” w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

Do nowelizacji Konstytucji z 29 XII 1989 r. Trybunał Konstytucyjny powoływał się jedynie na pojęcie praworządności (6 orzeczeń). W doktrynie za konstytucyjną podstawę rozumienia praworządności uznawano zapis art. 8 Konstytucji²⁶. Zdaniem TK art. 8 wyrażał zasady: praworządności materialnej (pkt 1), praworządności formalnej (pkt 2) i legalizmu (działania na podstawie prawa – pkt 3). TK nie odwoływał się w swoich orzeczeniach do pojęcia praworządności zawartego w innych przepisach konstytucyjnych (np. art. 58, art. 64 ust. 1).

Zasada praworządności materialnej

Materialne rozumienie praworządności obejmuje następujące postulaty:

- 1) treść norm prawa obowiązującego w danym państwie spełnia określone wymagania materialne, tzn. jest zgodne z wartościami aksjologicznymi,

25 S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* (w:) *Polskie dyskusje o państwie prawnym* (red.), S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 60.

26 Np. J. Ciemniewski, *Uwagi o art. 8 Konstytucji PRL*, *Studia Prawnicze* 1989, nr 2–3, s. 13 i n. Zdaniem W. Langa postanowienia art. 8 Konstytucji PRL pozwalały na odróżnienie przestrzegania prawa (ogólna zasada przestrzegania prawa przez wszystkie podmioty – art. 8 pkt 2, można to rozumieć też jako sformułowanie szerokiego pojmowania praworządności, które zdaniem Autora jest nieoperatywne) i praworządności jako zasady konstytucyjnej – art. 8 pkt 3 (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa...*, op. cit., s. 511.

- 2) normy prawa obowiązującego spełniają jednocześnie określone wymagania formalne,
- 3) organy państwa działają zgodnie z prawem (spełniającym wymogi materialne i formalne) i na jego podstawie.

Zapis art. 8 pkt 1 Konstytucji stanowiący, że „prawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej są wyrazem interesów i woli ludu pracującego” został przez Trybunał Konstytucyjny określony jako zasada praworządności materialnej²⁷.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 30 XI 1988 r. (K.1/88) wyraźnie stwierdził, że „zasada praworządności materialnej wymaga by prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa”. Wartościami nadrzędnymi są „interesy i wola ludu pracującego”. Z nimi związane są inne wartości. W opinii TK „jedną z wartości pochodnych (obok takich jak sprawiedliwość społeczna, równość praw, humanizm i demokratyzm prawa), związanych z interesami i wolą ludu, którą ma urzeczywistniać prawo, jest bez wątpienia wymóg społecznej stabilności (trwałości) praw gwarantowanych przez ustawy i związanego z nim bezpieczeństwa prawnego obywateli”²⁸. Uściślając znaczenie konstytucyjnego zapisu art. 8 ust. 1 Konstytucji TK uznał, iż podporządkowanie praw PRL „interesom i woli ludu pracującego” oznacza „odesłanie do najbardziej podstawowych wartości uznawanych przez ustrojodawcę za godne realizacji z punktu widzenia ogólnie – społecznego”. Katalog tych wartości został poszerzony o „wymóg rozsądnego nakładania na obywateli obowiązków, a także jasność przesłanek, którymi kierował się prawodawca przy ich wprowadzaniu” oraz o zasadę równości (K.3/89).

Przyjęcie przez TK, że zasada praworządności materialnej jest zasadą prawnokonstytucyjną oznacza, „iż rodzi ona określone obowiązki w sferze działania państwa”. Chodzi tu w szczególności o „obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać praw obywateli, konstruując system prawa jasny, spójny i zrozumiały

27 Orzeczenia z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK..., op. cit., t. 1, s. 299; 26 IX 1989 r., K.3/89, tamże, s. 415.

28 Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, tamże s. 292.

dla obywateli, dający im gwarancję stabilności prawa”²⁹. Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że z art. 8 ust. 1 Konstytucji PRL, który formułował zasadę praworządności materialnej wynika zasada nie-działania prawa wstecz (K.1/88, K.3/89, K.7/89).

Zasada praworządności formalnej

Formalne ujęcie praworządności zakłada jej rozpatrywanie bez odwoływania się do wartości, jakim miałyby podlegać działanie organu państwa. Praworządność formalna oznacza spełnienie następujących warunków:

- 1) organy państwowe działają jedynie w granicach kompetencji przyznanych im przez prawo i na podstawie wydanych uprzednio przepisów prawa zawierających normy prawa materialnego, w sposób określony w normach proceduralnych;
- 2) w systemie prawnym istnieją normy prawne wyższego rzędu będące podstawą prawną do uchylania decyzji niezgodnych z prawem i likwidowania ich skutków oraz normy określające odpowiedzialność funkcjonariuszy państwowych za naruszenie prawa;
- 3) prawo obowiązujące w danym państwie spełnia odpowiednie wymagania formalne.

Art. 8 ust. 2 Konstytucji stanowił: „Ścisłe przestrzeganie prawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela”. W orzecznictwie TK został określony jako zasada praworządności formalnej. Elementem formalnego rozumienia praworządności jest obowiązek przestrzegania prawa w procesie tworzenia (stanowienia) prawa. Zakres przedmiotowy obowiązku obejmuje „*przede wszystkim przestrzeganie kompetencji prawotwórczej oraz przepisów materialnych wytyczających treść norm stanowionych*”³⁰. Sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji (tzn. zasadą praworządności formalnej) było nieprzestrzeganie zasad wymagających, aby przepisy wykonawcze wchodziły w życie wraz z nowym przepisem podstawowym lub były do niego dostosowywane zwłaszcza, gdy wynika to z nakazu ustawowego. Następuje wówczas

29 Orzeczenie z 8 XI 1989 r., K.7/89, OTK..., t. 1, s. 444.

30 K.3/89, OTK..., t. 1, s. 414.

zachwianie lub unicestwienie zamierzonego pierwotnie systemu rozwiązań legislacyjnych³¹.

Praworządność materialna w ujęciu Trybunału Konstytucyjnego oznaczała spełnianie przez prawo określonych wymogów o charakterze formalnym (jasność, spójność, zrozumiałość, stabilność systemu prawa) i materialnym (prawo odwołujące się do takich wartości jak: sprawiedliwość społeczna, równość, demokratyzm prawa). Praworządność formalna utożsamiano z wymogiem przestrzegania prawa.

Zasada legalizmu (zasada działania³ na podstawie prawa)

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasadę legalizmu wyrażał art. 8 ust. 3 Konstytucji: „Wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa”³². Zapis ten określano także jako zasadę praworządności³³.

Zasada praworządności formalnej w orzecznictwie TK po nowelizacji Konstytucji z 29 XII 1989 r.

Zasadę praworządności formalnej Trybunał Konstytucyjny wiązał z art. 3 ust. 1 przepisów Konstytucji z 22 VII 1952 r., w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. Nr 75, poz. 444) utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Zasadniczej z 17 X 1992 r. (dalej art. 3 ust. 1 p.u.m.).

Art. 3 ust. 1 stanowił: „Przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa”. Był to jedynie wyraz praworządności formalnej. W orzeczeniu z 22 VIII 1990 r., (K.7/90) TK stwierdził, że „art. 3 Konstytucji nie zawiera w swej treści (...) zasady praworządności materialnej. Jej istotne elementy, lecz w nowym ujęciu konstytucyjnym, uwzględnione zostały w art. 1 zmienionej Konstytucji, tj. w treści zasady państwa prawnego”. Zasada praworządności materialnej, której istotne elementy wynikały z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy, wymaga

31 Postanowienie z 18 I 1989 r., S.1/89, OTK w 1989 r., s. 236.

32 Orzeczenie z 7 VI 1989 r., U.15/88, OTK 1989 r., s. 148.

33 Orzeczenie z 9 V 1989 r., Kw. 1/89, OTK..., t. 1, s. 394.

aby prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa³⁴.

Zakres podmiotowy praworządności obejmuje wyłącznie organy państwa. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie odróżniał „praworządność działań państwa” od „przestrzegania prawa przez obywateli”³⁵.

TK badając konstytucyjność przepisów ustawowych najczęściej wskazywał, oprócz art. 3 ust. 1 p.u.m. konkretny przepis Konstytucji, z którym sprzeczny jest badany przepis. art. 3 ust. 1 jako samodzielna podstawa kontroli konstytucyjności prawa występował wyjątkowo w sytuacji, „*gdy przedmiot kontroli wymyka się spod oceny innych przepisów ustawy zasadniczej*” (K4/91, K.9/90, U.6/92).

Praworządność formalna w rozumieniu TK to nie tylko wymóg przestrzegania jakiegoś prawa, ale prawa, które spełnia określone wymogi:

- a) przy stanowieniu norm ustawowych musi być dochowany „ustawowy tryb” ich uchwalania, który jest elementem zarówno zasady państwa prawnego (art. 1 p.u.m.), jak i zasady praworządności (art. 3 ust. 1 p.u.m.). Ustawowy tryb wymagany do wydania aktu normatywnego (art. 2 ustawy o TK) obejmuje nie tylko czynności składające się na rozpatrzenie projektu ustawy w parlamencie i jego przyjęcie w drodze głosowania przez obie izby, w sposób określony w Konstytucji oraz w regulaminach izb, lecz także przygotowanie projektu ustawy z udziałem organizacji społecznych, jeżeli taki udział jest ustawowo przewidziany (K.14/91).
- b) obowiązek „przestrzegania praw Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 3 ust. 1 p.u.m.) obejmuje także funkcję ustawodawczą Sejmu, w tym „*obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji RP*” (P.1/95, K.9/95, K.29/95).
- c) stanowione normy prawne, które nakazują obciążenie obywateli powinny wprowadzać odpowiednio jasne zasady postępo-

34 Orzeczenia z 22 VIII 1990 r., K.7–90, OTK w 1990 r., s. 54–55; z 23 X 1996 r., K.1–96, OTK ZU 1996, Nr 5, s. 332; z 20 XI 1996 r., K.27/95, OTK ZU 1996, Nr 6,

35 Orzeczenie z 30 I 1991 r., K.11/90, OTK w 1991 r., s. 54.

wania umożliwiające dochodzenie przez obywateli swoich praw. Wynika to nie tylko z zawartej w art. 1 Konstytucji zasady państwa prawnego, ale też z art. 3 ust. 1 p.u.m. Chodzi o wymóg rzetelnego komunikowania w tekstach prawnych, z jakim działaniem administracji obywatel ma do czynienia, aby mógł dochodzić ochrony swoich praw (K.3/92).

- d) normy prawa muszą być wydane przez kompetentny organ, przy ustanowieniu odpowiedniego *vacatio legis* (K.15/91, P.1/95).

Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie z 24 X 1995 r., (K.14/95), w którym TK uznał za naruszenie zasad praworządności i legalności sformułowanych w art. 1 i art. 3 ust. 1 i 2 p.u.m. wykroczenie przez ustawodawcę poza materię ustawy budżetowej. Materia ustawy budżetowej to konieczne warunki i składniki ustawy budżetowej tj. dochody i wydatki państwa. Zdaniem Trybunału sprzeczne z zasadą odrębności materii budżetowej jest włączanie do niej norm kształtujących sytuację prawną jednostki, a zwłaszcza służących do nakładania na obywateli i inne podmioty jakichkolwiek ciężarów finansowych. Pozwała to na sformułowanie formalnego wymogu jakiemu powinno odpowiadać prawo budżetowe: normy prawne zawarte w ustawie budżetowej powinny mieć charakter wyłącznie norm planowych, dochodowych lub wydatkowych. Nielegalne jest tzw. „obładowywanie” ustawy budżetowej, tzn. zamieszczanie w niej postanowień dla zamieszczenia których brak jest podstaw w konstytucji, prawie budżetowym lub w odrębnych ustawach³⁶.

Reasumując, praworządność formalna w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego oznacza, działanie organów państwa na podstawie prawa i zgodnie z prawem spełniającym określone warunki formalne.

Zasada legalności (art. 3 ust. 2 p.u.m.) jest jednym z podstawowych elementów praworządności. Zgodnie z art. 3 ust. 2 „Wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa”. Trybunał Konstytucyjny wywiódł z zasady legalności „*nakaz posiadania przez organy państwa właściwej podstawy prawnej, a mianowicie podstawy ustawy do podejmowania działań praw-*

36 Orzeczenie z 24 X 1995 r., K.14/95, OTK ZU Nr 2/95, s. 113.

nych. *Organ państwa – w tym przede wszystkim organ administracji – może działać tylko wtedy, gdy ustawa mu to nakazuje lub dozwala w sposób nią określony*³⁷. Stanowisko TK wzbudza wątpliwości. Należałoby chyba przyjąć, iż to zasada praworządności formalnej (tzn. wymóg przestrzegania prawa) jest elementem zasady legalności (obowiązek działania na podstawie prawa)³⁸. TK utożsamiał pojęcie legalności z pojęciem praworządności formalnej (U.6/93). Określał również zasadę legalizmu (legalności) jako „*uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego*”³⁹.

Wszelkie akty normatywne muszą być ustanawiane zgodnie z określoną w przepisach prawa procedurą oraz przez organ posiadający kompetencję do ustanowienia danego rodzaju aktu prawnego. W przypadku działań władczych organów stanowiących prawo (uchwalających ustawy) zasadnicze podstawy prawne tworzą przepisy konstytucyjne określające kompetencje organów ustawodawczych uczestniczących w procesie ustawodawczym oraz tryb ustawodawczy. Wszelkie naruszenie kompetencji lub uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm konstytucyjnych regulujących tryb ustawodawczy muszą być rozumiane tak samo, jak niezgodność stanowionych przepisów z normami konstytucyjnymi. Art. 3 przepisów konstytucyjnych nakładał na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami konstytucji⁴⁰.

W orzeczeniu z 9 I 1996 r., (K.18/95)⁴¹ Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy rozważył zagadnienie granic przedmiotowych regulacji podejmowanych w pilnym trybie ustawodawczym. Tryb pilny jest postępowaniem ustawodawczym szczególnym w stosunku do postępowania przebiegającego według zasad ogólnych („zwykły tryb ustawodawczy”). Pewne odrębności trybu pilnego wynikały wprost z norm

37 Orzeczenie z 30 I 1991 r., K.11/90, OTK w 1991 r., s. 60. Tak też uchwała TK z 10 V 1994 r., W.7/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 211.

38 Zob. J. Tobor, Pojęcia „państwo prawne” i „praworządność” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Hum. ZN PR. Człow. 1995, nr 10, s. 26.

39 Uchwała z 27 IX 1994 r., W.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 194–195.

40 Orzeczenia z 9 I 1996 r., K.18/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 13; z 15 VII 1996 r., U.3/96, OTK ZU 1996, Nr 4, s. 264. Orzeczenia z 29 I 1992 r., K.15/92, OTK... , T. II, s. 860–861; z 31 I 1996 r., K.9/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 41; z 29 IV 1996 r., K. 29/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 111.

41 OTK ZU Nr 1 (4) 1996, s. 13–17.

konstytucyjnych (art. 16 ust. 2 MK). Dodatkowo zawierał regulamin Sejmu i Senatu⁴².

W stanowieniu prawa pilny tryb ustawodawczy powinien być traktowany jako rozwiązanie stosowane z umiarem i tylko w uzasadnionych wypadkach. Zakaz rozszerzającego interpretowania podstaw dopuszczalności stosowania pilnego trybu ustawodawczego wynika z zachodzącej – pomiędzy normami regulującymi tryb zwykły i regulującymi tryb pilny – relacji typu *lex generalis – lex specialis*.

Niedopuszczalne interpretowanie przepisów regulujących pilny tryb ustawodawczy stanowi:

- stanowienie w przedmiotowym trybie ustawodawczym regulacji prawnych z inicjatywy podmiotów, które nie mają prawa do inicjatywy ustawodawczej w tym trybie. Wyłączna inicjatywa w tym zakresie przysługuje Radzie Ministrów. Stąd w trybie pilnym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w pilnym projekcie ustawy przedłożonym przez Radę Ministrów. Nie oznacza to zakazu wprowadzania poprawek mieszczących się w granicach zakresu regulacji projektu czy też poprawek formalnie wykraczających poza ten zakres, ale służących udoskonaleniu lub modyfikacji projektu rządowego w granicach zasadniczo wyznaczonych przedmiotem projektu.
- stanowienie regulacji dotyczących materii nie objętej projektem ustawy oznaczonej przez Radę Ministrów jako pilny.

Stanowienie przepisów jest niezgodne z konstytucją, jeżeli następuje z uchybieniami w stosunku do określonego w normach konstytucyjnych trybu ustawodawczego polegającego na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego⁴³.

42 Uchwała Sejmu RP z 30 VII 1992 r. – Regulamin Sejmu RP, Monitor Polski Nr 26, poz. 185 z późn. zmian; Uchwała Senatu RP z 23 XI 1990 r. – Regulamin Senatu RP, Monitor Polski z 1991 r., Nr 2, poz. 11, z

43 Orzeczenie z 9 I 1996 r., K.18/95, OTK ZU Nr1 (4) 1996, s. 16.

Treść zasady legalności, oprócz wymogu działania organu państwa wyłącznie w oparciu o podstawę prawną (ustawową; norma nakazująca lub zezwalająca zawarta w ustawie – K.11/90) obejmuje:

- a) obowiązek organów administracji państwowej podejmowania – w toku postępowania – wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia spraw mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (W.8/93);
- b) normę zakazującą organom państwa stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu;
- c) normę nakazującą każdemu organowi działanie wyłącznie w granicach swojej, prawem określonej, kompetencji. Niewykonaniem obowiązku przestrzegania norm prawnych jest każde naruszenie prawa przez organ państwowy, w tym także w procesie prawotwórczym (K.14/92). W przypadku braku wyraźnej normy kompetencyjnej kompetencji organu państwowego nie wolno domniemywać. Ponadto zakazane jest w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywanie ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził⁴⁴.

Zasada wyłączności ustawy oznacza, że pewne zagadnienia są regulowane wyłącznie w formie aktu prawnego rangi ustawy. Zalicza się do nich: określenie sytuacji prawnej jednostki w państwie, jej praw i wolności, w zakresie nie wyznaczonym umowami między nimi, i obowiązków, oraz zasady organizacji i działania naczelnych organów państwowych, budżet państwa. Kompetencja ustawodawcza Sejmu nie podlega, w tym przypadku, właściwe żadnym konstytucyjnym ograniczeniom przedmiotowym⁴⁵. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje pogląd, że w zakresie normowania obowiązków i praw obywateli oraz innych podmiotów prawa konstytucja nie przewiduje żadnych innych możliwości poza ustawą, zaś na zasadzie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania – żadnej innej formy niż rozporządze-

44 Uchwała z 10 V 1994 r., W.7/94, ÓTK w 1994 r., cz. I, s. 212.

45 Orzeczenie z 26 IX 1989 r., K.3/89, OTK..., t. 1, s. 414.

nie⁴⁶. Dotyczy to również opodatkowania ludności oraz podmiotów gospodarki nieuspołecznionej (zasada wyłączności ustawy w sprawach podatkowych).

Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów władzy publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności⁴⁷.

Z zagadnieniem ustawy wiążą się przesłanki legalności (konstytucyjności) rozporządzenia jako aktu podustawowego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rozporządzenia mogą być stanowione tylko w ramach wyłączności ustawy w materiach tą wyłącznością objętych, rozporządzenia są stanowione tylko „subsydiarnie”, tj. na zasadzie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania”⁴⁸.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego warunek legalności spełni rozporządzenie:

- 1) wydane na podstawie wyraźnego, to jest opartego nie tylko na domniemaniu czy wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie w nim określonym. Wydanie aktu wykonawczego na podstawie nieostrego i ogólnego upoważnienia ustawy nie musi przesądzać o nielegalności takiego rozporządzenia. Podobnie nie budzi zastrzeżeń, z punktu widzenia hierarchii norm, umieszczenie w nim definicji sprawozdawczej, gdyby była ona bądź powtórzeniem określenia zawartego w ustawie, bądź wyjaśnieniem określenia ustawowego stanowiącym „przełożenie” treści ustawy na wskazówki przydatne w praktyce. Niedopuszczalne jest zawarcie w rozporządzeniu definicji mającej charakter

46 Por. orzeczenia z 28 V 1986 r., U.1/86; z 5 XI 1986 r., U.5/86; z 20 X 1986 r., P.2/86; z 29 X 1986 r., U.2/86; z 3 III 1987 r., P.2/87; z 30 XI 1988 r., K.1/88; z 19 VI 1992 r., U.6/92; z 12 IV 1994 r., U.6/93.

47 Orzeczenia z 5 XI 1986 r., U.5/86, OTK w 1986 r., poz.1, z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK w 1988, poz. 6, z 24 II 1997 r., K.21/95, OTK ZU 1997, Nr 1, poz. 7, z 22 IX 1997 r., OTK ZU 1997, Nr 3–4, poz. 35.

48 Orzeczenie z 28 V 1986 r., U.1/86, OTK..., t. 1, s. 52.

normatywny (regulacyjny) (K.21/95, Uw.3/88, Uw.6/88, U.2/91, U.1/94, P.4/92).

- 2) wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustaw, które nie zostały uregulowane w danej ustawie. Podobnie akt normatywny wydany na podstawie ustawy i w celu jej wykonania nie może wkraczać w materie w niej uregulowane. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiałami uregulowanymi w ustawie. Rozporządzenie modyfikujące materię ustawową może być wydane wyjątkowo, w odniesieniu do takich przepisów ustaw, które regulują mało stabilne materie społeczno-gospodarcze i zawsze pod warunkiem zwięzłej wykładni dopuszczalnych zmian.
- 3) które nie pozostaje w sprzeczności z normami Konstytucji RP, a także wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi regulującymi w sposób bezpośredni lub pośredni materie będące przedmiotem rozporządzenia. Podobne warunki musi spełniać zarządzenie jako akt wykonawczy wobec ustawy. Jednocześnie nie powinno ono regulować sytuacji prawnej obywatela (U.3/96, U.1/96, P.1/96, U.4.96).
- 4) jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinno to zrobić w taki sposób, aby zachowana była spójność z postanowieniami ustawy.
- 5) warunkiem *sine qua non* legalności jest również konieczność wyznaczenia przez przepisy ustawy upoważniającej do wydania rozporządzenia dostatecznie wyraźnego kierunku unormowań, jakie mają być zawarte w rozporządzeniu. Obecnie warunek ten jest zapisany *expressis verbis* w art. 92 ust. 2 zd. 2 Konstytucji z 2 IV 1997 r.: „Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Kryteria konstytucyjności upoważnienia do wydania rozporządzenia są następujące:

- 1) ustawodawca powinien unikać posługiwania się w nim takimi sformułowaniami jak „zasady”, o ile bliżej nie wyjaśnia w ustawie ich znaczeń, Upoważnienie powinno odpowiadać wymaganiom konkretności wykluczającej samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wskazówek;
- 2) upoważnienie podlega zawsze ściślejszej wykładni, a brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego miało wpływ na obowiązującą regulację normatywną. „Poważne zastrzeżenia” Trybunału do sposobu formułowania przez ustawodawcę upoważnień ustawowych poprzez np. posługiwanie się upoważnieniami blankietowymi lub zwrotami „Rada Ministrów określi w rozporządzeniu zasady...” doprowadziły do zaprzestania tej praktyki i określenia warunków legalności rozporządzenia w przepisach konstytucyjnych (art. 54 ust. 1 MK, a obecnie rozszerzone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.).

W orzeczeniach, postanowieniach i uchwałach Trybunału Konstytucyjnego wydanych po zmianie Konstytucji z 29 XII 1989 r. najczęściej powoływanym przepisem konstytucyjnym był art. 1 p.u.m. W okresie obejmującym lata 1990–1995 art. 1 został powołany w 113 na ogólną liczbę 256 orzeczeń, postanowień i uchwał, które zostały opublikowane w zbiorach orzecznictwa TK (w latach 1996–1997: w 50 na 76). Trybunał Konstytucyjny nie pojmował art. 1 w sposób integralny.

Art. 1 zawierał dwie równorzędne zasady wyrażone w nim *expressis verbis*: zasadę państwa prawnego (demokratycznego państwa prawnego) i zasadę sprawiedliwości społecznej. Wielokrotnie orzekając o zgodności przepisów ustawy z Konstytucją TK stwierdzał, że są one „niezgodne z art. 1 Konstytucji w części wysławiającej zasadę państwa prawnego” lub „niezgodne z art. 1 w części wysławiającej zasadę sprawiedliwości społecznej”. Dokonywał też wykładni art. 1 w części dotyczącej państwa prawnego. Zasada państwa prawnego nie jest traktowana jako „norma programowa”. W orzecznictwie TK zasada państwa prawnego to zespół norm prawnych o konstytucyjnej mocy prawnej, wyznaczających organom państwa określone obowiązki. Ina-

czej mówiąc jest to zbiór pojmowanych dyrektywalnie zasad, często zasad złożonych. Trybunał nie formułuje teoretycznych założeń jakiegś określonej koncepcji państwa prawnego. Koncentruje się na wskazywaniu, jakie zasady szczegółowe wchodzą w skład zasady państwa prawnego (tzw. zasady kardynalne państwa prawnego). Ustala ich hierarchię. W orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego pojawiły się jednak założenia o charakterze bardziej ogólnym mówiące, jakie powinno być prawo w państwie prawnym. Prawo jest „*zjawiskiem w dużym stopniu autonomicznym względem państwa jako organizacji rzeczywistnie określone zadania polityczne i nie powinno służyć urzeczywistnianiu celów politycznych czy gospodarczych w sposób*”. Nie może być pojmowane (przy zachowaniu swego utylitarnego waloru) jako instrument doraźnej polityki, a tym bardziej „*polityki jednorazowego zastosowania, bez liczenia się z jego wartościami wewnętrznymi*”⁴⁹. Powinno odpowiadać doktrynalnym, wręcz modelowym kryteriom i wartościom demokratycznego państwa prawnego, wywiedzionym z treści art. 1 p.u.m. Stabilność prawa służy budowie zaufania obywateli do państwa, która jest immanentną cechą państwa prawnego. Stabilność nie oznacza braku adekwatności prawa do zmieniających się warunków politycznych i społecznych. Dostosowywanie prawa wymaga szybkich zmian prawnych, a nawet rewizji określonych sytuacji prawnych w sferze praw nabytych. To powoduje, że możliwa jest ewolucja poglądów w kierunku dopuszczalności optymalizacji założeń państwa prawnego w procesie jego rozwoju. Istotą demokratycznego tworzenia prawa stanowi określony tryb podejmowania aktów prawnych, które dochodzą do skutku m.in. w drodze dyskusji. Koniecznym wymogiem, demokratycznego państwa prawnego jest poddanie stanowionych norm prawnych ocenie z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją w trybie pozwalającym na usunięcie występujących sprzeczności. Dotyczy to również norm prawnych ustanowionych przez najwyższy organ władzy ustawodawczej (parlament), którego funkcją jest stanowienie prawa⁵⁰. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika wymóg dostatecznej określoności każdej regulacji prawnej (nawet o charakterze ustawowym) dającej organowi państwo-

49 Orzeczenie z 29 I 1992 r., K.15/91, OTK..., t. 2, s. 850, z 11 II 1992 r., tamże, s. 813.

50 Orzeczenie z 12 I 1995 r., K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 25. Por. K. Działocha, Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP, PIP 1992, nr 1, s. 17, 19. Orzeczenie z 19 VI 1992 r., U.6/92, OTK..., t. 2, s. 900–901

wemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich. „Dostateczna określoność” oznacza „precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz tryb, w jakim podmiot ograniczany w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. Każda forma naruszenia przez organ państwowy dobra osobistego musi łączyć się z możliwością kontroli zasadności działania organu państwowego”⁵¹.

W ujęciu Trybunału Konstytucyjnego zasada państwa prawnego „zawiera szereg zasad podstawowych dla całego systemu prawnego i jego poszczególnych dyscyplin”⁵².

Katalog „zasad wyprowadzonych” przez Trybunał Konstytucyjny z pojęcia „państwo prawa” obejmuje:

- a) zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, z którą na zasadzie związków instrumentalnych łączy się zasada ochrony praw nabytych i zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Zasada ochrony praw nabytych (słusznie i sprawiedliwie) jest traktowana jako jeden z podstawowych elementów zasady państwa prawnego. W jej skład wchodzi zasada: ochrony własności i nieretroaktywności prawa. Przejawem zasady zaufania obywateli do państwa jest zakaz nadmiernej ingerencji (przekroczenie swobody regulacyjnej przez ustawodawcę). Musi jednak ustąpić przed zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną *expressis verbis* w treści art. 1 przepisów konstytucyjnych.
- b) zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego obywateli). Realizacji zasady pewności prawa służy zasada *pacta sunt servanda* i wymóg publikacji aktów normatywnych;
- c) nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*;
- d) prawo do sądu;
- e) zasada *lex retro non agit* i nakaz stosownej *vacatio legis* stały się podstawą zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego i nakazu dokonywania tych zmian w roku poprzednim.

51 Orzeczenie z 19 VI 1992 r., U.6/92, OTK..., t. 2, s. 900–901

52 Orzeczenie z 20 X 1992 r., K.1/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 39.

Wymienione zasady mają charakter formalny. Żadna z nich nie dotyczy treści prawa. Obala to tezę przyjętą w jednym z cytowanych już orzeczeń TK (K.7/90), iż „*istotne elementy praworządności materialnej zostały uwzględnione w art. 1 zmienionej Konstytucji, tj. w zasadzie państwa prawnego*”. Miejscem, w którym je zawarto jest raczej zasada sprawiedliwości społecznej⁵³.

Powołując art. 1 przepisów konstytucyjnych „w części wysławiającej zasadę państwa prawnego” Trybunał Konstytucyjny zawsze wskazywał konkretną zasadę określając ją jako element zasady państwa prawnego. TK uznał, iż zasady państwa prawnego powinny odpowiadać „*doktrynalnym, wręcz modelowym kryteriom i wartościom demokratycznego państwa prawnego*” (K.12/94).

3. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz jej konsekwencje

Zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwo prawne obywateli należą do podstawowych „standardów” współczesnego państwa prawnego. Zasada zaufania obywateli do państwa jest podstawą stosunków między państwem i obywatelem. Wyraża możliwość przewidywania jak postąpi podmiot prawa (przede wszystkim organ państwa) w określonych, typowych i powtarzalnych sytuacjach⁵⁴.

Pewność i bezpieczeństwo prawne można rozumieć w dwojaki sposób. W rozumieniu „wąskim” pewność to możliwość przewidywania decyzji podejmowanych w sferze stosowania prawa. Rozumienie „szerokie” zakłada przewidywalność nie tylko decyzji podejmowanych w sferze stosowania prawa. Przewidywalne jest również stanowienie prawa.

Zasadę zaufania Trybunał Konstytucyjny powoływał w swoich orzeczeniach zarówno przed, jak i po zmianie Konstytucji z

53 Por. Z. Tobor, Pojęcia „państwo prawne” i „praworządność”..., op. cit., s. 28.

54 Por. G. Skapska, Prawo a dynamika społecznych przemian, UJ Rozprawy habilitacyjne, nr 227, Kraków 1991, s. 36; S. Wronkowska, Problemy racjonalnego tworzenia prawa, Poznań 1982, s. 37 i n.

29 XII 1989 r. Przed zmianą zasada zaufania była łączona z zasadą praworządności materialnej (art. 8 ust. 1) i innymi postanowieniami Konstytucji, w szczególności z przepisami ustanawiającymi podstawowe prawa i wolności obywateli i gwarantującymi ich ochronę (art. 9, art. 20 ust. 2, art. 101). Zdaniem TK zasada zaufania obywateli do państwa jest zasadą prawnokonstytucyjną, która rodzi określone obowiązki w sferze działalności państwa. W sferze stanowienia prawa rodzi obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny chroniony Konstytucją. Oznacza również obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji ich realizacji. Obowiązek stanowienia prawa ogólnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli. Zaufanie obywateli do państwa opiera się na stabilności i rozwojowym charakterze praw i obowiązków. Wymaga stanowienia przepisów, które regulują prawa i wolności obywateli pogarszając sytuację prawną bez nadawania im mocy wstecznej oraz bez ograniczania katalogu praw mających podstawę w Konstytucji lub służących ich realizacji⁵⁵. Powyższe stanowisko TK potwierdził w orzeczeniu z 26 IX 1989 r., (K.3/89) podkreślając znaczenie przejrzystości systemu prawa (tzn. w konsekwencji techniki legislacyjnej) dla zasady zaufania obywateli do państwa. Z drugiej jednak strony uznał, że Konstytucja PRL nie zawierała żadnych postanowień nakładających na Sejm obowiązek ujmowania określonej materii w jednym akcie prawnym regulującym ją w sposób wyczerpujący. Nie narusza postanowień obowiązującej Konstytucji umieszczenie w ustawach, obok materii, która stanowi zasadniczy przedmiot konkretnego aktu normatywnego również innej materii. Praktyka tego typu budzi niekiedy zastrzeżenia z punktu widzenia techniki legislacyjnej⁵⁶.

Po zmianie Konstytucji 29 XII 1989 r. zasada zaufania obywateli do organów państwa i organów samorządu została wyprowadzona z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady legalności działania organów administracji państwowej i samorządowej⁵⁷. Zasadę państwa prawnego jako podstawę zasady zaufania obywateli do orga-

55 Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK..., t. 1, s. 292–293.

56 Orzeczenie z 26 IX 1989 r., K.3/89, OTK..., t. 1, s. 415. Podobnie w orzeczeniu z 8 XI 1989 r., K.7/89, OTK..., t. 1, s. 444.

57 Orzeczenie z 23 X 1990 r., U.1/90, OTK w 1990 r., s. 95.

nów państwa Trybunał Konstytucyjny wskazał następnie w orzeczeniach z 4 XII 1990 r., K.12/90, z 23 III 1992 r., K.6/91, z 15 XII 1992 r., K.6/92.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje „szerokie” rozumienie pewności prawa uznając, że stanowienie prawa i stosowanie prawa nie może być swoistą pułapką dla obywatela. Z zasady zaufania obywateli do państwa wynika dyrektywa stanowienia prawa tak, by istniała możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli pod rządami nowych przepisów⁵⁸. Obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na pewne 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 nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny⁵⁹. 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. Jednym z elementów wynikających z zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa jest również, ukształtowana w orzecznictwie Trybunału, **zasada określoności przepisów prawa** zwłaszcza, gdy przewidują one możliwość sankcji. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne⁶⁰.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania jest ujmowana jako cecha demokratycznego państwa prawnego o charakterze normatywnym. Staje się założeniem całego demokratycznie zbudowanego ustroju państwa i samej konstytucji nie tylko wtedy, gdy opiera się ją na koncepcji umowy społecznej rządzonych i rządzących. O walorze normatywnym zasady zaufania świadczy jej bezpośrednie sformułowanie w polskim systemie prawa (przed nowelizacją Konstytucji).

58 Orzeczenie z 31 I 1996 r., K.9/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 38.

59 Orzeczenia z 4 X 1994 r., U.1/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 49; z 12 I 1995 r., K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 28. W orzeczeniu z 24 V 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 78 TK wskazał na zbieżne stanowisko wyrażone w orzecznictwie Sądu Najwyższego (I PR 1/91, I PRN 34/91).

60 Postanowienia z 25 IX 1991 r., S.6/91, OTK w 1991 r., z 13 VI 1994 r., S.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 271; orzeczenie z 26 IV 1995 r., K.11/94, OTK w 1995 r., cz. II, s. 137; uchwała z 16 I 1996 r., W.12/94, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 52.

tucji z 29 XII 1989 r. ówczesny art. 9 ust. 3 Konstytucji z 22 VII 1952 r.; po nowelizacji art. 1 p.u.m. lub np. art. 8 k.p.a.). Cecha normatywności wynika ponadto z normatywnego (konstytucyjnoprawnego) charakteru zasady demokratycznego państwa prawnego⁶¹.

Zasada zaufania obywateli do państwa zawiera: zasadę nie-działania prawa wstecz (*lex retro non agit*), nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis* i zasadę ochrony praw nabytych⁶². Naruszenie wymienionych zasad jest jednocześnie naruszeniem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i art.1 przepisów konstytucyjnych, w którego treści zasady te znajdują oparcie. Zasada umacniania, a co najmniej nie osłabiania, zaufania obywateli do państwa stanowionego przez to państwo prawa, mieszcząca się integralnie w zasadzie państwa prawnego, nie wyczerpuje się w zasadzie nie-działania prawa wstecz, choć ta ostatnia zasada stanowi „istotny składnik” zasady zaufania obywateli do państwa⁶³.

Zasada nie-działania prawa wstecz (*lex retro non agit*)

Istotą retroakcji (wstecznego działania prawa) jest odniesienie danej normy prawnej do przeszłości (tzn. do okresu przed wejściem normy prawnej w życie). Normy prawne kwalifikują czyny, stany rzeczy lub zdarzenia, które wystąpiły w przeszłości (przed wejściem w życie owych norm) lub kwalifikują następstwa tych czynności, stanów rzeczy lub zdarzeń, które wystąpiły jeszcze przed wprowadzeniem w życie owych norm. Jest to tzw. retroakcja właściwa. Odróżnia się ponadto retroakcję niewłaściwą tzn. bezpośrednie działanie nowego prawa.

Zasada *lex retro non agit* nie była zasadą konstytucyjną wyrażoną *expressis verbis*. Do zmiany Konstytucji z 29 XII 1989 r. Trybunał Konstytucyjny wyprowadzał zasadę nie-działania prawa wstecz z konstytucyjnej zasady praworządności materialnej (art. 8 ust. 1 Konstytu-

61 K. Działocha, Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona, Wrocław 1993, (Acta UW No. 1588), s. 16, M. Wyrzykowski, Komentarz do rozdziału I, art. 1 p.u.m. (w:) Komentarz..., op. cit., s. 37

62 Orzeczenie z 18 XII 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 49.

63 Orzeczenie z 22 VI 1993 r., K.1/93, OTK..., t. 2, s. 1120. Zob. też C. Kosikowski, Głosa do orzeczenia z 22 VI 1993 r., K.1/93, PIP 1993, nr 10, s. 109. Orzeczenia z 11 IX 1995 r., P.1/95, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 12; z 31 I 1996 r., K.9/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 39.

cji PRL). W opinii TK jedną z wartości pochodnych związanych z interesami i wolą ludu, którą ma urzeczywistniać prawo, jest wymóg społecznej stabilności praw gwarantowanych przez ustawy i związane go z nim bezpieczeństwa prawnego obywateli. Wyraża je zasada niedziałania prawa wstecz będąca elementem zasady praworządności materialnej. Drugim źródłem zasady *lex retro non agit* była konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa⁶⁴.

Po nowelizacji Konstytucji zasada niedziałania prawa wstecz została wprowadzona z art. 1 p.u.m. Trybunał Konstytucyjny uznał ją za jeden z istotnych elementów zasady państwa prawnego. Zawarta w zasadzie państwa prawnego zasada zaufania obywateli do państwa wymaga by „*nie stanowić 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 normami tymi przewidzianych*”⁶⁵.

Najszerzej o istocie retroaktywności wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w jednym z pierwszych swoich orzeczeń z 28 V 1986 r. (U.1/86). Z ustanowieniem norm prawnych z mocą wsteczną (z nadaniem nowym normom mocy wstecznej) mamy do czynienia, gdy:

- 1) nowoustanowiona norma prawna wiąże inne skutki prawne, niż te, które do tego momentu związane były z określonymi zdarzeniami. O retroaktywności nie można mówić w sytuacji, kiedy nowe normy prawne wiążą (przewidują) identyczne skutki prawne – w stosunku do zdarzeń, które wystąpiły przed wejściem norm w życie – jak regulacja dotychczasowa.
- 2) zakres zastosowania normy obejmuje zdarzenia, które miały miejsce przed jej wejściem w życie. Chodzi tu zarówno o zdarzenia prawne irrelevantne, jak i zdarzenia rodzące już określone skutki

64 Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK..., t. 1, s. 292, z 8 XI 1989 r., K.7/89, OTK..., t. 1, s. 442, 444.

65 Orzeczenie z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK..., t. 1, s. 532. Stanowisko potwierdzone w orzeczeniach K.9/90, K.12/90, K.15/91. Por. także W. Osowski, Wartości państwa prawnego a problem retroakcji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *Studia Iuridica Silesiana* 1994, nr 17, s. 55.

prawne, w szczególności przewidujące powstanie stosunków prawnych. Norma nie ma charakteru retroaktywnego, jeżeli skutki prawne trwają jeszcze w chwili jej wejścia w życie, a norma doprowadza do ich modyfikacji *pro futuro*.

- 3) warunkiem stwierdzenia retroaktywności przepisów byłoby ustalenie, że mają one zastosowanie do zdarzenia, które nie tylko powstało, ale i ustało przed nabraniem przez te przepisy mocy obowiązującej⁶⁶.

W orzeczeniu z 30 XI 1988 r. (K.1/88) Trybunał Konstytucyjny sformułował definicję tzw. retroaktywności „właściwej” (zasada *lex retro non agit* we właściwym tego słowa znaczeniu). Termin ten odniósł do „*norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo dotąd nie wiązało żadnych skutków prawnych*”. W opinii TK zasadę niedziałania prawa wstecz „*należy rozumieć szerzej niż tylko retroakcję właściwą*”. Jej zakres treściowy obejmuje także nakaz stanowienia reguł intertemporalnych, 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 nabytych⁶⁷. Retroakcja „właściwa” dotyczy regulacji prawnej zdarzeń, które wystąpiły przed jej wejściem w życie. Inaczej Trybunał Konstytucyjny definiuje pojęcie retroaktywności w przypadku „zdarzeń trwałych”, „stanów rzeczy” lub „stosunków prawnych” trwających nadal w chwili ogłaszania nowej regulacji⁶⁸. Zdarzenia – ujmowane w stosunku do momentu wejścia w życie określonej normy

66 Por. W. Wróbel, O definiowaniu retroaktywności w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej, Warszawa 1996, s. 226. Orzeczenie z 31 I 1996 r., K.9/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 37.

67 OTK..., t. 1, s. 292. Por. także uchwała z 13 II 1991 r. W.3/90, OTK w 1991 r., s. 265 oraz orzeczenie z 29 III 1994 r., K.13/93, OTK w 1994 r., cz. I, s.78.

68 TK w kategorii „stosunki prawne” umieszcza obok stosunków cywilnoprawnych, stosunki ubezpieczeniowe (orzeczenie z 22 VI 1993 r., K.1/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 249; z 19 X 1993 r., K.14/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 328); stosunki administracyjne i inne stosunki publicznonprawne orzeczenie z 4 X 1989 r., K.3/88, OTK w 1989 r., s. 39. Źródłem stosunku prawnego może być zarówno norma konkretna i indywidualna, jak i generalna i abstrakcyjna – np. w orzeczeniu z K.1/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 249.

– mogą być albo przeszłe albo przyszłe. Stan rzeczy (lub stosunek prawny) mogą powstać przed wejściem w życie nowej normy do nich się odnoszącej i trwać do chwili jej wejścia w życie. Dla takiej normy tworzy się kategorię „bezpośredniego działania ustawy”. Koncepcja odróżniająca retroakcję od bezpośredniego działania nowej ustawy (nowego prawa) uznaje za retroaktywną normę prawną wiążącą obojętnie ze zdarzeniem, które nie miało znaczenia prawnego w przeszłości. Formułowana na gruncie wspomnianej koncepcji definicja praworządności obejmuje także tzw. zamknięte stany faktyczne (stany faktyczne, które nastąpiły w przeszłości wywołując określone skutki prawne po stronie podmiotu, a następnie skutki te wygasły).

Zasada *lex retro non agit* nie określa jakie prawo (dawne czy nowe) reguluje, po wejściu w życie prawa nowego, istniejący między stronami stosunek prawny. O bezpośrednim działaniu nowego prawa mówimy w sytuacji, gdy prawodawca postanowi, że od „chwili wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do wszelkich stosunków prawnych, zdarzeń czy stanów rzeczy danego rodzaju zarówno tych, które dopiero powstaną, jak i tych, które powstały wcześniej, przed wejściem w życie nowych przepisów, ale trwają w czasie dokonywania zmiany prawa”⁶⁹. W sytuacji, gdy po wejściu w życie nowych przepisów trzeba ustalić następstwa prawne zdarzeń, które zaistniały pod rządami dawnych norm i trwają nadal w okresie, gdy nowa norma wejdzie w życie należy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z zasadą *lex retro non agit* następstwa te określać na podstawie dawnych norm, ale jedynie do czasu wejścia w życie nowych norm⁷⁰. Jednakże, gdy następstwa te trwają nadal, to w odniesieniu do tego nowego odcinka czasu należy je oceniać według norm nowej ustawy. O ile więc zdarzenia zapoczątkowane pod rządami dawnych przepisów mają charakter ciągły i trwają nadal stosuje się do nich przepisy nowe (tzw. retrospektywność – retroaktywność pozorna). Naruszenie zasady retroaktywności następowałoby wówczas, gdyby

69 S. Wronkowska, Zmiany w systemie prawnym. Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej, PiP 1991, nr 8, s. 156.

70 Orzeczenia z 5 XI 1986 r., U.5/86, OTK w 1986 r., s. 46; z 22 VIII 1990 r., K.7/90, OTK..., t. 1, s. 532.

ustawie nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie wejścia tej ustawy w życie⁷¹.

Inne ujęcie bezpośredniego działania nowej ustawy przyniosło orzeczenie z 2 III 1993 r. (K.9/92). Ustawodawca może zrezygnować z przepisów przejściowych, *vacatio legis* decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Zasada bezpośredniego działania nowej ustawy polega na tym, że od chwili wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do stosunków prawnych (zdarzeń, stanów rzeczy) danego rodzaju niezależnie od tego, czy dopiero powstaną czy też powstały wcześniej przed wejściem w życie nowego prawa, lecz trwają nadal w czasie dokonywania zmiany prawa. Nowe prawo powinno lepiej odpowiadać nowym warunkom jego obowiązywania. Trybunał Konstytucyjny nie odmawiając ustawodawcy racji posługiwania się zasadą bezpośredniego działania nowego prawa w określonych warunkach i w celu osiągnięcia stanu pożądanego przez ustawodawcę stwierdzał jednocześnie, iż zasada ta ma istotną wadę z punktu widzenia wymagań państwa prawnego. Jej stosowanie rodzi niebezpieczeństwo zaskoczenia adresatów norm prawa nową regulacją prawną. Może to prowadzić do naruszenia zasady zaufania obywateli do prawa jako elementu zasady demokratycznego państwa prawnego. Ma to miejsce w szczególności wtedy, gdy bezpośrednie działanie nowej ustawy godzi w prawa słusznie nabyte⁷².

Od bezpośredniego działania ustawy nowej Trybunał Konstytucyjny odróżnia przedłużone działanie ustawy dawnej. Dla oceny skutków prawnych zdarzenia powstałego przed zmianą lub uchynieniem przepisów właściwe są te przepisy, które formalnie zostały zmienione bądź uchylone. Zasada ta nie może odnosić się do przepisów zmienionych bądź uchylonych z powodu ich niekonstytucyjności lub sprzeczności z aktem ustawodawczym⁷³.

71 Por. P. Tuleja, Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1997, z. 1.

72 OTK..., t. 2, s. 1042. Podobnie w orzeczeniu z 11 II 1992 r., K.14/91, OTK..., t. 2, s. 862.

73 Uchwała z 16 VI 1993r., W.4/93, OTK w 1993 r., cz.II, s. 442, z 14 VI 1995 r., W.19/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 271.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pokazuje różnorodność kryteriów jakimi posługuje się TK definiując retroaktywność.

W orzeczeniu z 25 III 1992 r. (K.3/91) Trybunał odwołał się do kryterium „fikcji wcześniejszego obowiązywania”. Retroaktywność miałyby obejmować sytuacje, gdy norma prawna wiąże określone skutki prawne ze zdarzeniami z przeszłości, ale przyjmuje, że skutki te nastąpiły już jakby w chwili zajścia tych zdarzeń. *„O retroaktywności ustawy można mówić tylko wówczas, gdy w drodze pewnej fikcji przyjęte zostaje, że ustawa obowiązywała już przed wejściem w życie”*⁷⁴. Chodzi więc nie o odwołanie się do szczególnego czasowego wyznaczenia zakresu zastosowania normy, lecz do momentu, od którego norma zaczyna obowiązywać. Takie ujęcie charakteryzują jednak wewnętrzne ograniczenia związane z różną strukturą normatywną danej normy prawnej. W przypadku norm merytorycznych (nakazu, zakazu), reguł walidacyjnych i norm kompetencyjnych zobowiązanie prawne nie powstaje wcześniej, jak w momencie ogłoszenia normy przewidującej taką możliwość. Nie jest możliwe mówienie o ustanowieniu obowiązku lub uchyleniu uprawnienia jako o retroaktywnym skutku prawnym. Natomiast możliwe jest retroaktywne działanie normy kompetencyjnej lub merytorycznej, która zobowiązywałaby podmiot do określonych działań, takich jakie musiałby typowo świadczyć w przypadku, gdyby w chwili podejmowania w przeszłości określonego zachowania istniała norma zabraniająca tego zachowania. Odnosi się to także do zaniechania.

W definiowaniu retroaktywności Trybunał Konstytucyjny stosował również kryterium odwołujące się do specyficznego sformułowania określającego zakres zastosowania ustawy (mocy prawnej). W orzeczeniu z 29 I 1992 r. (K.15/91) TK wskazała, że *„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, ale także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym)”*⁷⁵. Samo sformułowanie przepisu wska-

74 Orzeczenie z 25 III 1992 r., K.3/91, OTK..., t. 2, s. 723. Podobnie w orzeczeniu z 28 VI 1994 r., K.6/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 122.

75 OTK..., t. 2, s. 856. Podobnie w orzeczeniach z 8 XI 1989 r., K.7/89, OTK..., t. 1, s. 443; z 22 VIII 1990 r., K.7/90, tamże s. 532; z 30 XI 1993 r., K.18/92, OTK..., t. 2, s. 1251; z 14 XII 1993 r., K.8/93, tamże s. 1266.

zującego na wejście w życie z dniem ogłoszenia, ale z mocą wczesniejszą nie przesądza jeszcze o retroaktywnym charakterze tego przepisu. Elementem decydującym jest treść regulacji (tzn. pogorszenie sytuacji prawnej). Jeżeli faktyczny skutek retroaktywnej regulacji nie polega na pogorszeniu sytuacji, wówczas nie następuje naruszenie Konstytucji⁷⁶. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru absolutnego⁷⁷. Odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz jest możliwe (z wyłączeniem prawa karnego i prawa daninowego), gdy:

- 1) w szczególnych okolicznościach przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna np. zasada sprawiedliwości społecznej⁷⁸. Przez „szczególne okoliczności” Trybunał Konstytucyjny rozumiał sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej, bądź znajdującej swoje oparcie w przepisach Konstytucji RP,
- 2) nastąpiła zmiana ustroju politycznego,
- 3) nowa, inna od dotychczasowej, regulacja prawna uprawnień obywateli prowadzi do rozwiązań, z punktu widzenia obywateli, trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji. Zasada *lex retro non agit* nie stoi na przeszkodzie przyznawaniu lub rozszerzaniu uprawnień z mocą wsteczną. Nie powoduje jej naruszenia także taka zmiana z mocą wsteczną prawa, która nie powoduje pozbawienia lub ograniczenia uprawnień obywateli, a co najmniej ekspektatyw tych uprawnień⁷⁹.
- 4) retroaktywność jest uzasadniona, jeżeli „ma na celu unieszkodliwienie skutków dokonanych w celu niegodziwym albo skierowanym na obejście prawa”⁸⁰.

76 Orzeczenia U.1/86, K.1/88, K.7/89, K.5/90, K.9/90, K.15/91, K.1/94, K.14/95, K.15/95. Por. L. Garlicki, Przegląd orzecznictwa TK za 1990 r., Przegląd Sądowy 1991, nr 3, s. 65–66.

77 Np. w orzeczeniach z 25 II 1992 r., K.3/91, OTK..., t. 2, s. 722, z 29 I 1992 r., K. 15/91, tamże s. 856, z 30 XI 1993 r., K.18/92, tamże s. 1251, z 29 III 1994 r., K.13/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 49, z 20 XII 1994 r., K.8/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 159, z 11 IX 1995 r., P.1/95, OTK ZU nr 1/95, s. 12.

78 Orzeczenie z 29 I 1992 r., K.15/91, OTK..., t. 2, s. 856.

79 Orzeczenie z 14 III 1995 r., K.13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 79.

80 Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.3/91, OTK..., t. 2, s. 724.

Odstępstwo od zasady *lex retro non agit* powinno wynikać bądź z Konstytucji, jeżeli miałyby dotyczyć prawa gwarantowanego przez Konstytucję⁸¹, bądź z brzmienia ustawy, a nie aktu podustawowego⁸².

Drugim przejawem konstytucyjnej zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, obok zakazu ustanawiania z mocą wsteczną niekorzystnych dla obywatela unormowań jest nakaz zachowania *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowych unormowań w życie.

Nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*

Nakaz zachowania *vacatio legis* (nie wyrażony wprost w Konstytucji) Trybunał Konstytucyjny wyprowadził, podobnie jak inne zasady zawarte w zasadzie państwa prawnego, z art. 1 przepisów konstytucyjnych. Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują takie wprowadzanie w życie nowych przepisów, by ich adresaci dysponowali dostateczną ilością czasu na odpowiednie pokierowanie swoimi sprawami i dostosowanie się do zmiennej sytuacji prawnej.

Vacatio legis to okres między dniem ogłoszenia aktu normatywnego, jeżeli ogłoszenie jest warunkiem koniecznym do nabycia mocy obowiązującej lub dniem jego ustanowienia, gdy ogłoszenie nie jest konieczne a wejściem w życie danego aktu normatywnego. Argumentem przemawiającym za tym, aby termin wejścia w życie aktu normatywnego oddzielać stosownym okresem (*vacatio legis*) od daty jego ogłoszenia jest potrzeba zapewnienia zainteresowanym faktycznej możliwości zapoznania się z opublikowanymi aktami normatywnymi⁸³.

W orzeczeniu z 2 III 1992 r. (K.9/92) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zgodnie z art. 4 ustawy z 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w brzmieniu noweli z 1991 r., z któ-

81 Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK..., t. 1, s. 294.

82 Orzeczenia z 28 V 1986 r., K.1/86, OTK..., T. 1, s. 57, z 8 XI 1989 r., K.7/89, tamże s. 442.

83 Orzeczenie z 18 I 1994 r., K.9/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 19. TK powołał w zakresie zasad legiślacyjnych podobne poglądy doktryny, por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych, Urząd Rady Ministrów 1993, s. 161 i n.

rym harmonizuje przepis par. 33 ust. 1 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 XI 1991 r. w sprawie zasad techniki legislacyjnej data wejścia w życie ustawy z uwzględnieniem czternastodniowego *vacatio legis* powinna być regułą. Zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów powinna być dokonywana z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego wymiaru czasowego *vacatio legis*⁸⁴. Czternastodniowe *vacatio legis* należy uważać za niezbędne minimum, które jest na ogół wystarczające przy wprowadzaniu w życie nowych uregulowań. TK zwracał uwagę, iż faktyczny czas dotarcia Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego do adresatów pochłania znaczną część okresu. Zagwarantowanie 14-dniowej *vacatio legis* oznacza więc często jedynie uniknięcie zarzutu, że norma weszła w życie zanim rzeczywiście dotarła do swoich adresatów. Adekwatność 14-dniowego terminu podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji.

„Odpowiedniość” *vacatio legis* może oznaczać konieczność nadania jej wymiaru czasowego przekraczającego 2 tygodnie⁸⁵. Oznacza również konieczność jej rozpatrywania w związku z możliwością pokierowania, po ogłoszeniu nowych przepisów, swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Nie budzi wątpliwości przyjęcie, iż nie stanowi podstawy uznania za niekonstytucyjny przepisu, który zmienia sytuację prawną podmiotu bez zastosowania *vacatio legis*, a nawet z kilkudniowym działaniem wstecz w sytuacji, gdy nowa regulacja jest korzystniejsza⁸⁶. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z

84 Orzeczenia z 2 III 1992 r., K.9/92, OTK..., T. 2, s. 1042–1044, z 24 V 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 79, z 18 X 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 49, K.9/95, OTK ZU 1996, Nr 4, s. 251.

85 W orzeczeniu z 18 I 1994 r., K.9/93 TK uznał „odpowiedniość” 16 dniowego okresu *vacatio legis* (OTK w 1994 r., cz. I, s. 19). W orzeczeniu z 2 III 1993 r., K.9/92 powołał dyrektywę legislacyjną zawartą w przepisach par. 33 ust. 2–3 Zasad Techniki Prawodawczej, która w odniesieniu do ustaw „w znacznym stopniu dotyczących podmiotów zamieszkałych lub mających siedzibę za granicą” wymagają *vacatio legis* odpowiednio dłuższego niż 14 dni (OTK..., t. 2, s. 1044). W orzeczeniu z 1 VI 1993 r., P.2/92, OTK..., t. 2, s. 1109 TK uznał za naruszenie Konstytucji tylko 3 miesięczne *vacatio legis*. W orzeczeniu z 18 X 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 42 za „odpowiednie” zostało uznane 30 dniowe *vacatio legis*.

86 Orzeczenie z 25 VI 1996 r., K.15/95, OTK ZU Nr 3/96, s. 198.

nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, które bywają zróżnicowane⁸⁷.

Vacatio legis nie jest bezwzględny warunkiem ustawowym. Dopuszcza się ustanowienie innego, niż 14-dniowy, okresu *vacatio legis*. Może to być uzasadnione niemożnością dostosowania się adre-sata do skutków obowiązywania nowych przepisów, zwłaszcza gdy dotyczą one prowadzenia działalności gospodarczej. Jeżeli występuje powiązanie działalności gospodarczej i obowiązków podatkowych wobec Państwa to konieczność zapewnienia podatnikowi możliwości odpowiedniego planowania swojej działalności jawi się szczególnie wyraźnie. Władztwo państwowe w prawie daninowym ma bowiem na tyle drastyczny charakter, że podatnikowi muszą przysługiwać szczególne gwarancje pewności prawa⁸⁸. Wydaje się, że Trybunał Konstytucyjny postulując wprowadzenie innego niż 14-dniowy okres *vacatio legis* miał na myśli okres dłuższy, będący w większym stopniu gwarancją pewności prawa.

Wyjątkowo możliwe jest ograniczenie ustanowienia lub nawet zrezygnowanie z ustanowienia *vacatio legis*. Każdorazowo działanie takie musi znajdować szczególne uzasadnienie. Może nim być „ważny interes publiczny”⁸⁹. Trybunał Konstytucyjny za „ważny interes społeczny” uważał dążenie ustawodawcy do przeciwstawienia się oszustwom i nadużyciom podatkowym prowadzącym do uchylania się od obowiązku uiszczania należnych podatków⁹⁰. Jednak wyznaczenie wejścia w życie ustawy na dzień jej ogłoszenia (tzn. bez stosownej *vacatio legis*) nie jest możliwe w „sytuacji, gdy ustawa nakłada obowiązek na obywateli lub inne podmioty nie podległe organom państwa”⁹¹.

Zasada *lex retro non agit* i nakaz ustanowienia stosownej *vacatio legis* stały się podstawą sformułowanego przez Trybunał Konstytucyj-

87 Orzeczenie z 11 IX 1995 r., P.1/95, OTK ZU Nr 1/95, s. 13.

88 Orzeczenia K.9/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 70, K.8/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 418, K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 78. K.2/94, OTK w 1994 r., cz. II.

89 Orzeczenie z 2 III 1993 r., K.9/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 72, z 11 IX 1995 r., P.1/95, OTK ZU Nr 1/95, s. 14.

90 Orzeczenie z 18 X 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 50.

91 K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 79.

ny, w ramach zasad państwa prawnego, zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego i nakazu dokonywania tych zmian w roku poprzednim.

Przedmiotowa zasada nie została wprost wyrażona w przepisach konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny wywiódł ją z *lex retro non agit* oraz z obowiązku ustanawiania stosownego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*). Wymienione zasady TK wyprowadził wcześniej z art. 1 p.u.m. w zakresie podatków pobieranych w skali rocznej, a więc także podatku dochodowego od osób fizycznych⁹².

Potrzeba sformułowania omawianej zasady pojawiła się na tle pytania, czy w przypadku retroaktywności ustawowej normy podatkowej dotyczącej tzw. podatku rocznego niekonstytucyjność tej normy obejmuje jedynie okres od 1 stycznia do dnia jej publikacji w Dzienniku Ustaw, czy też należy uznać, że niekonstytucyjność ta dotyczy całego roku podatkowego. Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za bezwzględny stwierdzeniem niekonstytucyjności kwestionowanej normy podatkowej (tzn. bez ograniczeń czasowych). Nowego podatku nie należy wprowadzać w ciągu trwającego już roku podatkowego, zaś jeżeli zostanie wprowadzony to odpowiedni przepis powinien być uchylony w odniesieniu do całego okresu jego obowiązywania, zwłaszcza jeżeli obliczenia dokonuje się w skali całego roku⁹³. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiają dwa powody. Po pierwsze, podatek dochodowy od osób fizycznych wymierzany jest od sumy dochodów uzyskanych w ciągu roku podatkowego, przy czym sprawą drugorzędną jest to, w jakiej dacie tego roku dochody wpłynęły do podatnika. Oznacza to, że rozliczenie tego podatku może nastąpić dopiero w następnym roku kalendarzowym. Powyższa okoliczność wywołuje takie trudności podziału roku podatkowego na różne okresy, w których obowiązywać by miały odmienne reguły opodatkowania, że prawodawca dokonując zmian podatku w czasie roku podatkowego decyduje się na łamanie zasady nieretroaktywności i wprowadza nowe reguły z mocą wsteczną od początku roku kalendarzowego tak, aby

92 Orzeczenie z 15 III 1995 r., K.1/95, OTK w 1995 r., cz. I, s. 100. Wątpliwości co do przyjętej przez TK linii orzecznictwa dotyczącej zmian prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego por. R. Mastalski, Glosa do orzeczenia z 15 III 1995 r., K.1/95, PIP 1995, nr 3, s. 91–94.

93 Orzeczenie z 29 III 1994 r., K.13/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 50, orzeczenie z 24 V 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 82.

nowe reguły obowiązywały jednolicie w ciągu całego roku. Drugi, ważniejszy argument jest związany z konstytucyjną zasadą pewności prawa i zaufania obywateli do państwa, co ma szczególne znaczenie w prawie podatkowym. Obywatele powinni mieć możliwość rozporządzania swoimi interesami przy uwzględnianiu obowiązku podatkowego jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego. Jedną z gwarancji jest zasada pewności podatku. Regulacje prawne muszą być wprowadzane w taki sposób, aby ustawodawstwo dotyczące podatków płaconych w skali rocznej znane było podatnikom ze stosownym wyprzedzeniem czasowym przed początkiem roku podatkowego, a tym bardziej, aby nie było wprowadzane z mocą wsteczną. Zakaz ingerowania w system podatkowy w toku roku podatkowego należy do katalogu kardynalnych zasad państwa prawa. Swoboda władzy ustawodawczej w kształtowaniu systemu podatkowego musi być skorelowana z obowiązkiem szczególnie starannego przestrzegania konstytucyjnych zasad regulujących reguły stanowienia i wprowadzania w życie przepisów ustawowych dotyczących podatków. Z zasad tych wynika konstytucyjny wymóg rzetelnej i prawidłowej procedury (m.in. wymóg „odpowiedniej” publikacji aktów prawnych).

Warunek publikacji aktów prawnych

Publikacja jest ostatnim z warunków koniecznych do nabycia mocy obowiązującej przez akty normatywne danego rodzaju. Po zmianie Konstytucji z 29 XII 1989 r. Trybunał Konstytucyjny zajmował w tej kwestii stanowisko jednoznaczne⁹⁴. Brak publikacji aktów normatywnych „*godzi w zasadę lojalności państwa wobec obywateli, zasadę jawności prawa oraz zasadę zaufania do prawa i pewności prawa*” Zachodzi zatem potrzeba proklamowania ogólnej zasady obowiązku publikacji w oficjalnych organach publikacyjnych wszystkich aktów normatywnych jako bezwzględnie obowiązującego warunku nabycia przez nie mocy powszechnie obowiązującej.

94 Przed 29 XII 1989 r. na gruncie obowiązującego wówczas prawa krytyka TK, odnośnie praktyki dużej rozbieżności między datą formalnego ogłoszenia rozporządzenia, z którą wchodzi ono w życie, a datą faktycznego wydania Dziennika Ustaw, w którym rozporządzenie zostało ogłoszone, ograniczyła się do refleksji „aksjologicznej”. Zdaniem TK z art. 8 ust. 2 i art. 90 Konstytucji „nie da się wyprowadzić obowiązku co do publikacji aktów normatywnych we właściwym czasie” – orzeczenie z 22 IV 1987 r., K.1/87, OTK..., t. 1, s. 172. Zob. też H. Rot, Glosa do orzeczenia TK z 22 IV 1987 r., K.1/87, PiP 1988, z. 2, s. 141.

Trybunał Konstytucyjny określił reguły ogłaszania aktów normatywnych oraz opis wariantów zależności między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie.

Prawną formą ogłoszenia aktów normatywnych jest ogłoszenie drukiem w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim (także w innych, przewidzianych przez prawo dziennikach urzędowych w zależności od rodzaju aktów normatywnych lub w odniesieniu do aktów prawa miejscowego – w sposób zwyczajowo przyjęty). Ogłoszenie w sposób przewidziany prawem jest urzędowym ogłoszeniem aktu i tylko w ten sposób ogłoszonemu tekstowi przysługuje domniemanie autentyczności. Taki tylko sposób ogłoszenia aktu decyduje prawnie o jego wejściu w życie. Zatem dopiero z chwilą urzędowego ogłoszenia aktu normatywnego może być on stosowany przez organy państwa oraz przestrzegany przez obywateli i innych adresatów prawa. Zgodnie z przepisami o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego datą wejścia w życie aktów opublikowanych w dzienniku urzędowym jest data wydania dziennika. Na gruncie obowiązującego prawa wymóg ogłoszenia w oficjalnym organie publikacyjnym będący koniecznym warunkiem nabycia mocy obowiązującej przez akt podlegający ogłoszeniu odnosi się do ustaw i rozporządzeń. Na podstawie przepisów szczególnych wymogowi temu mogą być poddane niektóre inne akty normatywne⁹⁵.

Trybunał Konstytucyjny oceniając negatywnie praktykę stosowania ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w części dotyczącej zależności między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie stwierdził, że praktyka ta przybiera trojakość postaci:

- 1) „dzień uchwalenia” lub „dzień ogłoszenia” jest jednocześnie dniem wejścia w życie z tym, że akt nabywa moc obowiązującą z dniem odpowiednio wcześniejszym niż dzień jego ogłoszenia. Następuje przesunięcie daty wejścia w życie aktu normatywnego na moment odpowiednio wcześniejszy od jego ogłoszenia, chociaż dopiero po ogłoszeniu zacznie on obowiązywać od dnia oznaczonego za pomocą wymienionych klauzul. W przypadku

95 W.3/90, OTK w 1991 r., s. 263. Orzeczenie z 24 V 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 83.

klauzuli „z dniem ogłoszenia” nie ma możliwości ustalenia różnicy między „wejściem w życie” aktu z dniem w nim określonym a uzyskaniem „mocy obowiązującej” przez akt, liczoną także od określonej daty.

- 2) akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, tj. z datą wydania dziennika publikacyjnego, w którym został zamieszczony, lecz w następstwie opóźnień w rozprowadzaniu dziennika adresaci norm prawnych aktu mogą faktycznie powziąć o nich wiadomość w terminie późniejszym niż formalne ogłoszenie (wejście w życie) aktu.
- 3) akt normatywny wchodzi w życie w określonym terminie – późniejszym od daty jego ogłoszenia, po upływie *vacatio legis*.

Klauzule określone w pkt 1 i 2 budzą wątpliwości z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Jeżeli akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia to powstaje pytanie, czy może on wywoływać skutki prawnie wiążące w okresie między formalnym wejściem w życie a faktycznym podaniem do publicznej wiadomości, skoro w tym okresie niemożliwe jest zastosowanie się do norm prawnych ogłoszonych w danym dzienniku publikacyjnym⁹⁶.

Mając na uwadze sformułowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nakaz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* przypomnieć należy, że w opinii TK nieustanowienie odpowiedniej *vacatio legis* może być źródłem naruszenia art. 1 przepisów konstytucyjnych⁹⁷. Konstytucja RP z 2IV 1997 r. formułuje *expressis verbis* nakaz publikacji aktów normatywnych. Zgodnie z art. 87 ust. 1 warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Do spełnienia tego wymogu konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechnienia⁹⁸.

96 W.3/90, OTK w 1991 r., s. 278–279.

97 NP. K.15/91, K.1/94, P.1/95, K.1/95.

98 Wyrok z 20XII 1999 r., K.4/99, OTK 20 Nr 7/1999, s. 895-896; postanowienie z 12 IV 2000 r., P.14/99, OTK 20 Nr 3/2000, s. 453.

4. Zasada proporcjonalności

Podstawą powiązania zakazu nadmiernej ingerencji z art. 1 p.u.m. stały się wcześniejsze rozstrzygnięcia TK w zakresie ograniczania swobody działalności gospodarczej. Zasadę swobody działalności gospodarczej, proklamowaną ustawą z dnia 23 XII 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324, z późn.zm.), włączyła do Konstytucji RP nowela z dnia 29 XII 1989 r. Art. 1 powołanej ustawy stanowił: „Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Przedmiotowa zasada gwarantuje swobodę działalności przede wszystkim pod względem przedmiotowym.

W aspekcie formalnym konstytucyjna swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Podobnie jak i inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki może być poddawana przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom. Prawa i wolności mogą być ograniczane tylko, gdy jest to dopuszczone w przepisach konstytucyjnych i tylko w z zakresie niezbędnym i wyjątkowym. Poszczególne ograniczenia lub ich suma nie mogą naruszać „istoty” praw bądź wolności im poddanych⁹⁹. Ograniczenie może wynikać, w szczególności, z legitymowanego interesu państwa, który wymaga tworzenia takich ram prawnych obrotu gospodarczego, by zminimalizować przypadki nierzetelności tak w stosunkach między podmiotami gospodarczymi, jak i w wykonywaniu przez te podmioty swych obowiązków publicznych m.in. obowiązku podatkowego¹⁰⁰. Regulacja ustawowa jest jedyną dopuszczalną formą ustanawiania ograniczeń tej swobody. Konstytucyjnie zakazane jest więc w każdym razie samoistne, tzn. nie oparte na odpowiednio precyzyjnym upoważnieniu ustawowym, ustanawianie takich ograniczeń przez akty, które nie mają rangi ustawowej¹⁰¹.

W aspekcie materialnym norma art. 6 Konstytucji RP nie udzielała ustawodawcy blankietowego upoważnienia dla dowolnego ingerowania w swobodę działalności gospodarczej, o ile tylko dokonano tego w formie ustawy.

99 Uchwała z 2 III 1994 r., W.3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 158–159.

100 Orzeczenie z 26 IV 1995 r., K.11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 132.

101 Orzeczenie z 12 II 1991 r., K.6/90, OTK..., t. 2, s. 587.

Uogólnienie wcześniejszych ustaleń w zakresie ograniczania działalności gospodarczej i sformułowanie przez TK zakazu nadmiernej ingerencji nastąpiło dopiero w orzeczeniu z 26 IV 1995 r. (K.1194)¹⁰². Trybunał Konstytucyjny przypomniał zasadę w myśl której ograniczenia praw i wolności jednostek mogą być wprowadzane tylko „w zakresie niezbędnym”. Sfera praw i wolności stanowi domenę swobodnego działania jednostki. Państwo (ustawodawca) może w nią ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze. Konsekwencją tak rozumianego zakazu ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zatracających proporcje między stopniem naruszenia praw jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie.

Zakaz nadmiernej ingerencji (zasada proporcjonalności) pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki. Jego adresatem jest państwo, którego działanie wobec jednostki powinno być wyznaczone rzeczywistą potrzebą. Zakaz ów staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym jednym z wymagań jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy. Zasada proporcjonalności jest elementem państwa prawnego. Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy. Warunkiem koniecznym do realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Podstawą obowiązywania zasady proporcjonalności jest zasada sprawiedliwości¹⁰³. Ogólne granice dopuszczalnych ograniczeń wynikają ze specyfiki poszczególnych praw i wolności jednostki (surowsze standardy oceny obowiązują w zakresie regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż praw ekonomicznych czy socjalnych).

Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Wynika z tego, że jeżeli cel regulacji prawnej można osiągnąć przy pomocy dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu

102 OTK w 1994 r., cz. II, s. 133. Podobnie w orzeczeniu z 9 I 1996 r., K.18/95, OTK ZU Nr 1/1996, s. 20. Na temat wymogów wynikających z zasady proporcjonalności zob. A. Walaszek-Pyziol, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie TK, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1995, nr 1, s. 15–16.

103 Orzeczenie z 31 I 1996 r., K.9/95, OTK ZU Nr 1/96, s. 39.

pogarsza sytuację prawną podmiotu niż drugi, to należy wybrać korzystniejszy dla podmiotu.

Zasada proporcjonalności nakłada na prawodawcę obowiązek uwzględniania w procesie stanowienia prawa, trzech kryteriów:

- 1) prawdopodobieństwo doprowadzenia, przez wprowadzaną regulację ustawodawczą, do zamierzonych przez nią skutków (kryterium celu),
- 2) niezbędność regulacji dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (wymóg przydatności środka),
- 3) proporcjonalność efektywności wprowadzanej regulacji do obciążeń nakładanych przez nią na obywatela¹⁰⁴.

Konsekwencją wyprowadzenia z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady proporcjonalności, rozumianej jako zakaz nadmiernej ingerencji, jest ograniczenie swobody regulacji ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny nie bada celowości i racjonalności uchwalanych ustaw, jednakże uznaje za niekonstytucyjny akt normatywny ustanowiony z rażącym naruszeniem zasady proporcjonalności¹⁰⁵. Nie oznacza to przyjęcia przez Trybunał stanowiska o niekonstytucyjności każdej ingerencji, lecz tylko ingerencji nadmiernej czy też rażącej. Kompetencja ustawodawcy do uchwalania ustaw powinna być, w tym kontekście, rozumiana jako kompetencja do uchwalania ustaw nie ingerujących nadmiernie w wykonywanie praw i wolności obywatelskich. Warunki dopuszczalnej ingerencji sformułowane w orzecznictwie TK znalazły swój wyraz w nowej regulacji konstytucyjnej (art. 31 ust. 3). Jest to kolejny przykład wpływu dorobku orzeczniczego TK na kształt obowiązującej w Polsce regulacji konstytucyjnej.

5. Zasada ochrony praw słusznie nabytych

W doktrynie prawniczej zwrot „zasada ochrony praw nabytych” jest ujmowany jako:

104 K.11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz.12, K.10/95, OTK ZU Nr 2/95, s. 79, K.13/95, OTK ZU 1996, Nr 4, s. 299–300, K.27/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 440.

105 Wyrok z 31 III 1998 r., K.24/97, OTK ZU Nr 2/98, s. 90.

- 1) skierowany do prawodawcy zakaz arbitralnego odbierania lub ograniczania przez zmianę przepisów prawa praw podmiotowych (i ich ekspektatyw) zawarty w normie ogólnej obowiązującej z mocy konstytucji,
- 2) wymóg tzw. moralności prawa służący ochronie zaufania społeczeństwa do prawa,
- 3) wytyczna rozwojowej polityki prawa nastawionej na rozszerzanie, a nie na uszczuplanie prawa obywateli¹⁰⁶.

Nie jest to rozumienie jednolicie akceptowane. Pojawiały się głosy o braku potrzeby utrzymywania określenia „prawa nabyte” jako nie mającego żadnej wartości¹⁰⁷, o odwrócenie od „mglistej, co do treści i pochodzenia teorii ochrony praw nabytych”, która „dzisiaj odgrywa minimalną rolę¹⁰⁸, o upadku koncepcji ochrony praw nabytych i słusznie nabytych „niemal przed stu laty”¹⁰⁹.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyznaje ochronie praw nabytych walor zasady prawa o randze konstytucyjnej, a nie zasady – postulatu prawa. W opinii TK zasada ochrony praw nabytych to, w istocie, określone instytucje prawne chroniące jednostkę przed arbitralnym odbieraniem lub ograniczaniem praw nabytych.

Zasada ochrony praw nabytych może być rozumiana jako ochrona praw obywateli:

- 1) *in abstracto*, tzn. w formie przewidzianych w ustawie norm, określających przesłanki powstawania określonych uprawnień oraz nabywania ich w drodze tzw. oczekiwania prawnych przez nieskonkretyzowanych adresatów;
- 2) *in concreto* – w postaci umów bądź decyzji administracyjnych dotyczących uprawnień indywidualnie określonych osób¹¹⁰.

106 T. Zieliński, Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego, PiP 1992, z. 3, s. 5.

107 M. Sośniak, Konflikty w czasie norm cywilnoprawnych, Kraków 1962, s. 77–78.

108 J. Skąpski, Glosa do orzeczenia TK z 4 X 1989 r., K.3/89, PiP 1990, z. 12, s. 116.

109 J. Nowacki, Rządy prawa..., op. cit., s. 107. Autor przeprowadza gruntowną krytykę orzecznictwa TK w zakresie ochrony praw nabytych, kwestionując m.in. sposób wyprowadzenia, przez TK, „tak zwanej zasady ochrony praw nabytych” z norm konstytucyjnych. Cytuje publikacje zachodnioeuropejskie, w których postulat ochrony praw nabytych się nie pojawia.

110 Orzeczenie z 1 VII 1996 r., U.3/95, OTK ZU 1996, nr 4, s. 243.

Treść zasady ochrony praw nabytych stanowi zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub zakaz ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) straconych¹¹¹.

Zakres przedmiotowy omawianej zasady obejmuje ochronę wszystkich praw. Ochroną są więc objęte zarówno prawa podmiotowe prywatne, jak i publiczne prawa podmiotowe (skuteczne względem państwa)¹¹², a także ich ekspektawy¹¹³, jeżeli są one maksymalnie ukształtowane (tj. spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich ustawy późniejszej¹¹⁴) oraz niektóre prawa przysługujące samorządom terytorialnym¹¹⁵. Ochrona ekspektatyw ma w państwie prawnym w istocie takie samo uzasadnienie, jak ochrona praw nabytych. Różnica ma charakter przede wszystkim konstrukcyjny, a nie aksjologiczny. Dotyczy to w szczególności ekspektatyw w ramach prawa ubezpieczeń społecznych opartych na założeniu: w zamian za składki (wkład pracy) tworzy się gwarancje przyszłych stopniowo narastających praw. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „dalej idąca ochrona ekspektatyw, tj. w całym zakresie faktycznie ukształtowanych pozycji socjalnych, zależnych od czasu opłacania składki, nie harmonizowałaby dostatecznie z obecnym charakterem systemu ubezpieczeniowego w Polsce” i mogłaby ponadto utrudnić zasadniczą reformę polskiego systemu ubezpieczeń społecznych stosownie do nowych zasad społeczno-gospodarczego ustroju państwa (K.12/91).

Ochronie podlegają prawa nabyte zarówno *in concreto* (tzn. przyznane w drodze konkretnych decyzji (orzeczeń) wydanych w procesie stosowania prawa, jak i nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed

111 Orzeczenie z 4 X 1989 r., K.3/88, OTK..., t. 1, s. 362.

112 K.3/88, OTK..., t. 1, s. 362. W orzeczeniu z 26 I 1993 r., U.10/92, (OTK w 1993 r., cz. I, s. 36) przyjął, iż tworzenie klubów poselskich na warunkach określonych przez przepisy prawa w znaczeniu przedmiotowym nie jest realizacją określonego publicznego prawa podmiotowego TK.

113 Orzeczenie z 30 XI 1988 r., K.1/88, OTK..., t. 1, s. 294.

114 Orzeczenie z 11 II 1992 r., K.14/91, OTK..., t. 2, s. 823. Odnosi się to do sytuacji określonych w art. 26 pkt 1 ustawy z dnia 17 X 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450) i objętych pkt 2 sentencji orzeczenia K.14/91, tamże s. 782.

115 Orzeczenie z 10 III 1992 r., K.791, OTK..., t. 2, s. 766–770.

zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Pierwsze z nich z uwagi na swój wyraźnie skonkretyzowany i zindywidualizowany charakter są silniej chronione niż drugie. Ich ochrona wynika z zasady *pacta sunt servanda* (w jej wąskim znaczeniu) rozumianej jako reguła nakazująca respektować uprawnienie konkretnych osób określonych w decyzjach administracyjnych, umowach i innych aktach prawnych o charakterze indywidualnym. Podstawą ochrony praw nabytych *in abstracto* jest zasada *pacta sunt servanda* ujmowana szerzej, jako reguła wiążąca ustawodawcę z mocy demokratycznej umowy społecznej.

Chronione są prawa, których źródłem (podstawą) jest ustawa zwykła, funkcjonalnie związane z prawami podstawowymi gwarantowanymi przez Konstytucję, stanowią bowiem realizację praw podstawowych (np. prawa do całkowitej ochrony własności osobistej czy konstytucyjnego prawa do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy). Jeżeli przyjmiemy, że prawa podstawowe (konstytucyjne) stanowią szeroką determinację (podstawę) treści praw podmiotowych obywateli wówczas konstytucyjną ochroną praw nabytych objęte będą wszystkie podstawowe dziedziny stosunków prawnych obywateli. Nie stanowi „prawa nabytego” w rozumieniu odnoszącym się do sfery prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej¹¹⁶.

Przed zmianą Konstytucji z 29 XII 1989 r. Trybunał Konstytucyjny postrzegał zasadę ochrony praw nabytych jako uzupełnienie i rozwinięcie zasady całkowitej własności osobistej (art. 18 Konstytucji). Nie miała ona na gruncie ówczesnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych samoistnej podstawy w postaci odrębnej formuły prawnej. Nie oznaczało to jednak, że nie miała ostatecznie oparcia w jej normach i zasadach i, że nie była tym samym zasadą konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny widział ją w konsekwencjach norm Konstytucji wyprowadzanych na zasadzie powiązań logicznych i instrumentalnych z treści tych norm¹¹⁷. Ten sam związek istniał między zasadą ochrony praw nabytych a zasadą niedziałania prawa wstecz.

116 Orzeczenie z 23 IV 1996 r., K.29/95, OTK ZU Nr 2/96, s. 110.

117 Orzeczenie z 31 V 1989 r., K.2/88, OTK..., t. 1., s. 343, z 4 X 1989 r., K.3/88, tamże, s. 363.

Po nowelizacji Konstytucji w 1989 r. Trybunał Konstytucyjny wyprowadził zasadę ochrony praw nabytych z zasady państwa prawnego (art. 1 p.u.m.) uznając, że prawa nabyte winny być chronione ze względu na zasadę państwa prawnego, w szczególności ze względu na wynikającą z niej zasadę zaufania w stosunkach między państwem i obywatelem, z którą zasada ochrony praw nabytych łączy się na zasadzie związków instrumentalnych¹¹⁸. Konstytucyjna ochrona praw rozciąga się w szczególności na prawa nabyte w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, gdyż należne obywatelowi świadczenia uzyskane zostają w zmian za świadczenia na rzecz funduszu ubezpieczeniowego. Zasada ochrony praw nabytych należy do podstawowych zasad porządku prawnego. Winna być traktowana jako wzór zachowania się prawodawcy w procesie tworzenia prawa. Stanowi zarazem jedno z wymagań moralności prawa, podstawę miarodajnych prognoz życiowych oraz wytyczną rozwoju prawa nakierowaną na rozszerzanie, nie zaś na uszczuplanie praw obywateli¹¹⁹.

Sposób „wyprowadzenia” przez TK zasady ochrony praw nabytych wzbudzał wątpliwości w doktrynie. Przyjęte wnioskowanie opierało się na uznaniu za obowiązującą pewnej normy prawnej ze względu na jej związek logiczny i instrumentalny z inną normą konstytucyjną (K.3/88). Podstawą wnioskowania było założenie, że system norm Konstytucji (i cały system prawa) tworzą, obok norm bezpośrednich ustanowionych wprost przez ustrojodawcę, także konsekwencje norm Konstytucji wyprowadzane na zasadzie przyjmowanych w danym systemie reguł inferencyjnych. Jak pisze K. Działocha „duża zwięzłość, miejscami wręcz ogólnikowość (Konstytucji) bez akceptacji konsekwencji norm (...) prowadziłyby do istotnego zawężenia i osłabienia roli konstytucji jako podstawy prawotwórstwa państwa”¹²⁰. Właściwie nie można mówić o wnioskowaniu z norm o normach (o „wynikaniu norm z norm”) z uwagi na to, iż pojęcie wnioskowania dotyczy zazwyczaj zdań opisowych¹²¹.

118 Orzeczenie z 11 II 1992 r. K.14/91, OTK..., t. 2, s. 822.

119 Orzeczenie z 20 VIII 1992 r., K.4/92, OTK..., t. 2, s. 918. Uchwała z 1 VI 1994 r., W.4/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 227.

120 K. Działocha, Problemy zgodności prawa z Konstytucją, (w:) Trybunał Konstytucyjny, Wrocław 1987, s. 52

121 Por. Z. Ziemia, Analityczna teoria obowiązku. Studium z logiki deontycznej, Warszawa 1983, s. 223–224.

Odmienne poglądy wyraża J. Nowacki twierdząc, że między określeniami ochrona praw nabytych i państwo prawne nie zachodzi: po pierwsze, relacja ani równozakresowości, ani podrzędności; po drugie, związek instrumentalny, bowiem zasada ochrony praw nabytych nie jest warunkiem przyczynowo koniecznym do uznania państwa za prawne¹²².

Przypisanie przez Trybunał Konstytucyjny decydującego znaczenia wnioskowaniu z norm o normach może budzić wątpliwości zwłaszcza, gdy jego przedmiotem są normy, których treść jest bardzo ogólna i gdy przyjmowane reguły inferencyjne nie mają charakteru ściśle logicznego. Jeżeli jednak nie ma możliwości niespornego wyprowadzenia zasady ochrony praw nabytych z przepisów konstytucyjnych to niewątpliwie uznać należy, że jest ona jedną z zasad prawa sformułowanych przez doktrynę prawniczą, które są powszechnie akceptowane i wobec których państwo prawne nie może być obojętne¹²³.

Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnego i absolutnego (K.3/88). Ochronie podlegają tylko prawa „słusznie” („sprawiedliwie”) nabyte, w tym prawa nabyte w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. Istnieje zatem jedynie ograniczona ochrona praw nabytych (K.14/91). Pojęcie „słuszności” rozumiano jako nabycie „zgodne z prawem”, w sposób nie budzący zastrzeżeń moralnych, nabycie sprawiedliwe¹²⁴.

Zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza zmiany istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli. Inną regulacją dotychczasowych uprawnień może uzasadniać dążenie do wprowadzenia rozwiązań, z punktu widzenia obywateli, trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom konstytucji¹²⁵, ważny interes społeczny (w niezbędnym zakresie K.3/88, K.18/92, K.1/94) lub wcześniejszy błąd ustawodawcy (K.14/91). Dopuszczalne są

122 J. Nowacki, *Rządy prawa...*, op. cit., s. 110–112.

123 W. Szubert, *Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, *Przegląd Sądowy* 1992, nr 10, s. 11–12. Podobnie K. Działocha, *Zasada ochrony...*, op. cit., s. 16; M. Wyrzykowski, *Komentarz do rozdz. 1, art. 1 Konstytucji...*, op. cit., s. 40.

124 Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.4/91, OTK..., t. 2, s. 750, z 29 I 1992 r., K.15/91, tamże s. 856.

125 Tak w sprawach K.7/90, K.14/91, K.15/91 oraz w orzeczeniu z 23 III 1992 r., K.6/91, OTK..., t. 2, s. 762.

modyfikacje i ograniczenia słusznie nabytych praw emerytalno–rentowych w warunkach kryzysu gospodarczego w państwie i złego stanu finansów ubezpieczeń społecznych. Jeżeli ustawodawca uzna za dostatecznie uzasadnione ograniczenie nabytych praw emerytalno–rentowych powinien wprowadzić nowe, mniej korzystne regulacje prawne z zachowaniem wymogu demokratycznej procedury wynikającej z nakazów państwa prawnego i obowiązujących przepisów prawa.

Trybunał Konstytucyjny nadając (lub nie nadając) danemu prawu (uprawnieniu) walorów chronionego prawa słusznie nabytego posługiwał się zarówno ocenami zasadniczymi wskazanymi wyżej (moralność, słuszność, sprawiedliwość), jak i ocenami utylitarnymi (celowościowymi, instrumentalnymi)¹²⁶. TK rozważał w swoich orzeczeniach następujące czynniki, wpływające na uznanie lub nieuznanie danego prawa za chronione prawo nabyte: „trudności finansowe państwa” (K.7/90), „trudna sytuacja budżetowa państwa” (K.9/92), „ekonomiczno–finansowe uwarunkowanie ustawy” (K.14/91), „możliwości społeczno–gospodarcze” (K.7/90, K.6/91), „potrzeby społeczne” (K.6/91). Jeżeli dochodzi do kolizji ocen zasadniczych (właściwych) z ocenami utylitarnymi Trybunał przyznawał pierwszeństwo tym drugim¹²⁷.

Usprawiedliwieniem naruszenia praw nabytych mogła być również zasada sprawiedliwości społecznej, która jako wymieniona *expressis verbis* w art. 1 Konstytucji miała pierwszeństwo przed wydedukowaną, z zawartej w nim ogólnej zasady państwa prawnego, zasadą ochrony praw nabytych (K.12/90).

Po wejściu w życie nowej konstytucji Trybunał Konstytucyjny podtrzymał wielokrotnie wcześniej wypowiediany pogląd, że prawa nabyte powinny być chronione ze względu na konstytucyjną zasadę państwa prawnego, a w szczególności ze względu na wynikającą z niej zasadę nie naruszania zaufania w stosunku między obywatelem i państwem. Konstytucyjna ochrona praw nabytych rozciąga się

126 Na temat ocen instrumentalnych zob. np. M. Ossowska, O dwóch rodzajach ocen (w:) M. Ossowska, O człowieku, moralności i nauce. Miscellanea, Warszawa 1983, s. 367–376, Z. Tobor, Charakterystyka ocen instrumentalnych i instrumentalne oceny przepisów prawnych, Katowice 1986.

127 Por. J. Nowacki, Rządy prawa..., op. cit., s. 120.

niewątpliwie na prawa nabyte w ramach ustawodawstwa pracy, zarówno w zakresie zbiorowych, jak też indywidualnych stosunków pracy, jednakże przy zachowaniu reguł i zasad ustrojowych określonych w Konstytucji RP, a przede wszystkim zasad określonych w rozdziale o wolnościach i prawach ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Konstytucja nie zakazuje ustawodawcy wprowadzania jakichkolwiek zmian do istniejących regulacji prawnych, w tym także zmian połączonych z pogorszeniem sytuacji niektórych grup obywateli. Jednakże badając konstytucyjność takich regulacji każdorazowo należy rozważyć, czy nie zachodzi taka sytuacja, że ustawodawca regulujący odmiennie dotychczasowe uprawnienia, wprowadza – z punktu widzenia obywateli – rozwiązania trafniejsze lepiej odpowiadające założeniom konstytucji¹²⁸.

Ewidentne naruszenie zasad ochrony praw nabytych, niedziałania prawa wstecz oraz nakazu ustanowienia odpowiedniego okresu dostosowawczego musi prowadzić do naruszenia dwóch dalszych zasad wywiedzionych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego – zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli¹²⁹.

6. Prawo do sądu

Normy konstytucyjne nie formułowały wprost prawa do sądu jako zasady konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował zasadę prawa do sądu z art. 1 p.u.m. uznając ją za jeden z zasadniczych składników demokratycznego państwa prawnego. Konkretyzował ją art. 56 ust. 1 Konstytucji. Doktryna przyjmuje znaczenie przedmiotowe pojęcia „wymiar sprawiedliwości” (czynność polegająca na rozstrzygnięciu konfliktów prawnych), a nie podmiotowe (wyłączna właściwość organów sądowych). Jeżeli sądy nie rozstrzygają konfliktów prawnych to powinny przynajmniej, w sferze wymiaru sprawiedliwości, sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów *quasi* sądowych¹³⁰.

128 Wyrok z 22 XII 1997 r., K.2/97, OTK ZU Nr 5–6/97, s. 518–519, z 23 XI 1998 r., SK.7/98, K.5/99, OTK 20 Nr 5/99 s. 536. Z 13 III 2000 r., K.1/99, OTK 2U Nr 2/2000, s. 250.

129 Wyrok z 15 IX 1998 r., K.10/98, OTK ZU Nr 5/98, s. 407.

130 P. Samecki, Komentarz do art. 1 MK, (w:) Komentarz..., op. cit., s. 16–17.

Zasada niezawisłości sędziowskiej (art. 62 Konstytucji PRL) była rozumiana jako jeden z elementów zasady podziału władzy oraz fundamentów demokratycznego państwa prawa. Podstawową gwarancją niezawisłości jest nieusuwalność sędziego.

Wymóg „rozdzielenia” władz w stosunku do władzy sądowniczej oznacza zarazem „separację”, bowiem wymiar sprawiedliwości powinny sprawować wyłącznie sądy, a pozostałe władze nie mogą ingerować w te działania, ani w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki i znajduje potwierdzenie zarówno w szczegółowych normach Konstytucji (zwłaszcza art. 56 ust. 1 przepisów konstytucyjnych), jak i w konwencjach międzynarodowych (art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności)¹³¹. Niezależność sądownictwa jest zazwyczaj traktowana jako wolność od interwencji władzy wykonawczej, jak i władzy ustawodawczej w wykonywanie funkcji sądowych. Funkcjonowanie sądów w zakresie kompetencji jurysdykcyjnych nie może podlegać jakiegokolwiek ingerencji ze strony organów administracyjnych.

Niezależność sądów jest precyzowana przez zakaz przejmowania przez władzę ustawodawczą i wykonawczą kontroli nad orzecznictwem sądowym i wyłączenie, poza instytucją prawa łaski, możliwości zmiany bądź uchylecia przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą orzeczenia sądowego.

U podstaw niezawisłości sędziowskiej leży prawo każdego do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. W sensie bezpośrednim oznacza to wyłączenie jakiegokolwiek zewnętrznej ingerencji w proces sędziowskiego orzekania. Sędzia powinien być niezależny zarówno od stron sporu, jak i organów państwa. Obowiązek bezstronności ma szerszy zakres niż ochrona zasady niezawisłości. O ile zasada odnosi się do oddziaływania podmiotów zewnętrznych, o tyle obowiązek bezstronności obliguje sędziego do przeciwstawienia ocenom płynącym z jego doświadczenia, stereotypów i uprzedzeń. Sędzia sprzeniewierza się zasadzie niezawisłości, jeżeli uzależnia podejmowaną przez siebie decyzję od wpływu podmiotu zewnętrzne-

131 Orzeczenie z 21 XI 1994 r., K.6/94, OTK w 19194 r., cz. II, s. 91.

go. Nie jest to jakikolwiek wpływ. Decyduje podjęcie rozstrzygnięcia zgodnie z sugestią podmiotu zewnętrznego. W konsekwencji niezawisłość nie jest wyłącznie podmiotowym uprawnieniem osoby wykonującej zawód sędziego, należy bowiem ona do istoty prawidłowego wykonywania zawodu i w tym znaczeniu niezawisłość sędziego jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich. Zasada niezawisłości wyznacza nie tylko uprawnienia, ale i określone obowiązki sędziów. Każde zachowanie będące sprzeniewierzeniem się zasadzie niezawisłości jest jednocześnie przewinieniem dyscyplinarnym określonym w Prawie o ustroju sądów powszechnych – jako uchybienie godności (art. 80 par. 1). Może ono doprowadzić do wydalenia sędziego z zawodu jedynie w drodze postępowania dyscyplinarnego. Decyzja w tej kwestii nie może być pozostawiona organom pozasądowym, w szczególności władzy wykonawczej.

Z konstytucyjną zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości łączyła się ściśle, wyinterpretowana z art.1 przepisów konstytucyjnych, zasada prawa do sądu¹³².

Prawo do sądu chociaż nie wyrażone wprost w Konstytucji wynikało z jej art. 1 i art. 56 ust. 1. Jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także postępowania, w których przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynikało z zasady zawartej w art. 1 konstytucji. Za taką wykładnią art.1 Konstytucji przemawiały również przepisy art. 14 i 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ratyfikowane przez Polskę¹³³.

132 Orzeczenie z 13 III 1996 r., OTK ZU Nr 2/96, s. 100.

133 Dz.U. z 1977 r., zał. do Nr 38, poz. 167. Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.3/91, OTK..., t. 2, s. 724, z 25 II 1992 r., K.4/91, tamże, s. 751. Art. 56 ust. 1 i 3 Konstytucji był podstawą kontroli ustawodawstwa w zakresie ochrony praw obywateli jeszcze przed zmianą Konstytucji w 1989 r. W orzeczeniu z 12 IV 1989 r., Uw.9/88, TK uznał, że przepis rozporządzenia RM z 1987 r. przyznając organom administracji państwowej prawo rozstrzygania o odszkodowaniu za szkody wyrządzone w uprawach rolnych przez dzikie zwierzęta narusza zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości. Są to bowiem sprawy z zakresu prawa cywilnego, a zatem należą do właściwości sądów, OTK..., t. 1, s. 454–459.

Przyjęcie w konstytucji terminu „demokratyczne państwo prawne” stanowi po pierwsze istotną wskazówkę interpretacyjną, nakazującą przy wyjaśnianiu niejasnych zasad proceduralnych nadawanie im takiego znaczenia, aby nie przeszkadzały jednostce w sądowym dochodzeniu swych roszczeń, a po drugie, zasada państwa prawnego ustanawia dla ustawodawcy obowiązek dokonywania zmian ustawodawczych w sposób urzeczywistniający treści państwa prawnego¹³⁴. Powołane przepisy konstytucyjne (art. 1 i art. 56 ust. 1 p.u.m.) należało rozumieć w dwojaki sposób:

- 1) jako dyrektywę dla ustawodawcy, aby przepisy, które były wydane przed wejściem w życie art. 1 Konstytucji, a które wyłączały sądową ochronę praw obywateli zostały dostosowane do tej konstytucyjnej zasady (dotyczy to także przepisów wydanych po wejściu w życie art. 1 p.u.m.).
- 2) wytyczną dla interpretacji obowiązujących przepisów (milczenie ustawy nie może być interpretowane w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą prawa do sądu¹³⁵). Z zasady państwa prawnego wynika obowiązek pozytywny do dokonywania zmian ustawodawczych w sposób urzeczywistniający treści państwa prawnego.

Zasada prawa do sądu oznacza:

- 1) dopuszczalność ograniczeń praw obywatela „tylko na podstawie rozstrzygnięcia sądowego, wydanego po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania, a w aspekcie podmiotowym formułuje prawo obywatela, którego prawa zostały naruszone, do żądania ostatecznego określenia jego sytuacji prawnej przez organ sądowy”¹³⁶;
- 2) prawo do żądania rozpoznania i ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy karnej, cywilnej i administracyjnej przez sąd niezależny od innych organów państwowych i partii politycznych, podległy tylko Konstytucji i ustawie;

134 Orzeczenie z 13 III 1996 r., K.11/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 100.

135 K.3/91, OTK..., t. 2, s. 727, Uchwała z 25 I 1995 r., W.14/92, OTK w 1995 r., cz. I, s. 226.

136 L. Garlicki, Prawo do sądu, (w:) Prawa człowieka. Model prawny, red. R. Wieruszewski, Ossolineum 1991, s.

- 3) istnienie procedur pozwalających jednostce na dochodzenie jej praw i wolności oraz zaskarżenie każdego ostatecznego rozstrzygnięcia organu państwowego ze względu na niezgodność z konstytucyjnymi prawami i wolnościami;
- 4) uprawnienie jednostki do rozstrzygnięcia sprawy przez bezstronny i niezależny sąd, ustanowiony przez ustawę.

Trybunał Konstytucyjny przyjmował szeroki zakres znaczeniowy prawa do sądu. *„Jakokolwiek wykładnia ścieśniająca art.1 Konstytucji w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej”*. Prawo jednostki do sądu obejmuje prawo do *„rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne”*¹³⁷.

Późniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odchodzi od poglądu o ograniczeniu konstytucyjnej regulacji prawa do sądu wyłącznie do zapewnienia jednostce dostępu do sądu w ogóle i włączeniu określenia zakresu dostępności do sądu do materii ustawodawstwa zwykłego¹³⁸.

Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje także rozstrzygnięcie spraw o charakterze administracyjnym m.in. sprawy świadczeń z tytułu pomocy społecznej, w tym zasiłku celowego w postaci biletu kredytowego (K.8/91).

Zakresem podmiotowym prawa do sądu objęci są nie tylko obywatele, lecz także „inne podmioty uczestniczące w obrocie prawnym” (np. związki zawodowe – K.4/91) oraz cudzoziemcy (w sprawach praw obywatelskich z wyłączeniem praw politycznych, np. prawa wyborczego (K.1/92)).

Trybunał Konstytucyjny przyjmował oprócz formalnego rozumienia prawa do sądu (dostępność drogi sądowej w ogóle) rozumienie materialne (możliwość skutecznej ochrony praw na drodze sądowej). Ochrona sądowa powinna mieć charakter rzeczywisty. Musi być zagwarantowane m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochro-

137 Orzeczenie z 7 I 1992 r., K.8/91, OTK..., t. 2, s. 776–777.

138 Orzeczenie z 25 II 1992 r., K.4/91, tamże, s. 752. Por. krytycznie Z. Czeszejko–Sochacki, Konstytucyjne prawo do sądu, PiP 1992, z. 10, s. 22–23.

ny ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń¹³⁹.

Składnikami prawa do sądu są:

- prawo dostępu do sądu,
- prawo do odpowiedniej (właściwej) procedury w postępowaniu przed sądem (tzw. zasada proceduralnej sprawiedliwości),
- prawo do wyroku sądowego,
- prawo do obrony.

Prawo do odpowiedniej (sprawiedliwej) procedury w sprawach dotyczących ochrony interesów prawnych obywateli jest realizowane jeżeli:

- postępowanie w sprawach dotyczących praw jednostki jest prowadzone w sposób wnikliwy, „*w miarę potrzeby z udziałem w postępowaniu wyjaśniającym zainteresowanego*”,
- sformułowania ustawowe pozostawiające znaczny margines swobodnego uznania nie dają podstawy do decyzji o czysto subiektywnym charakterze (W.1/91),
- zapewniona jest dwuinstancyjność postępowania (K.4/94).

Prawo do wyroku sądowego, w rozumieniu wąskim, to prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w określonych ustawowo terminach. W rozumieniu szerokim dotyczy prawa do orzeczenia o odpowiedniej charakterystyce.

Prawo do obrony należy pojmować szeroko jako przysługujące każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania, a więc także podejrzanemu, aż do prawomocnego zakończenia postępowania, a także na etapie wykonywania kary. Nie ogranicza się ono tylko do posiadania przez oskarżonego obrońcy, lecz obejmuje całokształt instytucji prawnych, przewidzianych w ustawach karnych, których wykorzystanie pozwala oskarżonemu dowodzić swojej niewinności lub wskazywać na okoliczności mogące mieć wpływ na orzeczenie o winie i w konsekwencji na wymiar kary. Zgodnie z art. 63 ust. 2

139 Uchwała z 25 I 1995 r., W.14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 226.

p.u.m. prawo do obrony nie może być rozumiane inaczej, jak tylko prawo do obrony oskarżonego (podejrzanego) w toku postępowania karnego¹⁴⁰.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, sprawowanego przez sądy powszechne i szczególne, stanowi w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych gwarancji poszanowania praw obywatelskich¹⁴¹. Gwarancją poszanowania praw i wolności obywatelskich jest również zasada niezawisłości sędziowskiej będąca fundamentem konstrukcji demokratycznego państwa prawa oraz jednym z elementów zasady podziału władz. Chodzi przy tym o to znaczenie niezawisłości sędziego, które nie utożsamia jej wyłącznie z podmiotowym uprawnieniem osoby wykonującej zawód sędziego i w którym jest ona składnikiem istoty prawidłowego wykonywania zawodu¹⁴².

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego utworowało drogę do nowej regulacji konstytucyjnej. Elementy zawarte poprzednio w trzech przepisach konstytucyjnych (art. 1, art. 56 ust. 1 p.u.m. – prawo do sądu i art. 62 p.u.m. – niezawisłość sędziowska) wyraża obecnie jeden art. 45 ust. 1 Konstytucji z 2 IV 1997 r.: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”¹⁴³. Natomiast art. 77 ust. 2 stanowi, że: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

140 Orzeczenie z 20 X 1992 r., K.1/92, OTK..., t. 2, s. 938.

141 Uchwała z 14 IX 1994 r., W.5/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 168. Por. orzeczenia z 7 I 1992 r., K.8/91, OTK..., t. 2, s. 776; z 8 XII 1992 r., K.3/92, tamże, s. 772; z 29 IX 1993 r., K.17/92, tamże, s. 1166–1167.

142 Orzeczenie z 9 XI 1993 r., K.11/93, tamże, s. 1211, 1213. Zob. uchwały w sprawach W.3/92, W.15/93, W.1/94, W.5/94.

143 Na art. 45 ust. 1 konstytucji jako wyrażający zasadę prawa do sądu TK powoływał się jeszcze przed referendum zatwierdzającym Konstytucję RP w orzeczeniu z 8 IV 1997 r., K.14/96, OTK ZU Nr 2/97, s. 122.

Podmiotowy zakres prawa do sądu obejmuje „każdego”, tzn. każdą osobę fizyczną, a także osoby prawne prawa prywatnego. Podmiotom prawa publicznego prawo do sądu przysługuje jednak tylko wtedy, gdy nie występują one jako organ władzy publicznej, lecz tak jak inne podmioty poszukują ochrony swoich praw na gruncie prawa prywatnego (K.20/98).

Pewne trudności powstają przy próbie określenia zakresu przedmiotowego. Z brzmienia powołanych przepisów konstytucyjnych wynika, że prawo do sądu obejmuje „sprawy” dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa. Pojęcie „sprawy” nie zostało jednak określone w sposób jednoznaczny w doktrynie czy też orzecznictwie. Poszczególne gałęzie prawa przyjmują różne znaczenia tego terminu. Ich doktryna również nie formułuje jasnych dyrektyw interpretacyjnych art. 45 ust. 1 konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustalając wykładnię tego przepisu należy wziąć pod uwagę art. 175 ust. 1, który stanowi: „Wymiar sprawiedliwości w RP sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Istotą wymiaru sprawiedliwości jest rozstrzyganie sporów prawnych. Sens znaczeniowy konstytucyjnego zwrotu „sprawa” byłby następujący: spory prawne między osobami fizycznymi i prawnymi. Poza zakresem prawa do sądu znalazłyby się natomiast spory, w których stroną nie byłby choćby jeden podmiot prawa prywatnego. Dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu państwowego, tzn. m.in. sprawy ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych.

Zakres przedmiotowy prawa do sądu to spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych oraz prawnokarnych. Prawo do sądu przysługuje niezależnie od tego, czy strony stosunku są powiązane rzeczywiście stosunkiem materialnoprawnym czy też wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu żaden stosunek materialnoprawny nie istnieje. Jednocześnie pamiętać należy, że z zasady demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa TK, wynika dyrektywa interpretująca, która zakazuje zawężającej wykładni prawa do sądu (K.8/91, K.17/92, K.14/96).

Analiza orzecznictwa TK i poglądów doktryny prowadzi do następujących wniosków:

- 1) art. 54 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu (K.28/97);
- 2) art. 77 ust. 2 konstytucji należy rozumieć jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 konstytucji (K.11/98);
- 3) między postanowieniami art. 45 ust.1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu (SK.19/98, K.21/99).

Pomimo zawartego w Konstytucji RP domniemania drogi sądowej dopuszczalne są pewne ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki jeżeli:

- 1) ograniczenia wynikają z przepisów ustawy zasadniczej, np. art. 81 przewidujący dochodzenie praw w nim wymienionych wyłącznie w granicach określonych w ustawie;
- 2) za ich wprowadzeniem przemawia konieczność uwzględnienia dwóch norm konstytucyjnych w sytuacji, gdy dochodzi do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie.
- 3) spełniają warunki z art. 31 ust. 3 konstytucji.

7. Zasada sprawiedliwości społecznej i równości w prawie

Zasada sprawiedliwości społecznej istniała, jako norma konstytucyjna, już przed zmianą Konstytucji z 29 XII 1989 r. Uznawano ją za naczelną zasadę państwa socjalistycznego zawartą wprost w ówczesnym art. 5 pkt 5 Konstytucji (w wersji z 1976 r.) stanowiącym, iż „Polska Rzeczpospolita Ludowa (...) urzeczywistnia zasady sprawiedli-

wości społecznej, likwiduje wyzysk człowieka przez człowieka i przeciwdziała naruszeniu zasad współżycia społecznego”.

W orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, wydanych przed 29 XII 1989 r., zasada sprawiedliwości społecznej występowała w kontekście zasady równości jako dyrektywa o charakterze programowym określająca aktywność PRL i jej organów w stosunkach wewnętrznych państwa i korekta zasady równości na korzyść obywateli i będących w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej. Zakresy pojęciowe obu tych zasad są jednak różne (U.1/86).

Nakaz urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej wynikał wprost z art. 5 pkt 5 Konstytucji. Była to ogólna formuła o treści dokładnie nie oznaczonej. Tworzyły ją relacja „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy (art. 19 ust. 3), wyrażająca sprawiedliwy związek między pracą i płacą oraz określone wartości i cele działalności PRL (U.7/87).

Początkowo Trybunał Konstytucyjny dawał wyraz wątpliwościom co do możliwości uznania zasady sprawiedliwości społecznej za samodzielną podstawę oceny zgodności prawa z Konstytucją i jej prawnego znaczenia. W orzeczeniu z 9 II 1988 r., (U.7/87) TK uznał badane przepisy za sprzeczne zarówno z zasadą sprawiedliwości, jak i z zasadą równości. Jednoznaczne stanowisko w tej kwestii TK zajmował w orzeczeniach z 30 XI 1988 r., (K.1/88) i z 4 XII 1990 r., (K.12/90). Zasada sprawiedliwości społecznej była pierwszą i najważniejszą, mającą charakter normatywny, przyczyną stwierdzenia niezgodności badanych przepisów ustaw z Konstytucją. W tej fazie orzecznictwa (tj. do zmiany Konstytucji w 1989 r.) Trybunał Konstytucyjny ograniczał się w swoich rozważaniach jedynie do tzw. sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybutywnej).

Sprawiedliwość rozdzielcza reguluje podział dóbr publicznych między członków grupy lub społeczności proporcjonalnie do ich zasług. Sprawiedliwość wyrównawcza zakłada równość wymienianych dóbr lub odszkodowanie za wyrządzoną krzywdę. Obie nie są zasadami (typami zasad) odrębnymi. Sprawiedliwość kommutatywna jest „albo całkowicie podporządkowana kryteriom sprawiedliwości roz-

dzielczej (...) albo da się sprowadzić wyłącznie do zasady przestrzegania umów”¹⁴⁴.

W orzeczeniu z 9 III 1988 r. (U.7/87) Trybunał Konstytucyjny podał podstawowe cechy sprawiedliwości rozdzielczej. Jej założeniem jest idea jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie określonej klasy (kategorii). Jeżeli ktoś jednakowo traktuje istoty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tą samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi (np. potrzeby, wyniki pracy, zdolności, zasługi) to jest sprawiedliwy. *„Równe traktowanie nie oznacza otrzymania równych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz stosowania takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr, a więc ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz poświęcanie równej wagi ich potrzebom i interesom”* (KW.1/89, K.4/89, K.4/93).

Z zasady sprawiedliwości społecznej wynikają dwie formuły: „równych należy traktować równo” oraz „podobnych należy traktować podobnie”. Przyjmując drugą uwzględniamy, przy normowaniu zasad rozdziału dóbr i przyznawaniu prawa do ich nabycia, stopień (natężenie) występowania u poszczególnych osób (kategorii osób) pewnych cech branych pod uwagę w procesie rozdziału danych dóbr. Zakłada się zatem istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych osób (kategorii osób) a należnym im traktowaniem (zasada relewantności). Jej realizacja odbywa się głównie poprzez: zasady rozdziału według zasług (ponoszonych obciążeń) oraz według potrzeb sprowadzonych do tzw. potrzeb elementarnych.

Nowelizacja Konstytucji z 29 XII 1989 r. umieściła sformułowanie o sprawiedliwości społecznej w art. 1 przepisów konstytucyjnych: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Art. 77 MK utrzymał te przepis w mocy.

Urzeczywistnianie sprawiedliwości społecznej nakłada na ustawodawcę obowiązek takiego stanowienia prawa, by nie naruszało ono ani zasady sprawiedliwości, ani zasady równości jako podstawowych praw konstytucyjnych obywateli (K.1/90, K.8/91). Oznacza również:

144 W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988, s. 70, 75–76.

- obowiązek sprecyzowania kryteriów podziału dóbr i wyrażenia ich w języku prawnym tak, aby dało się na ich podstawie możliwie jednoznacznie ustalić, czy i które kategorie obywateli mają prawo do otrzymania rozdzielanych dóbr, w jakich ilościach dobra te zostały przyznane, na kim spoczywają obowiązki realizacji tych praw i w jaki sposób dochodzić wypełnienia tych obowiązków U.7/87);
- wybór, przez organy realizujące tę zasadę, hierarchii określonych formuł służących realizacji, w danej sytuacji regulowanej prawem. W sferze działalności ustawodawczej państwa wybór jest przede wszystkim prawem i obowiązkiem Sejmu. Wybór dokonany przez Sejm w ustawach podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego (K.1/88).
- przestrzeganie reguł dokonywania zmiany sytuacji prawnej obywateli względem państwa, które wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego i nakazują chronić prawa słusznie nabyte przed natychmiastowym działaniem nowego prawa niekorzystnym dla obywatela (K.9/92);
- w systemie ubezpieczeń społecznych – uwzględnianie jego funkcji redystrybucyjnej (określone spłaszczanie wysokości świadczeń na korzyść osób posiadających niską podstawę wymiaru świadczenia i na niekorzyść osób posiadających wysoką podstawę wymiaru świadczenia). Za takim rozumieniem funkcji redystrybucyjnej ubezpieczeń społecznych przemawia zasada solidarności społecznej nakazująca rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość osób objętych zakresem ubezpieczeń (K.14/91);
- w sferze działalności socjalnej obowiązek państwa zapewnienia warunków egzystencji między innymi także ludziom zdolnym do pracy i gotowym do jej przyjęcia w ramach stosunku pracy, ale pracy nie mających. Służące temu zabezpieczenie społeczne, gwarantowane przez państwo bezrobotnym, powinno wyrażać się w zapewnieniu im co najmniej minimum socjalnego, nawet po upływie okresu uprawniającego do pobierania zasiłku dla bezrobotnych, jeżeli pozostają oni nadal bez pracy nie z

własnej winy lub nie mają innych źródeł utrzymania (P.2/92, P.7/92, U.6/93, K.4/94);

- obowiązek państwa szczególnej dbałości o potrzeby mieszkaniowe tych, którzy z niezawinionych przez siebie, a najczęściej nieodwracalnych przyczyn, nie są w stanie skutecznie zatroszczyć się o samodzielne zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych (K.4/95).

Interpretacja art. 1 przepisów konstytucyjnych jedynie w ujęciu sprawiedliwości dystrybutywnej wywołała krytyczną reakcję doktryny. (Istotnie Trybunał Konstytucyjny rzadko odwoływał się do sprawiedliwości wyrównawczej (kommutatywnej)¹⁴⁵. Podobne wątpliwości wzbudziło stanowisko TK w kwestii sprawiedliwości proceduralnej¹⁴⁶.

Założeniem sprawiedliwości dystrybutywnej jest jednakowe traktowanie ludzi w obrębie danej klasy (kategorii), czyli podmiotów mających tę sama cechę istotną. Chodzi więc o stosowanie takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych, ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz poświęcanie równej uwagi ich potrzebom i interesom. Zasada sprawiedliwości dystrybutywnej odgrywa szczególną rolę przy rozdziale dóbr o charakterze podstawowym.

Trybunał Konstytucyjny usiłował niejednokrotnie łączyć, w orzeczeniach dotyczących wysokości świadczeń emerytalnych formułę sprawiedliwości wyrównawczej (nakaz kształtowania wysokości świadczeń emerytalnych proporcjonalnie do wysokości opłaconych składek) z formułą solidarności społecznej (potrzeba utrzymywania najniższych emerytur na poziomie zapewniającym przynajmniej minimum egzystencji) (np. K.14/91).

Z wielu możliwych znaczeń pojęcia sprawiedliwości Trybunał Konstytucyjny, poza formułami „od każdego według jego zdolności

145 ormułę zasady sprawiedliwości wyrównawczej „każdemu według zobowiązań, które dobrowolnie wziął na siebie” TK przyjął w orzeczeniach z 8 V 1990 r., K.1/90, OTK..., t. 1, s. 519; z 13 IX 1990 r., U.4/90, tamże, s. 581 (por. krytyczne glosy S. Biernata PiP 1991, z. 6, s. 106–111 i . ojcik–Mastalskiej, R. Mastalskiego Przegląd Sądowy 1991, nr 1–2, s.111–116); z 11 II 1992 r., K.14/91, z 15 XI 1992 r., K.6/92, OTK..., t. 2, s. 978–979. (por. glosa . Zolla, Prz. Sąd. 1993, nr 7–8, s. 71–80).

146 L. Morawski, Spór o pojęcie państwa prawnego, PiP 1994, z. 4, s. 7. Por. replikę K. ziałochy , W. Gromskiego, Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny, PiP 1995, z. 3, s. 12.

każdemu według jego pracy”, „każdemu według zasług”, „każdemu według potrzeb” oraz „każdemu według zobowiązań jakie wziął na siebie” uzasadniając problem preferencji grupowych w przypadku rozdziału dóbr w sytuacji względnego niedostatku odwoływał się do formuły „każdemu według jego pozycji”. Zgodnie z nią dzieli się ludzi na różne kategorie przedstawiając pewne osoby należące do tej kategorii jako wyjątkowe, domagające się przywilejów. Takie wyodrębnienie nie ma nic wspólnego z preferencjami grupowymi mającymi na celu np. wyrównanie społecznych krzywd czy upośledzeń. TK opowiedział się za rozróżnieniem wyodrębnienia odpowiadającego poczuciu sprawiedliwości i wyodrębnienia opartego na arbitralności. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności. Wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (K.7/90, K.4/93, K.13/94).

Wyrazem sprawiedliwości, o której była mowa w art. 1 przepisów konstytucyjnych jest między innymi zachowanie właściwej proporcji pomiędzy zdarzeniem wywołującym powstanie, z mocy prawa, niekorzystnej dla człowieka sytuacji, a intensywnością związanej z tą sytuacją dolegliwości (K.16/96).

Nietrafny jest też zarzut co do zbyt ubogiej interpretacji sprawiedliwości społecznej w aspekcie sprawiedliwości proceduralnej.

J. Rawls wymienia trzy typy sprawiedliwości proceduralnej:¹⁴⁷

- 1) „czystą” (tzw. sprawiedliwość czysto proceduralna), oceniając sprawiedliwość procedury abstrahujemy od rezultatu jej przestrzegania;
- 2) „doskonałą” charakteryzującą się: a) określeniem niezależnego kryterium uczciwego podziału, odrębnego i uprzednio przyjętego wobec stosowanej procedury postępowania, b) możliwością zaprojektowania procedury niezawodnie prowadzącej do pożądanego rezultatu;
- 3) „niedoskonałą” – istnieje niezależne, od sprawiedliwości procedury, kryterium sprawiedliwości rezultatu.

147 J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 122–123. Zob. również W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości...*, op. cit., s. 79 i n.

Zdaniem W. Sadurskiego:¹⁴⁸

- 1) koncepcję sprawiedliwości proceduralnej „czystej” należy wiązać nie z zakresem pojęcia sprawiedliwości (bo w ogóle do niego nie należy), tylko z formalną zasadą przestrzegania obowiązujących reguł;
- 2) definicje sprawiedliwości „doskonałej” i „niedoskonałej” uzasadniają tezę o wtórnym charakterze sprawiedliwości proceduralnej wobec sprawiedliwości materialnej.

W sferze stosowania prawa sprawiedliwość proceduralna staje się środkiem „osiągnięcia możliwie najbardziej sprawiedliwego rozstrzygnięcia ustalonego na podstawie reguł sprawiedliwości materialnej”. Chodzi w tym przypadku o zasady procesowe gwarantujące „sprawiedliwe” rozstrzygnięcie (np. prawo do obrony wyrażające się m.in. w prawie do nieudzielania odpowiedzi, składania zeznań przez oskarżonego czy odmowie ich składania przez osoby najbliższe dla oskarżonego – art. 165 par. 1 kpk.) lub o reguły określające czas (końcowy termin) dla wydania rozstrzygnięcia.

W sferze stanowienia prawa szerszej pojęta koncepcja sprawiedliwości formułuje nie tylko wymogi proceduralne odnoszące się do kompetencji trybu uchwalania i promulgacji aktów prawnych. Sfera legislacyjna podlega również ocenie z punktu widzenia pewności prawa, zaufania do państwa i jego organów, ochrony praw nabytych, niezawisłości organów wydających rozstrzygnięcia. Wymogi te były niejednokrotnie przedmiotem wykładni w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

Pojęcie sprawiedliwości społecznej Trybunał Konstytucyjny wiązał wielokrotnie z pojęciem równości stwierdzając, że *„jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziałem ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność”*. Oderwanie się od zasady sprawiedliwości może, w opinii TK, w praktyce utrudniać ocenę istnienia bądź nieistnienia zasady równości wobec prawa (K.7/90, K.7/92).

148 W. Sadurski, Teoria sprawiedliwości..., op. cit., s. 81.

Doktryna prawnicza rozróżnia trzy podstawowe, ściśle ze sobą powiązane, znaczenia równości:¹⁴⁹

- 1) deskryptywne: dwa (lub więcej) obiekty zaliczamy do tej samej klasy z uwagi na prezentowaną cechę, którą uznajemy za relevantną;
- 2) ocenne: z uwagi na przyjęty system wartości przyznajemy pewnej liczbie obiektów to samo miejsce w hierarchii;
- 3) dystrybutywne: dwa (lub więcej) podmioty traktujemy równo przy rozdziale uprawnień i obowiązków, dóbr i ciężarów.

„Równość wobec prawa” rozumiemy najczęściej jako równość stosowania prawa (równość wobec prawa sensu stricto) i jako równość w prawie.

Równość stosowania prawa wynika z postulatu, by jednostki równe (pod danym względem) traktować równo, a nierówne – nierówno. Zasada ta wyraża właściwie bezstronność pojmowaną jako zasada równego (jednakowego) traktowania jednakowych jednostek bez brania pod uwagę ich cech nieistotnych z punktu widzenia stosowanej normy. Inaczej mówiąc organy stosujące prawo powinny stosować daną normę poprawnie tzn. stosować jedną i tą samą normę do wszystkich przypadków hipotetycznie sformułowanych w treści tej normy. Organ stosujący prawo może uwzględniać przy wydawaniu rozstrzygnięcia tylko te różnice między adresatami rozstrzygnięcia, które wynikają z nakazu prawa. Jest to logiczna konsekwencja ogólnej i abstrakcyjnej charakteru każdej normy.

Równość w prawie ma charakter materialny, a nie formalny. Jej podstawą jest ocena „sprawiedliwości” i „słuszności” prawa. Różnice adresatów określonych w hipotezie normy i różnice ich traktowania zawarte w dyspozycji powinny być uzasadnione. Istotną rolę pełnią kryteria oceny klasyfikacji (dyferencjacji) podmiotów prawa. Przykładowo można wskazać: – kryterium obiektywności klasyfikacji, – relevantności różnic między podmiotami do różnicy traktowania, sprawiedliwości klasyfikacji podmiotów dokonywanych przez prawo.

149 W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, PiP 1978, z. 8–9, s. 53.

Podstawę konstytucyjnoprawną zasady równości stanowią, przede wszystkim, art. 67 ust. 2 Konstytucji: „Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne”. Jest to zasada zasad („zasada fundamentalna”) wszystkich praw obywatelskich. W odniesieniu do niektórych rodzajów praw obywatelskich zasada równości wynikała ze sformułowań przepisów art. 78 ust. 1 i 2 (równość praw kobiet i mężczyzn), art. 79 ust. 4 (równość praw dzieci urodzonych w małżeństwie i poza małżeństwem), art. 81 ust. 1 (równość praw obywateli – niezależnie od narodowości, rasy i wyznania – we wszystkich dziedzinach życia), art. 97 (równość praw wyborczych kobiet i mężczyzn), art. 98 (wojskowych i osób cywilnych).

Podstawowe normy konstytucyjne (art. 67 ust. 2, art. 78, art. 81 ust. 1 p.u.m.) odnosiły zasadę równości do sytuacji prawnej obywatela (jednostki). W związku z tym Trybunał Konstytucyjny nie znalazł powodów by rozciągać zakres ich bezpośredniego stosowania także na sytuację prawną podmiotów nie będących osobami fizycznymi lub organizacjami tych osób (K.11/96). Sytuacja tych podmiotów może być natomiast oceniana z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej, bo „sprawiedliwość społeczna wymaga, by równych traktować równo oraz aby różnicowanie w prawie osób fizycznych i innych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji. Różnicowanie w prawie jest dopuszczalne, o ile jest usprawiedliwione. W taki sposób zasada równości może być odniesiona, choć w mniej kategoriyczny sposób, do sytuacji podmiotów innych niż osoby fizyczne, w każdym razie jeżeli podmioty te pozostają poza systemem organizacyjnym władzy publicznej” (K.3/97).

O związkach z zasadą równości wobec prawa można było mówić w przypadku art. 1 przepisów konstytucyjnych w części wysławiającej zasadę sprawiedliwości społecznej i art. 67 ust. 3 wyrażającej zasadę współzależności lub jedności praw i obowiązków obywatelskich.

Ogólną formułę równości Trybunał Konstytucyjny przedstawił w orzeczeniu wydanym 8 III 1987 r., (P.2/87) uznając szczególną rangę zasady równości w całości kształcie zasad i praw obywatelskich. Ze stanowiska TK wynika, iż:

- konstytucyjna zasada praw obywateli (sformułowana w sposób ogólny w art. 67 ust. 2) oznaczała m.in. niedopuszczalność stanowienia ustaw oraz innych aktów prawnych wprowadzających uprzywilejowanie lub dyskryminację obywateli ze względu na płeć, narodowość, rasę i wyznanie, urodzenie, wykształcenie i zawód, pochodzenie i położenie;
- w dziedzinie prawa zasada jest przestrzegana, jeżeli każdy obywatel może stać się adresatem każdej z norm przyznających określone prawo obywatelskie. Narusza ją: a) różnicowanie obywateli ze względu na takie kryteria, które prowadzą do powstania zamkniętych kategorii obywateli o zróżnicowanym statusie prawnym; b) ustalanie granic wolności, przyznawanie praw lub nakładanie obowiązków na obywateli różnicujące je ze względu na płeć,
- niedopuszczalne są wszelkie jej ograniczenia nie wynikające z dążenia do pogłębienia osiągnięcia faktycznej równości społecznej (P.2/87, Kw.5/91).

„Klasyczną” definicję równości wobec prawa (utożsamianej z równością w prawie) w ujęciu najszerszej, w porównaniu z innymi przepisami konstytucji w tej materii, formuły art. 76 ust. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny zaprezentował w orzeczeniu z 9 III 1988 r., (U.7/87). Jest to synteza i rozwinięcie prób definiowania zasady równości wobec prawa podejmowanych przez TK w orzeczeniach wcześniejszych.

Formuła równości wobec prawa brzmi: *„wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, tj. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”*¹⁵⁰. Zakazane jest nierówne traktowa-

150 U.7/87, OTK..., t. 1, s. 206–207. Później podobnie w orzeczeniach z 26 IX 1989 r., K.3/89, tamże, s. 417; z 13 IX 1990 r., U.4/90, tamże, s. 581; z 6 III 1990 r., K.5/89, tamże, s. 501; z 9 IV 1991 r., U.9/90, OTK..., t. 2, s. 680; z 17 XII 1991 r., U.2/91, tamże, s. 692; z 7 I 1992 r., K.8/91, tamże, s. 777; z 6 IV 1993 r., K.7/92, tamże, s. 1055; z 24 VIII 1993 r., U.1/93, tamże, s. 1144, z 11 IV 1994 r., K.10/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 55; z 8 XI 1994 r., P.1/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 78–79; z 12 XII 1994 r., K.3/94, tamże, s. 142; z 26 IV 1995 r., K.11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 136; z 28 XI 1995 r., K.17/95, OTK ZU Nr 3/95, s. 177, z 14 V 1996 r., K.30/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 179; z 25 XI 1996 r., K.12/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 489; z 3 XII 1996 r., K.25/95, tamże, s. 506, z 11 XII 1996 r., K.11/96, tamże, s. 523, z 8 IV 1997 r., K. 14/96, OTK ZU 1997, Nr 2, s. 124.

nie podmiotów podobnych, co jednak nie wyklucza nierównego traktowania podmiotów, które podobne nie są ze względu na dana cechę istotną, relewantną. Dopuszczalne są rzeczowo uzasadnione preferencje społeczne mające swoje oparcie w zasadzie sprawiedliwości (K.14/91).

Realizacja konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej nie oznacza konieczności przyznawania wszystkim kategoriom obywateli jednakowych praw i obowiązków. W wielu wypadkach istnieje potrzeba kształtowania praw i obowiązków poszczególnych grup obywateli w sposób zróżnicowany. Równość traktowania poszczególnych kategorii podmiotów (według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących lub faworyzujących) jest uzależniona od jednakowej sytuacji faktycznej tych kategorii podmiotów. Ustawodawca ma zatem prawo do odmiennego kształtowania sfery praw i obowiązków określonej kategorii podmiotów pod warunkiem, że odmiennie (niejednakowe dla wszystkich) zasady będą oparte na istniejących, między poszczególnymi kategoriami podmiotów, odmiernościach w ich sytuacji faktycznej (K.22/95).

Art. 67 ust. 2 zawierał katalog podstawowych, ale nie wyłącznych, cech ze względu na istnienie których nie wolno różnicować obywateli pod względem prawnym. Zasada równości wobec prawa wynikająca z art. 67 ust. 2 powinna być realizowana nie tylko ze względu na cechy wymienione w nim *expressis verbis*, lecz także we wszystkich innych wypadkach, gdy chodzi o prawa obywateli należących do tej samej kategorii (klasy) podmiotów.

Równość to akceptacja różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych). Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne ich traktowanie pod innym względem. Wynika stąd, że równe traktowanie nie istnieje.

Uzasadnieniem różnego traktowania przez prawo określonych grup (klas) podmiotów czynimy uznane kryteria oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Podstawowym kryterium oceny klasyfikacji dokonywanych w prawie jest obok ich zgodności z kryteriami pragmatycznymi, że muszą być sprawiedliwe społecznie. Charakterystyka równości wobec prawa (równości w prawie) przyjęta w powyż-

szym orzeczeniu wykazuje cechy omówionego wcześniej deskryptywnego znaczenia równości i nie jest tożsamy z pojęciem identyczności.

Badanie przestrzegania przez ustawodawcę zasady równości wymaga określenia kręgu adresatów do których odnosi się norma postępowania i opisanie elementów ich sytuacji faktycznej, które są prawnie relewantne. Takie określenie pozwala na stwierdzenie, kto jest równy bądź nierówny względem innych. Ustalając zgodność zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów normy z Konstytucją trzeba stwierdzić merytoryczne usprawiedliwienie (inaczej – sprawiedliwość) wprowadzonego kryterium zróżnicowania (K.7/92, K.15/93). Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Ustalenie to musi być dokonywane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często będzie miało więc relatywny charakter. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania zakazanego przez art. 67 ust. 2 p.u.m. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa (K.17/95, U.1/96, K.24/96), oznacza uznanie tej, a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie. Kryterium zgodnie z którym wyodrębnia się obywateli odznaczających się cechą istotną powinno być łatwe do ustalenia i stosowania. Chodzi o to, by organ posługujący się tym kryterium nie miał nadmiernych trudności z odpowiedzią na pytanie, czy podmiot w danym przypadku spełnia ustawowe kryterium, czy też go nie spełnia (P.4/96). Zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów (ich kategorii) powinno pozostawać w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów (U.6/93). Zasada równości daje się zatem wyrazić w formule, w myśl której nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama (K.8/94).

Niedopuszczalne było zróżnicowanie podmiotów ze względu na:

- kryteria podstawowe wyrażone w art. 67 ust. 2 Konstytucji;
- miejsce zamieszkania (K.3/98);
- miejsce zatrudnienia, staż pracy itp. okoliczności różnicujące położenie społeczne obywateli w dostępie do dóbr o charakterze powszechnym. Zróżnicowania tego typu nie mogą ustanawiać normy zawarte w aktach samoistnych wydanych bez jakiegokolwiek upoważnienia, wbrew obowiązującym przepisom ustawy i wydanym na ich podstawie aktom wykonawczym (U.15/88)
- formę, w jakiej przejawiali wcześniej swą zawodową aktywność (P.7/92);
- wysokość dochodu na członka rodziny co do osób samotnie wychowujących dzieci; przy czym zróżnicowanie podstawowe – ze względu na kryterium samotnego wychowywania dzieci jest zgodne z art. 67 ust. 2 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych (K.10/93);
- dowolnie ustanowione kryterium wieku (nieuzasadnione racjonalnie);
- kryterium rodzaju aktywności zawodowej, z tytułu której bezrobotni objęci są systemem świadczeń dla bezrobotnych (P.6/96).

Nie stanowiło naruszenia zasady równości:

- praw kobiet i mężczyzn (zagwarantowanej w art. 78 ust. 1 i 2 i art. 81 Konstytucji) – ustanowienie wymogu krótszego, od mężczyzny, okresu zatrudnienia dla nabycia uprawnień emerytalno-rentowych (P.2/87, K.6/89, Kw.5/91);
- powstające zupełnie naturalnie zróżnicowanie sytuacji materialnej pracowników zatrudnionych u różnych pracodawców (K.6/89, U.4/90);
- wprowadzenie zakazu łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w ramach systemu organizacyjnego gminy. Zakaz ten pozostaje w racjonalnym związku z interesem publicznym. Fakt

piastowania mandatu radnego ma dostatecznie relewantny charakter, by uzasadniać odrębne traktowanie radnych. problemy na tle zasady równości mogłyby się pojawić dopiero, gdyby ustawodawca wprowadził wewnętrzne zróżnicowanie wśród radnych (K.2/95);

- samo określenie kręgu wartości, które powinny być respektowane w działaniach publicznej (państwowej) jednostki organizacyjnej (K.17/93).

Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych powinny zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Argumenty te muszą mieć:

- 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (K.3/94).
- 2) charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- 3) argumenty muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (K.10/96, K.15/96).

Ustawa zasadnicza z 2 IV 1997 r. w miejsce dawnego art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych wprowadziła art. 32 ust. 1 zgodnie z którym: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Wprawdzie literalne brzmienie przepisów różni się jednakże, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ich istota – ustanowienie konstytucyjnej zasady równości w prawie i wobec prawa – jest bardzo zbliżona. Pozwala to przyjąć tezę, że poglądy TK w kwestii zasady równości wyrażone w orzeczeniach sprzed wejścia w życie nowej konstytucji zachowują swoją aktualność również po jej wejściu w życie¹⁵¹. Pewne elementy zasady równości tkwią też w art. 2 konstytucji. Uzasadnia to odczytywanie zasady równości z powiązania art. 2 i art. 32 konstytucji¹⁵².

Analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych po wejściu w życie nowej konstytucji pozwala, w kontekście zasady równości, na sformułowanie następujących tez:

- 1) zasada równości odnosi się przede wszystkim do sytuacji prawnej osób fizycznych. Wynika to choćby z ogólnego powiązania całokształtu postanowień rozdziału II Konstytucji ze statusem prawnym „człowieka i obywatela”. Przepis ten odnosi się bezpośrednio do obywateli i tylko pośrednio wiąże się z zagadnieniem praw przysługujących gminom. Naruszenie zasady równości w relacjach między gminami podlega raczej ocenie z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego m.in. na tle zasady proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej¹⁵³. Dopuszczalne są zróżnicowania sytuacji prawnej gmin, o ile następuje to w oparciu o kryteria ustanowione przez ustawodawcę np. w oparciu o wielkość gmin¹⁵⁴.
- 2) istotę zasady równości stanowi jednakowe traktowanie podmiotów w obrębie danej klasy (kategorii), ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów¹⁵⁵.

151 Wyroki z 31 III 1998 r., K.24/97, OTK ZU Nr 2/98, s. 81; z 12 I 1999 r., P.2/98, OTK ZU Nr1/99, s. 22.

152 Wyroki z 15 XII 1997 r., K.8/97, OTK ZU Nr 5–6/97, s. 502; z 24 III 1998 r., K.40/97, OTK ZU Nr 2/98, s.74.

153 Wyrok z 24 III 1998 r., K.40/97, OTK ZU Nr 2/98, s. 79.

154 Orzeczenie z 13 V 1997 r., K.20/96, OTK ZU Nr 2/97, s. 145.

155 Wyroki z 5 XI 1997 r., K.22/97, OTK ZU Nr 5–6/97, s. 369; z 31 III 1998 r., K.24/97, OTK ZU nr 2/98, s. 88.

Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. takich, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Aby wybrane kryterium mogło stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa powinno ono: a) pozostawać w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; b) waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych w wyniku wprowadzonego różnicowania; c) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych¹⁵⁶.

- 3) naruszenie zasady równości wymaga jednoczesnego naruszenia dwóch przesłanek: różnicowanie sytuacji prawnej musi dotyczyć podmiotów podobnych i musi mieć charakter dyskryminacji. O dyskryminacji można mówić, gdy wprowadzone różnicowanie ma charakter arbitralny, nieproporcjonalny i nieuzasadniony. Różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z konstytucją, jeżeli traktuje się w różny sposób podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego¹⁵⁷.
- 4) odstępstwa od zasady równości mogą być dopuszczalne, jeżeli znajdują uzasadnienie w argumentach racjonalnych, proporcjonalnych i znajdujących oparcie w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych.

Istotny związek zachodzi między zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną. Różnicowanie podmiotów jest dopuszczalne na

156 Wyroki z 6 V 1998 r., K.37/97, OTK ZU Nr 3/98, s. 199; z 12 V 1998 r., U.17/97, tamże, s. 209–211; z 20 X 1998 r., K.7/98, OTK ZU Nr 6/98, s. 505–506.

157 Wyroki z 16 XII 1997 r., K.8/97, OTK ZU Nr 5–6/97, s. 502; z 24 VI 1998 r., K.3/98, OTK ZU Nr 4/98, s. 344–345.

gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji zasady sprawiedliwości. Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe¹⁵⁸.

Wypowiadając się na temat zasady sprawiedliwości społecznej już po wejściu w życie nowej konstytucji Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „dosłowne powtórzenie w konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2) należy uznać za wyraźną oznakę intencji ustawodawcy konstytucyjnego przejęcia dotychczasowego rozumienia tej zasady, tak jak się ono uformowało w praktyce konstytucyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie sądowno–konstytucyjnym minionych lat”¹⁵⁹.

W kontekście całokształtu przepisów nowej ustawy zasadniczej zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej nabiera nowej, głębszej wymowy niż na to pozwalała wykładnia poprzedniego art. 1 p.u.m. Kryteriami oceny wszelkich działań władz publicznych, w tym ustawodawstwa mającego realizować zasadę demokratycznego i społecznie sprawiedliwego państwa prawnego muszą być również pewne wartości wyraźnie wyrażone w preambule Konstytucji z 1997 r., takie jak: wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog. Powołane wymogi nawiązują zatem do tzw. materialnego rozumienia praworządności i w kategorię rycy sposób wykluczają arbitralne stanowienie prawa¹⁶⁰.

Klauzula sprawiedliwości społecznej nadaje się do stosowania przede wszystkim jako argument dodatkowo uzasadniający fakt naruszenia określonej, bardziej konkretnej, normy czy zasady konstytucyjnej. Tylko natomiast w wyjątkowych sytuacjach może ona występować jako samoistna i wyłączna przesłanka dla wydania orzeczenia o niekonstytucyjności, zwłaszcza gdy badane przepisy dotyczą podmiotów pozostających wewnątrz systemu organizacyjnego władzy publicznej¹⁶¹.

158 Wyroki z 9 VI 1998 r., K.28/97, OTK ZU Nr 4/98, s. 304; z 20 X 1998 r., K.7/98, OTK ZU Nr 6/98, s. 505.

159 Wyrok z 25 XI 1997 r., K.26/97, OTK ZU Nr 5–6/97, s. 445.

160 Wyrok z 3 VI 1998 r., K.34/97, OTK ZU Nr 4/98, s. 289–290.

161 Wyrok z 3 XI 1998 r., K.12/98, OTK ZU Nr 6/98, s. 538–539.

8. Zasada podziału władz i jej konsekwencje

Właściwe rozumienie przyjętej w polskim systemie prawnym koncepcji podziału władz wymagało wykładni dwóch norm konstytucyjnych: art. 1 p.u.m. i art. 1 ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (dalej Mała Konstytucja lub MK).

Wprowadzenie do Konstytucji, ustawą z dnia 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, formuły demokratyczne państwo prawne (art. 1) oznaczało odrzucenie obowiązującej do tego momentu zasady jednolitości władzy państwowej.

Demokratyczne państwo prawne opiera się o zasadę podziału władz¹⁶². Stanowisko TK w tej kwestii wywołało zróżnicowane reakcje doktryny¹⁶³. Wątpliwości w tym względzie rozviało wejście w życie Małej Konstytucji z 1992 r. Nową podstawą normatywną zasady podziału władz stał się art. 1 MK stanowiący: „Organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są Sejm i Senat RP, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent RP i Rada Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej – niezawisłe sądy”.

Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego z ustanowionej *expressis verbis* w art. 1 MK zasady podziału władz wynikało, iż władze ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, a nadto musi między nimi panować równowaga oraz muszą one między sobą współpracować. Mała Konstytucja nie posługiwała się wprost terminem podział władz, lecz podziału takiego dokonywała.

Doktrynalne rozbieżności terminologiczne dotyczące nazwy omawianej zasady (podział władzy czy też podział władz) Trybunał Kon-

162 Orzeczenie z 19 VI 1992 r., U.6/92, OTK..., t. 2, s. 896–897.

163 Aprobująco: J. Zakrzewska, Spór o Konstytucję, Warszawa 1993, s. 52, 68; J. Ciemniowski, Podział władz w „Małej Konstytucji”. Kilka uwag o stosunkach między parlamentem i rządem (w:) „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 23; M. Pietrzak, model demokratycznego..., op. cit., s. 11; I. Bogucka, Państwo prawne a problem uznania administracyjnego, PiP 1992, z. 10, s. 33–34. Wątpliwości wyrazili: A. Pułto, Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie prawa i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, Przegląd Sejmowy 1993, nr 3, s. 10; W. Sokolewicz, Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne, PiP 1990, z. 4, s. 12 i n.

stytucyjny rozstrzygnął w orzeczeniu z 22 XI 1995 r., K.19/95¹⁶⁴ uznając za trafniejsze określenie podział władzy, jako lepiej nawiązujące do postanowienia art. 2 ust. 1 przepisów konstytucyjnych („W Rzeczypospolitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Narodu”). Zasada podziału władzy była ściśle skorelowana z zasadą zwierzchnictwa Narodu i zasadą państwa prawnego. Dlatego nie mogła być wykładana bez uwzględnienia swej funkcji i związków z wymienionymi zasadami konstytucyjnymi. TK opowiadał się za takim rozumieniem zasady podziału władzy, które uwzględnia przede wszystkim jej cel¹⁶⁵.

Zasada podziału władzy nie ma zastosowania do organów samorządu terytorialnego. Ustawodawca zwykły może jednak przyjmować rozwiązania mające na celu zachowanie dystansu personalnego między organami stanowiącymi (tzn. i kontrolującymi), a aparatem wykonawczym.

Przedstawiony w orzeczeniu z 9 XI 1993 r., (K11./93)¹⁶⁶ pogląd o konieczności rozdzielenia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w orzeczeniu z 21 XI 1994 r., (K.6/94). „Rozdzielenie” oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialne odpowiadające ich istocie. Każda z władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty¹⁶⁷. W odniesieniu do parlamentu minimum tym jest wyłączność stanowienia ustaw o nieograniczonym w zasadzie zakresie przedmiotowym. Władza ustawodawcza ma szeroką swobodę wyboru różnych rozwiązań prawnych zawartych w przyjmowanych ustawach m.in. w zakresie zobowiązań podatkowych. Swoboda ta jest wprawdzie ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez nie wartości, ale w wypadkach

164 OTK ZU Nr 3/95, s. 153. Za stosowaniem określenia podział władz opowiedział się W. Sokolewicz, *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Konstytucja i gwarancje...*, op. cit., s. 183, tenże, *Rozdzielone, lecz czy równe*, op. cit., s. 27. Terminem podział władzy posługują się A. Pułto, *Podział władzy...*, op. cit., s. 19, P. Sarnecki, *Komentarz do Konstytucji...*, op. cit.

165 K.19/95, OTK ZU nr 3/95, s. 154.

166 OTK..., t. 2, s. 1211.

167 OTK w 1994 r., cz. II, s. 91.

wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z Konstytucją. Obalenie domniemanie wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą i Konstytucją¹⁶⁸. Wyjątek stanowiło przekazanie Radzie Ministrów upoważnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 23 MK). Rozporządzenia wykonawcze do ustaw nie mogły uzupełniać regulacji ustawowej, lecz jedynie ją konkretyzować w kierunku ustalonym przez ustawodawcę (K.4/95).

Trybunał Konstytucyjny podjął również próbę wyjaśnienia, w kontekście ustawy budżetowej, typowego zjawiska, jakim jest pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji władzy ustawodawczej i wykonawczej (K.6/94). Z uwagi na specyficzny charakter budżetu jako politycznego kompromisu między legislaturą i egzekutywą realizacja podziału władzy w tej materii nie przebiega z taką ostrością, jak w innych dziedzinach, w których przeciwstawienie „stanowienia” i „wykonywania prawa” może być dokonane w bardziej wyrazisty sposób.

Trybunał Konstytucyjny zaaprobował doktrynalną wykładnię zasady podziału władzy, a w szczególności pogląd, że zasada ta nie jest w Małej Konstytucji przyjmowana w absolutnie pełnym wymiarze doznając wszędzie mniejszych czy większych ograniczeń¹⁶⁹. W płaszczyźnie funkcjonalnej kompetencje egzekutywy w zakresie władzy wykonawczej, jak i legislatury w zakresie stanowienia prawa powinny być dokładnie oznaczone. Legislatura może posiadać większe możliwości oddziaływania na egzekutywę (m.in. kontrola, odpowiedzialność). Ingerencja legislatury w dziedzinę przynależną władzy wykonawczej nie może jednak naruszać minimum kompetencyjnego rządu. Za sprzeczny z zasadą podziału władzy TK uznał ustawowy wymóg wyrażenia przez Sejm w drodze uchwały zgody na prywatyzację określonych sektorów gospodarki (K.19/95). Jednocześnie Trybunał przyjął za trafny pogląd, że „niepowtórzenie w Małej Konstytucji dawnego art. 20 ust. 3 Konstytucji z 1952 r. ustalającego kompetencję Sejmu do podejmowania uchwał określających podstawowe kierunki

168 Orzeczenie z 13 V 1994 r., T.4/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 77. Również orzeczenia z 7 XII 1993 r., K.7/93, OTK..., t. 2, s. 1259; 12 I 1995 r., K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 27.

169 Orzeczenie z 22 XI 1995 r., K.19/95, OTK ZU Nr 3/95, s. 154.

działalności państwa, nie oznacza odebrania Sejmowi wszelkich możliwości prawnych wywierania wpływu na politykę państwa” (K.19/95).

Konstytucyjne wyodrębnienie trzech podstawowych rodzajów władzy nie przekreślało możliwości powoływania przez ustrojodawcę (czy też ustawodawcę zwykłego) organów państwowych poza strukturą trójpodziału władzy (np. Krajowa Rada radiofonii i Telewizji). Zasada podziału władzy nakazująca rozdział władzy państwowej pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą nie odnosiła się bezpośrednio do samorządu terytorialnego. *De lege lata* Konstytucja nie stwarzała żadnych podstaw dla tworzenia konstrukcji odrębnej „władzy samorządowej”, ani nie nakazywała, aby zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego musiały być klasyfikowane według reguł trójpodziału władz (K.4/95).

9. Wnioski

Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że Trybunał dokonując interpretacji norm (zasad) konstytucyjnych często podkreślał wieloznaczność i nadużywanie terminu „zasada” (np. orzeczenia U.5/86, K.1/87, U.1/87).

Trybunał Konstytucyjny pod pojęciem „zasada” rozumiał przede wszystkim:

- 1) normy konstytucyjne wyrażone *expressis verbis* w tekście Konstytucji, mające szczególne znaczenie (tzw. „pozytywne zasady prawa”). Np. zasada równości praw obywateli (U.5/86), P.1/87, K.3/89, P.7/92, P.1/94, K.11/94), zasada sprawiedliwości społecznej (U.5/86, U.7/87, K.1/88, K.14/91, K.3/94), zasada demokratycznego państwa prawnego (K.1/90, U.6/91, K.9/92, P.3/94, K.11/94), zasada podziału władz (K.3/91, K.11/93, K.6/94, K.12/94).
- 2) „implikowane zasady prawa” wywiedzione (wyinterpretowane) z norm konstytucyjnych wyrażonych *expressis verbis* w przepisach konstytucyjnych. Do tej grupy poza zasadami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (np. zasada *lex retro*

non agit, ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa) należą np. zasada współzależności praw i obowiązków obywatelskich¹⁷⁰, zasady uzupełniające treść zasady sprawiedliwości społecznej: zasada proporcjonalności (K.14/91), zasada sprawiedliwości wyrównawczej (K.1/90), zasada solidarności społecznej (P.2/92). Są one rezultatem aktywnej wykładni Trybunału Konstytucyjnego, który „ustalając normatywną treść konstytucji ma zawsze na względzie nie tylko proste brzmienie jej przepisów, ale ich rozumienie (wykładnię) przez doktrynę i orzecznictwo sądów”¹⁷¹.

- 3) Trybunał Konstytucyjny używał terminu „zasada” powtarzając sformułowania zawarte w rozpatrywanych tekstach prawnych (np. zasada ustalania kosztów remontów i eksploatacji U.5/86).
- 4) „zasada” jako „zasada – nazwa” na oznaczenie zbioru uregulowań: np. zasada prawdy obiektywnej w k.p.a. z powołaniem szeregu jego przepisów (P.1/87), zasada spójności i pewności prawa – wskazanie całego kompleksu zjawisk doniosłych w tworzeniu i stosowaniu prawa (U.4/86).
- 5) „zasada” jako kryterium, sposób ustalania treści normy (np. K.1/87, U.8/88).

Trybunał Konstytucyjny najczęściej, jako podstawę (normę konstytucyjną) badania konstytucyjności norm ustawowych i podstawowych, powoływał art. 1 przepisów konstytucyjnych wyrażający zasadę państwa prawnego. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i ustalenia doktryny prawniczej pozwalają na stwierdzenie, że TK nie dokonał jeszcze całościowej wykładni pojęcia demokratycznego państwa prawnego. Zakres znaczeniowy zasady państwa prawnego nie wypełnia ram koncepcji państwa prawnego zawartej w MK i utrzymanych w mocy przepisach Konstytucji z 22 VII 1952 r.

Trybunał Konstytucyjny podejmował próby sprecyzowania tego zakresu w drodze:

170 TK wyprowadził ją „częściowo wprost, a częściowo w drodze wykładni przepisów Konstytucji PRL, w tym przede wszystkim z art. 67 ust. 3”, U.5/86, OTK w 1986 r., s. 27.

171 U.5/86, OTK w 1986 r., s. 20.

- 1) uszczegółowienia zakresu znaczeniowego zasady państwa prawnego poprzez wyprowadzanie (i określanie treści) zasad zawartych w art. 1 p.u.m.;
- 2) odwoływania się do tzw. „standardów” państwa prawnego. Zasada państwa prawnego wymaga m.in. by całe prawo było zgodne z Konstytucją.

Katalog zasad podstawowych (kardynalnych), które Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z zasady państwa prawnego obejmuje:

- 1) zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa,
- 2) niedziałanie prawa wstecz, (w prawie podatkowym przyjęła postać zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego i nakaz dokonywania tych zmian w roku poprzednim).
- 3) ochronę praw słusznie nabytych,
- 4) zachowanie stosownego *vacatio legis*,
- 5) prawo do sądu,
- 6) zakaz nadmiernej ingerencji,

Poza powyższymi zasadami Trybunał Konstytucyjny interpretował art. 1 przepisów konstytucyjnych w kontekście następujących zasad:

- 1) podział władz,
- 2) zasada zapewnienia parlamentowi warunków wykonywania jego konstytucyjnych zadań. Nie została sformułowana wprost w Konstytucji. TK wywodził ją z ogólnego pojęcia demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Konstytucji), z zasady mandatu wolnego (art. 6 MK) i związanej z nią autonomii wewnętrznej parlamentu (art. 14 MK), a także z ogółu kompetencji i zadań parlamentu, które konstytucja nakazuje mu wykonywać. Na autonomię parlamentu składa się przede wszystkim jego prawo do samodzielnego uchwalenia regulaminu określającego wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania parlamentu, zwana na ogół autonomią regulaminową izb.

- 3) zasadniczym elementem demokratycznego państwa prawnego (art. 1 p.u.m.) i zasady podziału władz (art. 1 MK) jest zasada wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa (wyrażona w art. 20 zd. 1 MK). Kształtowanie dochodów Państwa jest w istocie nakazem konstytucyjnym wynikającym z art. 20, art. 22 ust. 1 i 2 oraz z art. 52 ust. 2 pkt 5 MK
- 4) zasady prawidłowej legislacji:
- norma zakazująca organom państwa stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu i norm nakazująca każdemu organowi działanie wyłącznie w granicach swojej prawem określonej kompetencji. Każde naruszenie prawa przez organ państwowy, także w procesie tworzenia prawa, jest jednocześnie niewykonaniem obowiązku przestrzegania norm prawnych (K.14/91).
 - „niedochowanie” ustawowego trybu do wydania aktu prawnego. Nie jest „niedochowaniem” trybu ustawowego, i w konsekwencji naruszeniem art. 3 Konstytucji RP, pominięcie ustawowego trybu konsultacji projektu ustawy ze związkami zawodowymi.
 - zakaz umieszczania w ustawie budżetowej przepisu nowelizującego inne ustawy. *„Zasady demokratycznego państwa prawnego, które wynikają z art. 1 przepisów konstytucyjnych, a zwłaszcza nałożenie w art. 3 ust. 2 tych przepisów obowiązku działania wszystkich organów państwa na podstawie przepisów prawa, nie pozwalały na umieszczenie zakwestionowanych przepisów w projekcie ustawy budżetowej na 1993 r., a następnie ich uchwalenie w ustawie budżetowej. Tryb uchwalania ustaw budżetowych (przewidziany w MK) nie może być stosowany do uchwalania lub nowelizowania innych ustaw”* (K.16/93).
 - nie jest działaniem niekonstytucyjnym, tzn. nie jest niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 1 p.u.m.) i zasadą praworządności (art. 3), chociaż jest działaniem niewłaściwym, technika legislacyjna nie zawierająca wyraźnego uchylenia norm ustanowionych wcześniej (brak klauzuli derogacyjnej) (P.1/94, K.12/94).

Naruszenie poprawności techniki legislacyjnej nie rodzi automatycznie niekonstytucyjności przepisu wydanego z zastosowaniem techniki niepoprawnej (K.10/94).

Art. 1 przepisów konstytucyjnych, w części wysławiającej zasadę państwa prawnego, ma charakter na tyle ogólny, że służy Trybunałowi Konstytucyjnemu jako podstawa dokonywanej kontroli konstytucyjności, przy czym jednocześnie TK nie wyjaśnia w sposób całościowy jego treści¹⁷².

„Odnajdywanie” w klauzuli demokratycznego państwa prawnego kolejnych zasad oznaczało nadawanie im rangi konstytucyjnej i związanie ustawodawcy zwykłego. Aktywna rola orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynikała z charakteru ówczesnych przepisów konstytucyjnych (zawierających dużą liczbę luk) i prowadziła do uzupełniania tekstu obowiązującej konstytucji¹⁷³.

Konstytucja RP z 2 IV 1997 r. umieszcza zasadę państwa prawnego w art. 2. Zachowuje przy tym jej postać słowną z dawnego art. 1 p.u.m. W związku z tym uzasadnione jest pytanie, czy zmiana numeru artykułu, przy pozostawieniu jego autentycznego brzmienia, oznacza konieczność nowego określenia treści zasady w nim zawartej, czy też aktualne jest jej rozumienie ustalone przez Trybunał Konstytucyjny we wcześniejszym orzecznictwie ?

Analiza wyroków i postanowień TK wydanych po 17 X 1997 r. pozwala na udzielenie następującej odpowiedzi: Treść, znaczenie i konsekwencje zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 konstytucji należy traktować w taki sam sposób, jaki został przyjęty przez TK przed wejściem w życie nowej konstytucji¹⁷⁴. Dotyczy to także zasady sprawiedliwości społecznej¹⁷⁵, która zawarta poprzednio w art. 1 p.u.m., została recypowana w art. 2 konstytucji i zasady równości wobec prawa, która dotychczas wyrażona w art. 76

172 Por. J. Oniszczuk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1994–1995* (wybrane zagadnienia), cz. III, Warszawa 1996, s. 190.

173 Zob. L. Garlicki, *Polski prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wyd. 2, Liber, Warszawa 1998, s. 59.

174 Wyroki z 25 XI 1997 r., K.26/97, OTK ZU Nr 5-6/97, s. 445–446; z 24 III 1998 r., U.22/97, OTK ZU Nr 2/98, s. 98–99; z 31 III 1998 r., K.24/97, tamże, s. 81, z 8 IV 1998 r., K.10/97, OTK ZU Nr 3/98, s. 157.

175 Wyrok z 12 V 1998 r., U.17/97, OTK ZU Nr 3/98, s. 209.

ust. 2 p.u.m. została co do istoty zapisana w art. 32 konstytucji¹⁷⁶. Dosłowne powtórzenie przepisu oznacza, że intencją ustrojodawcy było przejęcie dotychczasowego kształtu i rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ono ukształtowało w praktyce konstytucyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie po 29 XII 1989 r. Identyfikacji językowej towarzyszy także bliskość aksjologiczna. Zespół wartości będący podstawą nowelizacji z 29 XII 1989 r. znalazł potwierdzenie i rozwinięcie w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. Tym samym podstawowa treść przedmiotowej zasady, wyrażonej w art. 2, powinna być rozumiana w taki sam sposób, jak rozumiana była w poprzednim ustroju konstytucyjnym. Wprowadzone zmiany konstytucyjne mają charakter ewolucyjny. Należy przyjąć, że jeżeli brzmienie poszczególnych przepisów konstytucji, z których wyprowadza się odpowiednie wzorce (kryteria) konstytucyjności pokrywa się, w zasadzie, z brzmieniem uchylonych przepisów konstytucyjnych, a ich kontekst systemowy i funkcjonalny nie uległy istotnym zmianom, to nowe przepisy zachowują swoje dotychczasowe znaczenie. Oparte na nich wzorce konstytucyjności pozostają więc bez zmian. Jeżeli natomiast przepisom takim nadano zmienione lub całkowicie nowe brzmienie, to zgodność opartych na nich wzorców konstytucyjności z wzorcami opartymi na przepisach konstytucyjnych obowiązujących poprzednio powinna być przedmiotem odrębnej oceny Trybunału Konstytucyjnego dokonywanej zawsze w kontekście konkretnej sprawy¹⁷⁷.

Modyfikacja rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego może wynikać zarówno z konkretnych unormowań nowej konstytucji, jak i z ogólnego kontekstu jej postanowień. Szereg zasad i reguł, które Trybunał Konstytucyjny „odnalazł” w ogólnej zasadzie państwa prawnego, a które nie były wyrażone wprost w polskim systemie prawa, obecnie zostały bezpośrednio zapisane w szczegółowych regulacjach nowej konstytucji. Dotyczy to zwłaszcza praw jednostki o charakterze materialnym (np. art. 38, art. 45 czy art. 51). Oznacza to, że w tym zakresie zasada demokratycznego państwa prawnego utraciła swój samoistny charakter, bo wynikające z niej konsekwencje szczegółowe zostały powtórzone i rozwinięte w szczegółowych przepisach

176 Wyrok z 3 VI 1998 r., K.34/97, OTK ZU Nr 4/98, s. 289–290.

177 Wyrok z 12 V 1998 r., U.17/97, OTK ZU Nr 3/98, s. 206.

konstytucyjnych. To powtórzenie nie może być jednak traktowane jako wyłączenie takich treści szczegółowych z ogólnego rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego i jej pozostawienie 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 zasady demokratycznego państwa prawnego.

Art. 1 p.u.m. i zapisaną w nim przedmiotową zasadę Trybunał Konstytucyjny traktował jako swoiste, zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* zapisane w tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikały z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego. Miały one różnorodny charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego (koniecznym elementem jest tu prawo do życia, prawo do prywatności, prawo do sądu), jak i do tzw. zasad prawidłowej legislacji (np. zakaz retroakcji, nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis*). Ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W powiązaniu z zasadą proporcjonalności były to ogólne podstawy dla wyznaczenia kształtu i konsekwencji zasady demokratycznego państwa prawnego.

Przyjęty w pracy podział zasad konstytucyjnych na zasady – wzorce (mające postać klauzul generalnych, przede wszystkim zasada państwa prawnego) i zasady – szczegółowe, w nich zawarte, znajduje potwierdzenie w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wydanych po wejściu w życie nowej konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wprost nazywa zapis art. 2 Konstytucji klauzulą demokratycznego państwa prawnego, z której wypływają zasady szczegółowe¹⁷⁸.

Klauzula demokratyczne państwo prawne obejmuje dwa rodzaje zasad:

178 Tak w wyrokach z: 25 XI 1997 r., K.6/97, OTK ZU Nr 5–6/97, s. 446; 31 III 1998 r., K.24/97, OTK ZU Nr 2/98, s. 90; 19 V 1998 r., U.5/97, oTK ZU nr 4/98, s. 250; 9 VI 1998 r., K.28/97, tamże, s. 303–304; 15 IX 1998 r., K.10/98, OTK ZU Nr 5/98, s. 407; 10 XI 1998 r., K.39/97, OTK ZU Nr 6/98, s. 558, 565; 23 XI 1998 r., SK 7/98, OTK ZU Nr 7/98, s. 629; 27 I 1999 r., K.1/98, OTK ZU Nr 1/99, s. 44.

- 1) znajdujące wyraz zarówno w jej treści, jak i – niekiedy w sposób bardziej konkretny – w dalszych postanowieniach Konstytucji. W przypadkach, gdy ogólną zasadę demokratycznego państwa prawnego konkretyzują dalsze przepisy konstytucji określające reguły funkcjonowania poszczególnych instytucji tegoż demokratycznego państwa prawa, należy przeprowadzić ocenę trafności zarzutu naruszenia tej zasady, z uwzględnieniem odpowiednich szczególnych regulacji konstytucji¹⁷⁹. „Wzbogacanie” podstaw kontroli o taką zasadę ogólną w sytuacji, gdy w pierwszej kolejności w grę wchodzi unormowanie konstytucyjne o większym stopniu szczególowości, ściślej wiążące się z badaną sytuacją, nie zawsze jest racjonalne. Byłoby to celowe tylko wówczas, gdyby naruszenie ogólnych zasad konstytucyjnych godziło w ich istotę lub ograniczało ich funkcjonowanie. W takim bowiem wypadku stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia określonej zasady ogólnej, oprócz naruszenia unormowania szczegółowego, służyłoby podkreśleniu powyższego „kwalifikowanego” charakteru naruszenia tej zasady, a nie stanowiłoby tylko odwzorowania zachodzącej zawsze implikacji między naruszeniem unormowania szczegółowego a naruszeniem zasady ogólnej¹⁸⁰.
- 2) inne zasady i reguły, których nie powtórzono w dalszym tekście Konstytucji. Wynikają one, tak jak poprzednio, z ogólnej treści klauzuli demokratycznego państwa prawnego i art. 2 stał się ich jedyną i samoistną podstawą prawną.

Art. 2 musi być rozumiany w ścisłym związku z konkretyzującymi go postanowieniami szczegółowymi, ale zapisanie ich w tekście Konstytucji należy traktować tylko jako potwierdzenie treści ogólnie wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. W żadnym zaś razie nie może to dawać podstawy do stosowania wykładni *a contrario* i formułowania tezy, że skoro jakiejś zasady czy reguły nie zapisano wyraźnie w szczegółowych przepisach konstytucyjnych to wyklucza to jej wyprowadzenie z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Art. 2 może stanowić podstawę do wywodzenia nie wyrażonych w Konstytucji wprost zasad konstytucyj-

179 Wyrok z 13 I 1998 r., K.5/97, OTK ZU Nr 1/98, s. 21.

180 Wyrok z 25 V 1998 r., U.19/97, OTK ZU Nr 4/98, s. 265.

nych działania organów władzy publicznej np. zakazu retroakcji czy *vacatio legis*¹⁸¹. Pogląd Trybunału Konstytucyjnego stanowi przyjęcie prostego wnioskowania logicznego, które dotyczy „wynikania normy z normy”. Norma N2 wynika z normy N1 wtedy, gdy zakres zastosowania N1 lub zakres normowania N1 zawiera w sobie odpowiednio zakres zastosowania lub normowania N2, przy założeniu tożsamości lub węższego zakresu dyspozycji N2. Norma N2 nie jest sformułowana wprost w akcie prawnym. Jeżeli jednak ustawodawca wyraźnie wskazał, że pewne normy N2 jako konsekwencje normy N1 nie obowiązują, to także interpretator nie może uznać ich za obowiązujące. Wyłączenie uznania pewnej zasady, czy reguły za zasadę konstytucyjną przez Trybunał Konstytucyjny musi, w takiej sytuacji, wynikać z wyłączenia tej możliwości przez konkretny przepis konstytucyjny. Ponieważ, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istnieje jednak możliwość wyprowadzania pewnych zasad z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego przyjąć należy, że wyłączenie możliwości uznania jakiejś normy za zasadę konstytucyjną nie może być zawarte w unormowaniu rangi ustawy zwykłej. *Lex inferior non derogat legi superiori*. Przepis ustawy zwykłej nie może wyłączać któregokolwiek z przepisów konstytucji.

181 Wyrok z 23 XI 1998 r., SK.7/98, OTK ZU Nr 7/98, s. 629, z 12 IV 2000 r., K.8/98, OTK ZU nr 3/2000, s. 409. Zob. też, L. Garlicki, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1999 r., Przegląd Sądowy 1999, nr 6, s. 122.

POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCA WYKŁADNIA USTAW

1. Charakter i formy wykładni dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny

Przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu prawa ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw było wynikiem nowelizacji Konstytucji PRL z 7 IV 1989 r.¹. Do treści art. 33a ust. 1 dodano słowa: „a także ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw”. Wcześniej kompetencja ta należała do Rady Państwa. Nowela konstytucyjna z 10 II 1976 r. nadawała Radzie Państwa kompetencję czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją². Konkretyzację ustawową regulacji konstytucyjnej z 7 IV 1989 r. stanowiła ustawa z 25 V 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom państwowym³. Art. 5 ustawy o TK stwierdzał, że „Trybunał Konstytucyjny ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw”. Przepis ten był językowym powtórzeniem zwrotu zawartego w art. 33a ust. 1 p.u.m. nie mającym samoistnego waloru normatywnego. Art. 33a Konstytucji i art. 5 i 13 ustawy o TK nie precyzowały pojęcia „powszechnie obowiązująca wykładnia”. Przyjęty przez ustawodawcę sposób sformułowania normy kompetencyjnej naruszał zasady techniki legislacyjnej. Samo pojęcie było przedmiotem uwagi zarówno doktryny⁴, jak i Trybunału Konstytucyjnego.

1 Art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 7 IV 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

2 Por. Z. Witkowski, Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z konstytucją, PiP 1977, z. 7; J. Stembrowicz, Czuwanie nad zgodnością prawa z konstytucją, „Palestra” 1979, nr 2; P. Sarnecki, Uwagi w związku z uchwałą Rady Państwa w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją, P i P 1980, z. 7; A. Filcek, Ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw przez TK, NP 1991, nr 1–3, s. 3–4.

3 Dz.U. Nr 34, poz. 178.

4 Sposoby rozumienia pojęcia „wykładnia prawa” w doktrynie szczegółowo omawia J. Oniszczuk, Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ustalana przez Trybunał Konstytucyjny (w:) Studia i Materiały, t. III, Wydawnictwo TK, Warszawa 1995, s. 14–25.

Doktryna definiuje pojęcie „wykładnia prawa” wykorzystując fragmenty dwóch tradycyjnych już koncepcji wykładni: semantycznej (klaryfikacyjnej) i derywacyjnej.

Koncepcja semantyczna ujmuje wykładnię jako ustalenie właściwego znaczenia przepisów prawa, które budzą wątpliwości. Przypisanie znaczenia oznacza zarazem wskazanie wzoru powinnego zachowania się. Koncepcja semantyczna występuje w wersji intencjonalnej lub ekstensjonalnej⁵.

W ujęciu derywacyjnym celem wykładni jest odkodowanie norm prawnych zawartych w przepisach prawa, jako konkretnych wzorów postępowania, a następnie, w razie wątpliwości co do znaczenia zwrotów je tworzących, ich wyjaśnienie⁶.

Kolejno powstawały koncepcje wykładni prawa jako interpretacji humanistycznej⁷, w aspekcie komputacyjnym⁸, poziomowym⁹.

Niezależnie od wieloznaczności terminu „wykładnia prawa” w rozumieniu wspomnianych koncepcji odróżnia się wykładnię prawa jako proces ustalania znaczenia od wykładni jako rezultatu tego procesu. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuję następujące znaczenie pojęcia: Wykładnia prawa jest to interpretacja tekstów prawnych (związana z dokonywaniem określonych działań intelektualnych),

5 Nazwę koncepcja semantyczna wprowadza F. Studnicki, Wprowadzenie do informatyki prawniczej, Warszawa 1978, s. 41 i T. Gizbert-Studnicki, Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej, Kraków 1978, s. 6–8. Rozróżnienie wykładni semantycznej intencjonalnej i semantycznej ekstensjonalnej pochodzi z artykułu K. Pleszki, T. Gizberta-Studnickiego, Dwa ujęcia wykładni prawa. Próba konfrontacji, ZN UJ, Prace z nauk Politycznych, 1984, z. 20, s.17–18. Wersję intencjonalną reprezentują prace J. Wróblewskiego (np. Zagadnienia wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959, s. 125 i n. oraz z niewielkimi modyfikacjami prace późniejsze. Wersja ekstensjonalna to przede wszystkim praca J. Woleńskiego, Logiczne problemy wykładni prawa, Kraków 1972.

6 Zob. Z. Ziemiński, Logiczne podstawy prawoznawstwa, Warszawa 1966, s. 208 i n; tenże, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 274 i n, M. Zieliński, Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego, Poznań 1972, tenże, Właściwości derywacyjnej koncepcji wykładni, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Nr 38, Roczniki Prawne Nr 2, 1988 oraz literatura tam podana w przypisie 13.

7 L. Nowak, Interpretacja prawnicza, Warszawa 1973. O wykładni humanistycznej (*sensu largissimo*) zob. J. Wróblewski, An outline of a General Theory of Legal Interpretation and Constitutional Interpretation, Acta UŁ, Folia Iuridica 32, 1987, s. 34–38.

8 F. Studnicki, Wykładnia prawa w jej aspekcie komputacyjnym, „Studia Filozoficzne” 1985, z. 23, s. 93 i n.

9 R. Sarkowicz, Poziomowa interpretacja tekstu prawnego, Kraków 1995.

mająca na celu ustalenie rzeczywistego znaczenia przepisów prawa i sformułowanie na ich podstawie określonej normy postępowania.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wyliczała jedynie podmioty uprawnione do wniesienia wniosku w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (art. 13 ust. 1 – Prezydent, prezes RM, I prezes SN, prezes NSA, Rzecznik Praw Obywatelskich, prezes NIK, Prokurator Generalny), określała formę jej podjęcia (w drodze uchwały na posiedzeniu pełnego składu – art. 13 ust. 2) stwierdzając jednocześnie, że uchwała, o której mowa w ust. 2 jest ogłaszana w Dzienniku Ustaw RP. Wyliczenie podmiotów uprawnionych do składania wniosków miało charakter enumeratywny. Zakres podmiotowy art. 13 ust. 1 był znacznie węższy niż zakres przewidziany w art. 22 i 23 ust. 1 ustawy o TK, który obejmuje podmioty upoważnione do składania wniosków o stwierdzenie przez TK zgodności aktów ustawodawczych z konstytucją i innych aktów normatywnych z konstytucją lub aktem ustawodawczym. W konsekwencji sam Trybunał z własnej inicjatywy nie mógł dokonywać powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy. Był w związku z tym, związany zakresem wniosku, który określał przedmiot wykładni, tj. wskazaną ustawę, jej przepis albo zespół przepisów, zagadnienia interpretacyjne dotyczące wskazanej ustawy lub jej części¹⁰. Jeżeli wnioskodawca wycofał wniosek o ustalenie wykładni to TK miał obowiązek umorzyć postępowanie¹¹.

Uchwała w sprawie regulaminu czynności TK wskazywała w par. 28 ust. 2 sytuacje, w których TK ustalał powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw. Były to w szczególności:

- wypadki występowania rozbieżności w stosowaniu ustawy,
- brak wewnętrznej spójności przepisów ustawy, sprzeczność z przepisami innej ustawy.

10 Uchwała z 7 III 1995 r., W.4/94, OTK w 1995 r., cz.I, s. 235–236. Zob. również par. 29 pkt 1 i 2 uchwały TK z 23 VI 1993 r. w sprawie Regulaminu czynności TK. Pkt 2 cyt. uchwały wymaga „wskazania motywów uzasadniających ustalenie wykładni”.

11 Uchwała z 4 IV 1990 r., W.5/89, OTK w 1990 r., s. 186; postanowienie z 3 X 1995 r., W.4/95, OTK ZU 1995, Nr 2, s. 116; uchwała z 18 VI 1996 r., W.19/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 220–221.

Szerszy katalog sytuacji, w których ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy okazuje się szczególnie potrzebne zawierało postanowienie z 26 XI 1996 r.¹². Są to sytuacje, gdy:

- 1) powstają istotne rozbieżności w interpretacji przepisu ustawowego między konstytucyjnymi organami państwa, a spór taki w ogóle nie podlega właściwości sądów (np. W.7/94);
- 2) interes państwa wymaga szybkiego i jednolitego rozwiązania wątpliwości powstałych w procesie stosowania prawa, nie ma więc możliwości odczekiwania aż ukształtuje się orzecznictwo sądowe w danej kwestii. Najbardziej typowe są w tym zakresie wykładnie dotyczące prawa wyborczego, które muszą nabrać mocy przed dniem wyborów (np. W.4/93, W.5/93);
- 3) powstaje zasadnicza rozbieżność w interpretacji przepisów ustawy między organami sądowymi, której nie można usunąć za pomocą procedur przewidzianych w ustawie o SN, ustawie o NSA czy w kodeksach procedury sądowej lub której nie udało się usunąć za pomocą tych procedur (np. W.14/95);
- 4) potrzeba ingerencji TK staje się szczególnie uzasadniona tym, że orzecznictwo sądowe dotyczące wykładni danego przepisu pozostawia nierozwiązane problemy konstytucyjne, zwłaszcza odnoszące się do praw i wolności jednostki (np. W.14/94).

Z ustawy o TK nie wynikało, czy Trybunał mógł być odmówić ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni, a jeżeli tak, to w jakiej sytuacji. Wobec braku regulacji ustawowej odpowiedzi udziela orzecznictwo Trybunału. Doktryna widziała potrzebę posiadania przez TK kompetencji do odmowy ustalenia wykładni, choć obowiązujące przepisy takiego prawa Trybunałowi nie przyznawały¹³.

Odmowa ustalenia wykładni ustaw mogła nastąpić, jeżeli:

- 1) przedmiotem wniosku było ustalenie wykładni przepisów, które nie podlegają wykładni (przepisy rozporządzeń wykonawczych

12 W.4/96, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 547. Podobnie w postanowieniu z 29 IV 1997 r., W.5/96, OTK ZU 1997, Nr 2, s. 272.

13 Np. A. Zoll, Trybunał Konstytucyjny RP – zakres ograniczeń, doświadczenia, problemy, (w:) Studia i Materiały, t. I, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1995, s. 47.

oraz innych podstawowych aktów normatywnych) (W.6/91, W.8/92);

- 2) przedmiot wniosku stanowiły przepisy nie budzące wątpliwości (*clara non sunt interpretanda*) (W.11/92, W.16/95, W.12/95, W.17/94). Jedyne wyjątek to ustalenie wykładni, mimo braku wątpliwości co do znaczenia treści norm prawnych zawartych w przepisach będących przedmiotem wniosku z uwagi na powszechność ich wadliwego stosowania przez organy administracji publicznej (W.10/91, W.6/95). W kwestii stopnia (skali) wątpliwości TK przyjmował koncepcję subiektywno–obiektywną.
- 3) celem wykładni TK miałyby być zawężenie treści klauzul generalnych, świadomie pozostawionych przez ustawodawcę jako zwroty niedookreślone, których treść ma być doprecyzowana dopiero na gruncie konkretnych przypadków w drodze wykładni operacyjnej organów orzekających (W.9/94);
- 4) celem wniosku było uzyskanie uchwały o charakterze prawotwórczym w sytuacji występowania luki rzeczywistej (W.12/95, W.8/96).

Odmawiając ustalenia wykładni Trybunał Konstytucyjny powinien był uwzględniać zarówno argumenty wynikające z celu, jaki ustawodawca przypisuje instytucji powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, jak i argumenty wynikające z innych przepisów konstytucyjnych.

Istota wykładni Trybunału Konstytucyjnego sprowadzała się do ustalania (wyjaśniania) znaczenia określonego przepisu prawnego, którego stosowanie wywoływało, z różnych powodów, wątpliwości. Ustalenie wykładni było uzasadnione, jeżeli zwrot językowy zawarty w przepisie ustawy nie jest całkowicie jasny i jednoznaczny, zwłaszcza w kontekście innych przepisów ustawy¹⁴. TK dokonując wykładni ustaw ustalał znaczenie istotnych pojęć, wyrażań, zwrotów znajdujących się w wykładanym przepisie, które mają służyć rekonstrukcji norm prawnych. Wykładnia miała usuwać występujące w praktyce wątpliwości w taki sposób, aby nie stwarzać możliwości różnicowania

14 Uchwała z 8 III 1995 r., W.13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 250.

sytuacji prawnej adresatów tych norm. Ustalona wykładnia winna uniemożliwiać nadanie innego znaczenia wykładanemu przepisowi ze względu na znajdujący się w nim element o nieistotnym, z uwagi na charakter wątpliwości i cel wykładni je usuwającej, znaczeniu¹⁵. TK rozstrzygał wątpliwość interpretacyjną powstałą wskutek niejasnego, nieprecyzyjnego lub niepełnego sformułowania przepisów ustaw, ich sprzeczności w płaszczyźnie językowej. W takiej sytuacji interpretator ma (lub może mieć) trudności z poznaniem rzeczywistego znaczenia normy prawnej lub z wyborem między kilkoma „konkurującymi” ze sobą sposobami jej rozumienia. Wykładnia dokonywana przez Trybunał ani nic nie dodawała, ani nic nie ujmowała z treści przepisu, a jedynie wyjaśniała jego treść i znaczenie. Rezultat wykładni nie sprowadzał się do tworzenia nowych norm prawnych czy ich modyfikacji, lecz do ustalenia treści norm wysłowionych w analizowanych przepisach¹⁶, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi, przy zastosowaniu przyjętych w kulturze prawnej demokratycznego państwa prawnego reguł interpretacji¹⁷. Wydana, w następstwie wykładni, decyzja interpretacyjna ustalała znaczenie (treść) normy prawnej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny określając charakter dokonywanej przez siebie wykładni wyraźnie podkreślał jej deklaratoryjny, a nie prawotwórczy, charakter. Prawotwórczą rolę TK wyłączała konstytucyjna zasada podziału władz¹⁸. Uwzględniając poglądy doktryny o braku możliwości (niekiedy) ścisłego wyznaczenia granicy między wykładnią prawa a jego tworzeniem TK przypominał, iż trudność ta nie może jednak usprawiedliwiać dokonywania wykładni w takich sytuacjach, w których prowadziłyby to, z całą pewnością, do tworzenia norm prawnych wykraczających swoją treścią poza zakres interpretowanych przepisów, a więc w tym sensie do tworzenia nowego prawa¹⁹. Działalnością prawotwórczą Trybunału, wykraczającą poza jego kom-

15 Uchwała z 11 I 1995 r., W.11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 197.

16 Uchwała z 13 VI 1994 r., W.3/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 254; postanowienie z 26 III 1996 r., W.12/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 160.

17 Uchwała z 7 III 1995 r., W.9/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 238.

18 Uchwała z 6 X 1993 r., W.15/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 481. Podobnie W.9/94, s. 238; uchwała z 18 VI 1996 r., W.19/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 228; postanowienie z 21 V 1996 r., W.10/95, tamże, s. 229–230.

19 Postanowienie z 26 III 1996 r., W.12/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 162–163.

petencje, byłoby również ustalenie wykładni w sytuacji, gdy wątpliwości związane ze zrozumieniem obowiązującego prawa wynikają ze sprzeczności w strukturze poziomej przepisów ustawowych. Pogląd TK w tej kwestii nie był jednoznaczny (powróć do tego zagadnienia w dalszej części rozdziału).

Przedmiotem wykładni Trybunału mógł być zwrot językowy stanowiący równocześnie jednostkę legislacyjną (tzn. przepis prawny w brzmieniu nadanym przez ustawodawcę, zawierający zwrot, termin, którego znaczenie budzi wątpliwość). Elementem rekonstrukcji norm prawnych może też być, w pewnych okolicznościach, jednostka legislacyjna rozumiana jako brzmienie tytułu rozdziału, w którym mieści się wykładany przepis. Odtworzenie normy prawnej jest następstwem jej dekodowania z jednego lub kilku takich zwrotów. Następuje to w pierwszej fazie wykładni. Normy już odtworzone z przepisów zawierających (lub nie zawierających) zwroty budzące wątpliwość nie mogą być wykładane przez TK²⁰. Jeżeli przedmiotem interpretacji jest przepis odsyłający stworzenie normy prawnej, zawierającej poszukiwaną normę zachowania się, wymaga „uzupełnienia” go przez przepis odniesienia. Przepis odsyłający zawiera jedynie wskazówkę, które przepisy należy stosować i w których znajdują się postanowienia o charakterze normatywnym. Sam przez się nie tworzy normy prawnej²¹.

Przedmiotem wypowiedzi TK mających charakter ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw mogły być tylko przepisy rangi ustawowej. Ustawą jest jedynie akt prawny obowiązujący tzn. taki wobec którego postępowanie ustawodawcze zostało zakończone i akt został prawidłowo ogłoszony²². Termin ustawa w rozumieniu art. 33a ust. 1 p.u.m. in fine, art. 5 i art. 13 ustawy o TK obejmował także akty prawotwórcze wprowadzające do systemu prawa normy o randze ustaw zwykłych, zrównane w hierarchii źródeł prawa z ustawami. Były to:

20 Uchwała z 27 IX 1994 r., W.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 190, z 14 IX 1994 r., W.5/94, tamże, s. 165.

21 Uchwała z 1 VI 1994 r., W.4/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 220.

22 Uchwała z 5 IX 1995 r., W.1/95, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 23.

- dekrety wydane w latach 1944–1952 na mocy wówczas obowiązującego prawa (nie będące ustawą w znaczeniu formalnym, ale mające rangę równą ustawie w hierarchii źródeł prawa) (W.3/89);
- obowiązujące nadal rozporządzenia z mocą ustawy z okresu II RP;
- rozporządzenia wydawane przez Radę Ministrów na podstawie art. 23 w zw. z art. 52 ust. 2 pkt 2 MK;
- dekrety z mocą ustawy wydawane wcześniej przez Radę Państwa (W.4/94);
- ustawy wyrażające upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej (W.10/94).

Wykładni nie podlegali: przepisy normatywnych aktów podstawowych, w tym także aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania oraz przepisy prawa miejscowego wydane przez wojewodów i gminnego ustanowione przez organy gmin; postanowienia umów międzynarodowych.

Art. 13 ustawy o TK nie zawierał innych ograniczeń przedmiotowych. Przepisami ustawowymi podlegającymi powszechnie obowiązującej wykładni były więc także:

- przepisy ustaw uchylonych, jeżeli zgodnie z istniejącymi przepisami intertemporalnymi mogą być nadal stosowane²³. Formalne uchylenie lub zmiana przepisu nie zawsze oznacza zupełną utratę mocy obowiązującej wyrażonych w nim norm prawnych, w szczególności w tym sensie, że za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uważać taki przepis, który wprawdzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym przepis ten obowiązywał. Tym bardziej TK mógł ustalić powszechnie obowiązującą wykładnię przepisu, który jeszcze obecnie może mieć zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń

23 W postanowieniu z 28 X 1987 r., P.5/87, OTK w 1987 r., poz. 7 TK podniósł, że utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o TK nie jest tożsama z zasięgiem czasowym jego stosowania. Podobnie w uchwale z 25 IX 1991 r., W.1/91, OTK w 1991 r., s. 197.

macyjny i nie wiązało się z kwestią mocy obowiązującej wykładni TK. Natomiast moment podania wykładni Trybunału do wiadomości adresatów normy prawnej przez ogłoszenie w Dzienniku Ustaw mógł być cezurą istotną w ocenie zachowań niezgodnych z tą wykładnią. Od momentu podania wykładni do wiadomości adresatów postępowanie niezgodne z treścią normy ustalonej przez Trybunał było równoważne z postępowaniem sprzecznym z ustawą i powinno wywoływać takie same skutki prawne. Jeżeli adresat postąpił niezgodnie z normą prawną w jej właściwym rozumieniu ustalonym wiążąco przez TK (rozumiejąc ją w sposób odmienny), ale przed podjęciem stosownej uchwały Trybunału i jej podaniem do wiadomości, to wówczas praktyczne konsekwencje prawne takiego postępowania muszą być ustalane z uwzględnieniem także innych okoliczności. W tym kontekście pojawia się istotne pytanie o możliwość wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych oraz innych aktów prawnych w sytuacji, gdy zostały one wydane lub dokonane na podstawie normy prawnej rozumianej odmiennie od jej prawidłowego znaczenia, wiążąco ustalonego później w stosownej uchwale TK. Trybunał uznał, iż dopuszczalność, zakres i tryb korygowania skutków aktów stosowania prawa dokonanych przed dniem ogłoszenia uchwały TK niezgodnie z rozumieniem przepisu ustalonym w tejże uchwale regulują właściwe przepisy (tzn. m.in. przepisy k.p.a., kpc. i kpk.)²⁶.

Powszechność obowiązywania wykładni przepisu dokonanej przez TK oznaczała, że ustalone rozumienie wiąże wszystkie podmioty (tzn. zarówno obywateli, jak i organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej). Gdyby sąd przypisał stosowanemu przepisowi znaczenie odmienne od nadanego przez TK to orzeczenie byłoby sprzeczne z przepisem ustawy²⁷. Sąd Najwyższy przyjął, że z uwagi na regulację

26 W.17/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 230. Por. wyrok z 11 VII 1995 r., I SA 452/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 192: ustalenie przez TK powszechnie obowiązującej wykładni ustaw „nie może być traktowane jako przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 par.1 pkt 7 k.p.a.), natomiast umożliwia zweryfikowanie decyzji administracyjnej w myśl przepisów rozdziału 13 działu II k.p.a. regulującego uchylenie, zmianę oraz stwierdzenie nieważności decyzji”.

27 Poglądy doktryny nie były w tej sprawie jednolite. Por. A. Józefowicz, Skutki prawne orzeczeń TK o niezgodności aktu normatywnego z konstytucją, PIP 1994, z. 12, W. Sanetra, Orzecznictwo sądowe wobec obwieszczeń Prezesa TK o niezgodności aktów ustawodawczych z konstytucją, Przegląd Sądowy 1995, nr 4; tenże, Wyjaśnianie przepisów prawnych przez Sąd Najwyższy a zagadnienie..., op. cit., s. 15–29; tenże, W sprawie związania sądów powszechnie obowiązującą wykładnią ustaw, Przegląd Sądowy, 1996, nr 9, s. 3–18; K. Kolasiński, Sąd Najwyższy a Trybunał Konstytucyjny, Przegląd Sądowy, 1992, nr 4, s. 30–37; A. Strzembosz, Sąd Najwyższy a Trybunał Konstytucyjny, (w:) Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1994, s. 7–16.

art. 62 p.u.m. („sędziowie podlegają tylko ustawom”) wykluczona jest teza o pełnym związaniu sądów powszechnych obowiązującą wykładnią ustaw ustaloną przez TK²⁸. Trybunał dokonując wykładni ustaw (zarówno powszechnie obowiązującej, jak i operatywnej, przy wypełnianiu funkcji orzeczniczej lub odpowiedzi na pytania prawne) nie był związany wykładnią legalną ustaloną przez inne organy, natomiast organy te, przy dokonywaniu wszelkiej wykładni, były związane wykładnią ustaloną w uchwale TK. Organy stosujące prawo były zobowiązane, w razie rozbieżności między wykładnią TK a innego organu, przyjmować prymat wykładni dokonanej przez Trybunał (W.4/94).

Podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały, o której mowa w art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 IX 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48) lub odmowa podjęcia takiej uchwały nie ograniczało uprawnień podmiotów wymienionych w art. 13 ust. 7 ustawy o TK do wystąpienia z wnioskiem o dokonanie wykładni powszechnie obowiązującej przepisów, których dotyczyła uchwała SN. Ani przepisy konstytucyjne czy ustawowe dotyczące instytucji powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, ani przepisy cytowanej ustawy nie przewidywały ograniczenia lub wyłączenia kompetencji TK w tym zakresie (W9/94). Trybunał uważał za oczywiste, że konstytucyjna formuła o wykładni powszechnie obowiązującej (art. 33a ust. 1 *in fine* przepisów konstytucyjnych) musi być rozumiana jako ustanawiająca podporządkowanie tej wykładni wszystkim adresatów norm prawnych, w tym także i sądów (W.12/95). Widział jednak, z tego właśnie powodu, potrzebę ustalania powszechnie obowiązującej wykładni z dużą wstrzeźliwością „ograniczając się do wypadków trudności interpretacyjnych szczególnie rażących i doniosłych dla praktyki, które wymagają ze względu na dobro społeczne pilnego rozstrzygnięcia i nie mogą czekać na ustalenie się wykładni, jaka kształtuje się w toku normalnego orzecznictwa organów stosujących prawo” (W.4/94). Choć więc art. 33a ust. 1 *in fine* p.u.m. ustanowił kompetencję TK do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni każdego przepisu każdej obowiązującej ustawy i nie ograniczył tej kompetencji żadnymi

28 Uchwała z 26 V 1995 r., I PZP 13/95, OSN IAPiUS, 1995, nr 23, poz. 712. Krytycznie A. Stelmachowski, SN kontra TK, Przegląd Sądowy, 1996, nr 2, s. 3 i n.; P. Winczorek, Glosa, P i P 1996, z. 2; W. Skrzydło, A. Wąsek, Glosa, Przegląd Sejmowy, 1996, nr 2. Odmienne W. Sanetra, W sprawie związania..., op. cit., s. 6–10.

przesłankami szczególnymi to jednak sposób i zakres korzystania z tej kompetencji zależał zawsze od konkretnego kontekstu funkcjonowania wykładanego przepisu, także od sposobu rozumienia tego przepisu przez sądy, które go stosują przy rozstrzyganiu konkretnych spraw (W.4/96). Spór ten stał się bezprzedmiotowy w kontekście przepisów nowej Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. TK pozbawiono kompetencji ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw²⁹.

Była to abstrakcyjna wykładnia legalna ogólna dokonywana na podstawie normy kompetencyjnej art. 33 ust. 1 p.u.m.. Szczegółność i wyjątkowość wykładni legalnej TK wzmacniał fakt, iż była to norma konstytucyjna, która przyznawała jej moc powszechnie obowiązująca. Praktyka prawnicza z uwagi na legalny charakter tej wykładni traktowała ją jako swoisty analogon prawa powszechnie obowiązującego³⁰.

Art. 5 i art. 13 ustawy o TK nie określały ponadto trybu postępowania przy ustalaniu wykładni poza zapisem, że Trybunał ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw na posiedzeniu pełnego składu w drodze uchwały, którą ogłasza się w Dzienniku Ustaw RP. Lukę wypełnił sam TK podejmując 12 X 1989 r. uchwałę w pełnym składzie na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o TK w sprawie tymczasowego regulaminu czynności TK przy rozpoznawaniu wniosków o ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw³¹.

Dokonując wykładni Trybunał Konstytucyjny posługiwał się wypracowanymi w doktrynie i orzecznictwie dyrektywami interpretacyjnymi językowo–logicznymi, systemowymi, funkcjonalnymi (celowościowymi, historycznymi). W przypadkach występowania luk w prawie odwoływał się do wnioskowań *per analogiam legis* i *per analogiam iuris*.

29 W trakcie prac nad projektem nowej ustawy zasadniczej potrzebę zniesienia tej kompetencji TK prezentowali Z. Czeszejko–Sochacki, TK w świetle projektów konstytucji RP, PIP 1995, z. 2, s. 17; tenże, Sąd konstytucyjny w systemie organów państwa (w:) Studia i Materiały, t. III, Wydawnictwa TK, Warszawa 1995, s. 30–32; tenże, O niektórych problemach..., op. cit., s. 54; K. Działocha, Model ustrojowy TK de lege ferenda, PIP 1993, z. 2, s. 7; tenże, Wizja TK w projektach konstytucji RP, Acta Universitatis Wratislaviensis, NO 1745, 1995, s. 133–134;

30 A. Kozak, Rodzaje wykładni prawa w uchwałach TK (w:) S. Kaźmierczyk (red.), Z zagadnień wykładni prawa, Wrocław 1997, s. 54–55.

31 Zmienianej uchwałami z 7 II 1990 r., 28 III 2990 r., 3 X 1990 r., 23 VI 1993 r. (niepublikowane).

2. Reguły egzegezy prawniczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Na gruncie derywacyjnej koncepcji wykładni egzegeza tekstów prawnych jest procesem konstruowania systemu norm prawnych w oparciu o fakty uznawane, przez normatywną koncepcję źródeł prawa danego systemu prawa, za prawotwórcze. Dokonujemy tego zgodnie z wypracowywanymi przez doktrynę prawniczą regułami, które nazywamy regułami egzegezy. Są to reguły interpretacyjne (reguły wykładni), reguły inferencyjne i reguły kolizyjne.

Reguły interpretacyjne służą odtworzeniu z przepisów prawa wypowiedzi normatywnych (wypowiedzi przybierających formę norm postępowania). Stadium następnym jest ewentualne doprecyzowanie znaczenia zwrotów wchodzących w skład powstałych wypowiedzi. Na tym etapie istotne znaczenie mają reguły interpretacyjne przyjmowane w tradycyjnej wykładni klaryfikacyjnej. W praktyce stadia te są trudno rozróżnialne. Odtwarzanie norm prawnych zakłada bowiem wstępną znajomość ich uzasadnienia aksjologicznego.

Ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw Trybunał Konstytucyjny posługiwał się zarówno regułami interpretacyjnymi, jak i inferencyjnymi oraz kolizyjnymi.

2.1. Reguły wykładni

Na początku niezbędne jest poczynienie pewnego rozróżnienia form wykładni ustaw dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. W ówczesnym stanie prawnym problem wykładni występował zarówno przy hierarchicznej kontroli norm, jak i przy ustalaniu powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Wykładnia konstytucji, ustaw i podstawowych aktów normatywnych przeprowadzana w ramach funkcji orzeczniczej wykazuje pewne podobieństwo do sądowej wykładni operatywnej (z uwzględnieniem szczególności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny jako „sąd prawa”). Wykładnia operatywna jest wykładnią organu stosującego prawo w kontekście danego rozstrzyganego przypadku. Prowadzi do ustalenia znaczenia interpretowanego zwrotu prawnego, przepisu prawnego w konkretnym stanie faktycznym, a nie *in abstracto*. Błąd w wykładni

operatywnej wywiera więc skutki tylko w jednostkowej sprawie. TK także tutaj odwołuje się do wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, rzadko podając jednak konkretne stosowane dyrektywy interpretacyjne. Wskazuje jedynie kiedy istnieje potrzeba wykładni przepisów (*clara non sunt interpretanda*) oraz formułuje pewne dyrektywy interpretacyjne II stopnia (dyrektywy preferencji i wyboru).

W sytuacji, gdy tekst normatywny jest jasny, oczywisty i nie budzi wątpliwości pod względem językowym wówczas należy go interpretować wprost, tzn. według dyrektyw językowych. Jeżeli przepisy (w tym przypadku ustawy zasadniczej) są sformułowane w sposób jednoznaczny to nie można odwoływać się do pozajęzykowych dyrektyw interpretacyjnych sugerując przyjęcie dogodnego doraźnie *ratio legis*, korzystnego w danej sytuacji dla interpretatora³². TK podawał również kryterium „braku wątpliwości” (nie budzi zastrzeżeń) (W.5/96), jednoznaczności tekstu (U.3/86, P.1/87, K.3/89), oczywistości P.2/86). Jeżeli treść przepisu jest zrozumiała i nie budzi wątpliwości co do treści normatywnej (tym bardziej w sytuacji, gdy nie zawiera on zwrotów niedookreślonych lub klauzul generalnych), a raczej są to wątpliwości co do poprawności legislacyjnej, to wówczas wystarczająca jest wykładnia językowa (P.2/87, W.3/91, W.12/91).

Trybunał podkreślał potrzebę wykładni systemowej. Analizował *ratio legis* ustawodawcy w szeregu aktów normatywnych o zasadniczym znaczeniu dla systemu prawa. Dyrektywa interpretacyjna wykładni systemowej, dyrektywa korelacji systemu prawa (należy w taki sposób ustalać znaczenie interpretowanej normy, aby była ona jak najbardziej zgodna z zasadą systemu prawa) stała się podstawą ustalenia, że „normy prawa powszechnie obowiązującego (...) podlegają ocenie TK z punktu widzenia zgodności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi porządku prawnego” (U.7/87).

W ustaleniu właściwego znaczenia interpretowanych przepisów pomocna jest niekiedy wykładnia funkcjonalna mająca oparcie w aksjologii ustroju i systemu prawa (U.5/86, K.3/88). Wymaga ona sięgania do wartości i norm społecznych o charakterze pozaprawnym, akceptowanych przez polskie społeczeństwo. Jedna z dopuszczalnych

32 Orzeczenie z 3 III 1987 r., P.2/87, OTK t. I, s. 154, 157.

dyrektyw wykładni funkcjonalnej nakazuje ustalenie znaczenia interpretowanego przepisu będącego elementem określonej instytucji prawnej w taki sposób, by odpowiadało ono funkcji tej instytucji jako całości (Kw.1/89). Powołanie się na cel ustawodawcy (poddanie kognicji TK aktów normatywnych zawierających normy prawne bez względu na ich formę lub nazwę wynikające z art. 1 p.u.m. zasady państwa prawnego) umożliwiło TK uznanie, że kognicji TK podlegają również uchwały Sejmu (U.6/92).

Ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw było odrębną instytucją TK. Ze względu na wyposażenie jej w moc powszechnie obowiązującą zrównana została z wykładnią autentyczną przypisywaną bezpośrednio samemu prawodawcy. Z punktu widzenia kryteriów doktrynalnych kwalifikuje się jednak do kategorii wykładni legalnych. Jest to wykładnia legalna ogólna o cechach szczególnych w stosunku do wykładni operatywnej. Po pierwsze, przedmiotem powszechnie obowiązującej wykładni TK były przepisy ustawowe. Po drugie, TK dokonywał tej wykładni w odwołaniu do norm i zasad konstytucyjnych, których treść najpierw ustala. Uwzględnianie kontekstu systemowego (w sensie powoływania przepisów konstytucyjnych) ma tym większe znaczenie, że przepisy te w stopniu znacznie silniejszym niż inne przepisy nawiązują do wartości, jakimi kieruje się społeczeństwo. Bardziej istotny jest pogląd, iż Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni przepisów obowiązany jest brać również pod uwagę wartości, które nie zostały jeszcze bezpośrednio wypowiedziane w przepisach konstytucyjnych (W.9/94). Pojawia się analogia do działalności Rady Konstytucyjnej we Francji, która „wydobywa” zasady tkwiące w normach konstytucyjnych. Po trzecie, wykładnia generalno-abstrakcyjna może prowadzić do zawężenia pola wykładni operatywnej dokonywanej w konkretnych sprawach (W.12/95).

W obu przypadkach Trybunał Konstytucyjny przyjmuje rozróżnienie pomiędzy przepisami prawnymi jako fragmentami tekstów aktów prawodawczych a normami prawnymi jako ich treścią. Przedmiotem wykładni TK jest zwrot językowy stanowiący jednocześnie jednostkę legislacyjną, a więc przepis prawny w brzmieniu nadanym przez ustawodawcę. Rekonstrukcja normy prawnej z jednego lub kilku takich zwrotów następuje już w I fazie wykładni w efekcie ich swoistego dekodowania. Przedmiotem wykładni, nie mogą być normy „odtwo-

zione” z przepisów zawierających termin interpretowany oraz tego terminu nie zawierających, a tylko te przepisy ustawowe, w których występuje budzący wątpliwości termin. Treść przepisów prawnych wyznacza nie tylko ich brzmienie, lecz także treść innych przepisów prawnych (mających wpływ na rozumienie interpretowanego przepisu w ramach wykładni systemowej) oraz aksjologia leżąca u podstaw danego porządku prawnego, cel i funkcja danego unormowania w kontekście aktualnych stosunków społecznych, ekonomicznych i kulturowych (wykładnia funkcjonalna). W ramach wykładni funkcjonalnej TK uznaje konieczność posługiwania się jej modelem statycznym, jak i dynamicznym. Przepis prawny, przy tym samym brzmieniu nadanym przez ustawodawcę, może mieć jedną niezmienną treść normatywną od wejścia w życie, przez cały czas jego obowiązywania w modelu statycznym albo treść ta może ulegać zmianom wraz ze zmianą innych niż brzmienie przepisu wyznaczników jego rozumienia (kontekst systemowy i funkcjonalny przepisu) w modelu dynamicznym. Korzystając z dyrektyw interpretacyjnych wypracowanych w teorii prawa TK stosował nie tylko dyrektywy I stopnia (konkretne dyrektywy wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej), ale wskazując właściwą kolejność dokonywanych wykładni czynił użytek z dyrektyw II stopnia (szczególnie dyrektyw preferencji) (P.1/94). Z reguły wypowiadał się też o pierwszeństwie wykładni językowej przed systemową i funkcjonalną (W.14/91). Dopiero wówczas, gdy dyrektywy językowe nie pozwalają z danego tekstu wyinterpretować praktycznie jednoznacznej normy postępowania pojawia się możliwość skorzystania z reguł wykładni funkcjonalnej (U.3/96). Pierwszeństwo wykładni językowej musi być rygorystycznie przestrzegane zwłaszcza wtedy, gdy wykładane pojęcie oznacza zarazem kategorię matematyczną. Wyników wykładni językowej nie są w stanie podważyć argumenty odwołujące się do wykładni systemowej (W.1/96). Jeżeli posłużenie się dyrektywami wykładni językowej okaże się niewystarczające (tzn. nadal niejasny jest sens znaczeniowy interpretowanej normy) należy przeprowadzić wykładnię systemową, a następnie funkcjonalną (np. W.694).

Dokonywanie wykładni prawa poprzez stosowanie określonych dyrektyw interpretacyjnych oparte jest na przyjęciu pewnych presupozycji działań interpretacyjnych. Wyrażają one potrzebę przeprowadze-

nia wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Przyjmują następującą postać:

- 1) w pewnych wypadkach jest niemożliwe ustalenie sensu znaczeniowego stosowanej normy wyłącznie na podstawie semantycznych dyrektyw języka prawnego, w którym została ona sformułowana;
- 2) ustalenie znaczenia interpretowanej normy wymaga traktowania jej jako elementu systemu prawa. Cechy systemu prawa mają wpływ na jej znaczenie;
- 3) norma jest interpretowana w kontekście sytuacyjnym niezależnym od interpretatora. Elementami systemu są pewne oceny³³.

2.1.1. Wykładnia językowa

Wykładnia językowa polega na ustaleniu znaczenia interpretowanego przepisu prawnego ze względu na język, w którym został on sformułowany. Punktem wyjścia w procedurze wykładni przepisów prawnych jest zawsze odwołanie się do reguł znaczeniowych języka, w którym formułowane są przepisy prawa³⁴.

Wykładnia klaryfikacyjna odróżnia rozumienie bezpośrednie przepisu prawnego (tekstu prawnego) od rozumienia pośredniego poprzez wykładnię. Rozumienie bezpośrednie to sytuacja tzw. izomorfii. Interpretator posiadający odpowiedni stopień kompetencji językowej uznaje interpretowany przepis za jasny. Należy jednak zauważyć, że ten sam zwrot prawny (przepis prawny) może, w zależności od sytuacji, w jakiej ma być zastosowany i poziomu kompetencji językowej interpretatora, budzić wątpliwości lub być zrozumiałym. Bez wątpliwości źródła wątpliwości znaczeniowych wiąże się bezpośrednio z nieostrością języka prawnego, traktowanego jako rodzaj naturalnego języka etnicznego. Skutkiem nieostrości zwrotów języka prawnego są różne postacie niejasności prawa (kwalifikacji, orientacji, systematyzacji). Wątpliwości mogą polegać na:

- 1) różnym rozumieniu struktury złożonego zwrotu językowego (wątpliwości semantyczne);

33 J. Wróblewski, *Język prawny a wykładnia prawa*, ZN UJ, *Prace z Nauk Politycznych* 1991, z. 28, s. 349–350.

34 Uchwała z 6 II 1995 r., W.11/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 83.

- 2) wieloznaczności zwrotu (pomimo ostrości zakresu jego poszczególnych znaczeń);
- 3) jednoznaczności zwrotu, ale nieostrości, „rozmyciu”, jego zakresu znaczeniowego;
- 4) wieloznaczności i zarazem nieostrości zakresu znaczeniowego zwrotu.

Jasność sensu znaczeniowego zwrotu (przepisu) oznacza brak wątpliwości interpretatora i w konsekwencji brak potrzeby wykładni (*clara non sunt interpretanda*).

Analiza uzasadnień decyzji interpretacyjnych zawartych w uchwałach TK ustalających powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw pozwala wskazać następujące dyrektywy interpretacyjne wykładni językowej, którymi posługuje się Trybunał Konstytucyjny:

Dyrektywa domniemania języka potocznego w stosunku do uniwersalnego języka prawnego: interpretowanym zwrotom należy przypisywać takie znaczenie, jakie posiadają one w języku potocznym chyba, że obowiązuje już ustalone specjalne znaczenie na gruncie języka prawnego danego systemu prawa (uniwersalnego języka prawnego). Wtedy należy posługiwać się nim niezależnie od tego, jakie znaczenie mają równokształtne zwroty w języku potocznym.

W przypadku braku bliższego (i odmiennego) wyjaśnienia interpretowanych pojęć w języku prawnym jako znaczenie podstawowe TK przyjmuje rozumienie potoczne powołując przykłady ich określeń podawane m.in. w Słowniku Języka Polskiego, pod. red. W. Doroszewskiego, Małym Słowniku Języka Polskiego pod. red. S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej. Jednocześnie rodzi to potrzebę przeprowadzenia wykładni systemowej i funkcjonalnej³⁵. Jeżeli jednak w uniwersalnym języku prawnym występuje już ustalone znaczenie interpretowanego pojęcia to, zgodnie z powyższą dyrektywą, TK przypisuje to znaczenie, a nie znaczenie potoczne³⁶. W uchwale W.5/95 Trybunał Konstytucyjny wyjaśniając użyte w ustawie o powszechnym obo-

35 Uchwały z 13 VI 1994 r., W.3/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 251–253; 198; z 11 I 1995 r., W.17/94; OTK w 1995 r., cz. I, s. 215, 217.

36 Uchwały z 27 IX 1994 r., W.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 198; 14 XI 1995 r., W.5/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 210.

wiązku obrony pojęcie „zatrudnienie” wskazał, że pojęcie to na gruncie reguł znaczeniowych języka polskiego występuje pod względem prawnym dla określenia sytuacji dotyczącej obowiązku pracownika do osobistego wykonywania pracy na rzecz pracodawcy, w określonym miejscu oraz czasie, za regularnym wynagrodzeniem.

Ustawodawca powinien posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Nie znaczy to jednak, by kontekst, w jakim umieszcza dane wyrażenie zwłaszcza, gdy jest ono ogólne i pojemne, nie mógł prowadzić do jego konkretyzacji, a przy tym samym ograniczenia, na użytek danej regulacji prawnej, jego podstawowego i powszechnie przyjętego znaczenia. Szerokie znaczenie określonego zwrotu w języku potocznym nie implikuje, że w przepisach prawnych zwrot ten musi się zawsze odnosić do rozumienia potocznego³⁷.

Podstawą stosowania dyrektywy 2. domniemania uniwersalnego języka prawnego w stosunku do terminologii danego aktu prawnego jest tzw. definicja legalna. Definicja legalna jest to rozumienie poszczególnych zwrotów występujących w tekście prawnym ustalone przez ustawodawcę mocą przepisów prawnych. Ma ona charakter normatywny. Dyrektywa ta nakazuje nadawać interpretowanym zwrotom, po ewentualnym odrzuceniu języka potocznego, takie znaczenie, jakie posiadają w uniwersalnym języku prawnym chyba, że zostało ustalone w danym akcie prawnym inne, określone znaczenie (definicja legalna). Wtedy należy posługiwać się nim niezależnie od tego, jakie znaczenie prawne mają równoznaczne zwroty w uniwersalnym języku prawnym³⁸. Np. w ustawie z dnia 26 VII 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych prawodawca zdefiniował pojęcie dochodu w zgodzie z definicją dochodu powszechnie przyjętą przez doktrynę. Definicja legalna zawarta w art. 9 ust. 2 tej ustawy stanowiła, że dochodem ze źródła przychodów jest nadwyżka sumy przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania osiągnięta w roku podatkowym (W.11/93).

37 Uchwała z 8 III 1995 r., W.13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 252.

38 Uchwały z 2 VI 1993 r., W.11/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 425–426; z 1 II 1994 r., W.12/92, OTK w 1994 r., cz. I, s. 147; z 16 III 1994 r., W.8/93, tamże, s. 168, 170; z 26 IV 1994 r., W.11/93, tamże, s. 201.

Jeżeli w akcie prawnym brak jest definicji legalnej, to oczywiście interpretowanemu zwrotowi należy przypisywać znaczenie wynikające z uniwersalnego języka prawnego³⁹.

Polskie prawo nie formułowało np. jednolitej definicji pojęcia „wynagrodzenie”. Charakter jednoznacznie zdefiniowany ma natomiast pojęcie „wynagrodzenia za pracę”, przyjęte w kodeksie pracy i innych ustawach pracowniczych. Skoro jednak art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 31 VII 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie mówi o „wynagrodzeniu za pracę”, a używa ogólnego pojęcia „wynagrodzenie” to należy przyjąć, że przyznaje on temu pojęciu znaczenie odmienne (szersze) niż zastosowane w prawie pracy (W.17/94).

Z tym, że TK może również wyklądać definicję ustawową⁴⁰. Potrzeby takiej nie ma, jeżeli ustawodawca podaje *expressis verbis* w danym przepisie, jak należy rozumieć określony zwrot (np. art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 X 1991 r. o systemie oświaty wyjaśnia, iż przez „organ prowadzący szkołę” rozumieć należy: ministra, inne organy administracji rządowej, gminę oraz związek komunalny, inne osoby prawne i fizyczne⁴¹).

Trybunał Konstytucyjny brał pod uwagę także zalecenia (dyrektywy poprawnej legislacji) zawarte w Zasadach Techniki Prawodawczej. Zasadą jest by to samo określenie umieszczane w różnych aktach prawotwórczych miało to samo znaczenie. Nakaz ten jest szczególnie istotny, gdy odnosi się do jednej ustawy. Wówczas „do oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami” (par. 7 ZTP). Uzupełnia go zalecenie par. 6 ZTP iż, w ustawach należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawach podstawowych dla danej dziedziny spraw, w szczególności w kodeksach. Ustawodawca może dokonywać wyjątkowych odstępstw od przytoczonych dyrektyw nie tylko wówczas, gdy formułuje przepisy należące

39 Uchwały z 18 XI 1992 r., W.7/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 127; z 9 XII 1992 r., W.13/91, tamże, s. 145–146; z 6 I 1993 r., W.9/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 139; z 11 I 1995 r., W.17/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 217.

40 Uchwała z 17 II 1993 r., W.4/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 152–154.

41 Uchwała z 23 III 1994 r., W.9/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 184.

do różnych gałęzi prawa, ale także, gdy dane określenie jest nader ogólne i wieloznaczne, zaś odmienne cele różnych regulacji nakazują odpowiednie dla każdej z nich skonkretyzowanie tego określenia. W takich sytuacjach również dokonując wykładni przepisu zawierającego dane określenie należy odstąpić od domniemania identyczności jego znaczenia w różnych aktach prawotwórczych, które to domniemanie skutkowałoby przyjęciem wykładni oczywiście sprzecznej z *ratio legis* interpretowanego przepisu i całego aktu⁴². Ustawodawca może także bez wprowadzenia do ustawy nowego pojęcia nadać instytucji występującej w ustawie funkcję (znaczenie) szczególną, jeżeli określi dokładnie warunki, w których instytucja ta ma spełniać tę szczególną funkcję. Praktyka taka może być krytycznie oceniana z punktu widzenia postulatu przejrzystości systemu prawnego jest jednak, w odniesieniu do ustawy, dopuszczalna⁴³.

Jeżeli ustawodawca posługuje się tym samym pojęciem w różnych aktach prawnych, to sam fakt, że występuje ono w różnych ustawach nie daje żadnych podstaw do przypisywania mu w nich różnego znaczenia. Gdyby ustawodawca chciał zmienić znaczenie używanego już w innych ustawach pojęcia, powinien to wyraźnie zaznaczyć w nowej ustawie⁴⁴. Przyjmowaną przez TK regułę interpretacyjną można określić mianem dyrektywy tożsamości znaczeniowej. Nakazuje ona jednakowo interpretować zwroty o identycznym brzmieniu występujące w obrębie jednego (lub kilku) aktu prawnego. Chyba, że z aktu tego wynikają dyrektywy zobowiązujące do różnego rozumienia tych samych sformułowań poszczególnych norm. Możliwe jest więc różne rozumienie takich samych zwrotów nawet zawartych w jednym artykule. Zależy to od kontekstu prawnego⁴⁵. *A contrario* stwierdzić należy, że jeżeli takiego wyraźnego wskazania brak kilkakrotnie występujący w danym przepisie (akcie prawnym) zwrot należy za każdym razem interpretować w ten sam sposób. Np. jeżeli pojęcie „ustawa” zostało użyte dwukrotnie w art. 33a ust. 1 p.u.m. w tym samym zna-

42 Uchwała z 8 III 1995 r., W.13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 253.

43 Orzeczenie z 1 III 1994 r., U.7/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 40.

44 Uchwały z 29 I 1992 r., W.14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 263; z 20 IX 1995 r., W.18.94, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 48.

45 Uchwały z 9 XII 1992 r., W.13/91, OTK w 1992 r., cz. II, s. 149; z 6 I 1993 r., W.9/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 140.

czeniu, to nie ma w nim miejsca na możliwość rozumienia „ustawy” w znaczeniu ustawy nieobowiązującej, bo jeszcze nie podpisanej przez Prezydenta choćby dlatego, że Trybunał Konstytucyjny dokonuje wykładni tylko ustaw obowiązujących. Nie ulega wątpliwości, że także w art. 33a ust. 2 p.u.m. pojęcie „ustawa” użyte zostało w rozumieniu aktu już obowiązującego. Tak jak w ust. 1 i 2 art. 33a. Dla oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami⁴⁶.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że przy posługiwaniu się językowymi dyrektywami interpretacyjnymi nie można poszczególnych pojęć rozpatrywać odrębnie, ale trzeba brać pod uwagę wszystkie elementy danego przepisu. Wypowiedź ustawodawcy musi być potraktowana jako pewna całość, zaś znaczenie tej wypowiedzi ściśle uzależnione od powiązania jej elementów składowych⁴⁷. Realizowana przez TK dyrektywa kompletności (zupełności) nakazuje w taki sposób ustalać znaczenie przepisu prawnego, aby żaden z jego zwrotów nie okazał się zbędny. Wynika z tego niedopuszczalność sugerowania w ustawie zbędności i bezprzedmiotowości określonej części zdania interpretowanego przepisu. Interpretując odesłanie z art. 31 ust. 1 ustawy o TK do przepisów o postępowaniu sądowym Trybunał stwierdził, że niedopuszczalny jest taki sposób interpretacji, przy którym fragment przepisu wyrażający ograniczenie czasowe należałoby uznać za całkiem zbędny. Nie dałoby się to pogodzić z założeniem o racjonalności prawodawcy, leżącym u podstaw poprawnej wykładni przepisów prawa⁴⁸.

Przyjmowane w doktrynie założenie o braku różnic syntaktycznych między językiem potocznym i prawnym przyjął Trybunał Konstytucyjny formułując kolejną dyrektywę interpretacyjną wykładni językowej. Nakazuje ona ustalać znaczenie złożonych zwrotów językowych zgodnie z regułami syntaktycznymi (regułami składni) natu-

46 Uchwała z 11 IV 1995 r., W.2/95, OTK w 1995 r., cz. I, s. 266.

47 Uchwała z 13 VI 1994 r., W.3/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 250, także W.2/95, OTK w 1995 r., cz. I, s. 266.

48 Uchwała z 15 X 1992 r., W. 10/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 121., z 4 VI 1995 r., W.19/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 273–274.

ralnego języka potocznego. Takim wyjątkowo złożonym zwrotem językowym powstałym przez połączenie szeregu zwrotów prostych jest zwrot „objęcie akcji (udziałów) w spółce tworzonej w celu oddania tej spółce do odpłatnego korzystania, na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa”. Przytoczony zwrot powinien być interpretowany zgodnie z przytoczoną powyżej dyrektywą. Koresponduje ona z odpowiednimi postanowieniami obowiązujących Zasad Techniki Prawodawczej, w których zaleca się, żeby zdania budować m.in. zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego (par. 4)⁴⁹.

2.1.2. Wykładnia systemowa

Celem wykładni systemowej jest ustalenie znaczenia przepisu prawnego ze względu na miejsce, jakie zajmuje on w systemie prawa. Przeprowadzenie wykładni systemowej jest niezbędne, jeżeli po zastosowaniu dyrektyw interpretacyjnych wykładni językowej interpretowany przepis nadal budzi wątpliwości znaczeniowe.

W uchwałach TK ustalających wykładnię ustaw dosyć często realizowana jest technika stwierdzenia, iż „wykładni przepisów wskazanych we wniosku należy dokonać posługując się wykładnią systemową” (W.1/93, W11/95), „z wykładni systemowej należy wyprowadzić wnioski” (W.6/93), „za przyjęciem określonej treści interpretowanego przepisu przemawiają argumenty wynikające z wykładni systemowej” (W.4/94), „w uzasadnieniu tezy TK odwołuje się do wykładni systemowej” (W.1/95), „konkluzja dopuszczająca takie zastosowanie kodeksu handlowego (...) nie byłaby też możliwa do pogodzenia z wykładnią systemową” (W.6/95).

Jedynie w nielicznych przypadkach można, na podstawie uzasadnień uchwał TK, wskazać konkretne dyrektywy interpretacyjne wykładni systemowej, którymi posługiwał się Trybunał.

W pierwszej kolejności ustalając znaczenie interpretowanych norm należy wziąć pod uwagę nie tylko treść przepisów ustawy podle-

49 Uchwała z 26 III 1996 r., W.13/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 122. TK powołał pracę J. Wróblewskiego, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Ossolineum 1990.

gających interpretacji oraz innych przepisów ustawy, ale również cały kompleks aktów prawnych, które miałyby zastosowanie w danej sytuacji⁵⁰. Dyrektywa niesprzeczności nakazuje ustalać znaczenie interpretowanej normy tak, aby nie wystąpiła sprzeczność między normą interpretowaną, a którąś z norm należących do tego samego systemu prawa, branych pod uwagę przy rozstrzygnięciu danej sprawy. Realizacja określonej normy postępowania zawartej w interpretowanym przepisie musi pozostawać w zgodzie i harmonii z innymi równorzędnymi przepisami. Np. dyrektywa zawarta w art. 70 ust. 2 pkt 1 przepisów konstytucyjnych musi być zawsze rozpatrywana w związku z innymi postanowieniami konstytucji np. w związku z art. 1 p.u.m. w części wyrażającej zasadę sprawiedliwości społecznej⁵¹. Podstawą przyjmowanej dyrektywy jest założenie racjonalności prawodawcy, który w tym samym akcie prawnym nie tworzy norm wzajemnie wykluczających się⁵².

Jeżeli uznajemy założenie, iż ustalane znaczenie interpretowanej normy powinno być niesprzeczne z innymi normami danego systemu prawa (branymi pod uwagę przy rozstrzygnięciu danej sprawy), to tym bardziej taka sprzeczność nie powinna powstawać między interpretowaną normą a zasadą prawa. Uznawana nadrzędność zasad w stosunku do norm zwykłych prowadzi do sformułowania dyrektywy priorytetu zasady prawa: należy tak ustalać znaczenie interpretowanej normy, by nie było ono sprzeczne z zasadą prawa. W działalności wykładniczej TK szczególną rolę odgrywają zasady konstytucyjne. Trybunał ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw dokonywał jej z uwzględnieniem zasad zawartych w przepisach konstytucyjnych⁵³. Przyjmowana wykładnia nie mogła prowadzić do kolizji między interpretowanym przepisem a zasadą konstytucyjną (W.13/94). Odnosi się to również do zasad zawartych w przepisach Konstytucji z 22 VII 1952 r. (w wersji z 1989 r.). Pozostawione w systemie norm

50 Uchwała z 1 II 1994 r., W.12/92, OTK w 1994 r., cz. I, s. 142–143.

51 Orzeczenie z 23 II 1993 r., K.10/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 50 i n; podobnie w orzeczeniu z 19 XI 1996 r., K.7/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 417.

52 Uchwała z 2 III 1994 r., W.3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 161.

53 Np. uchwały: z 2 VI 1993 r., W.17/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 429; z 16 VI 1993 r., W.4/93, tamże, s. 445; z 25 I 1995 r., W.14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 224; z 14 XI 1995 r., W. 5/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 211; z 26 II 1996 r., W.11/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 62.

konstytucyjnych przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 X 1992 r. wymagają jednak wykładni w zgodzie z naczelnymi zasadami ustroju politycznego RP, opartej na uznaniu istnienia wewnętrznej hierarchii norm konstytucji, podstawowego założenia wykładni przepisów konstytucji w praktyce sądów konstytucyjnych (W.6/93, W.2/94). Ocena i interpretacja przepisów dotyczących np. ochrony tajemnicy państwowej powinna być dokonywana w oparciu o inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, a w szczególności te, które wynikają ze zmian ustrojowych (pojawia się więc równocześnie kontekst funkcjonalny) wyrażonych m.in. w art. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucji (W.3/94). Z uwagi na zmiany jakie nastąpiły w naczelnych zasadach ustroju (po wejściu w życie Małej Konstytucji) istotne znaczenie ma właściwa wykładnia przepisów ustawy o TK. W razie wątpliwości interpretacyjnych pierwszeństwo w wykładni poszczególnych przepisów konstytucji, a tym bardziej ustaw zwykłych (np. ustawy o TK) należy dać zasadzie podziału władz jako podstawowemu założeniu obowiązującej konstytucji. Uznawanie najwyższej mocy prawnej konstytucji w całym systemie prawa i kierowanie się nią w procesie wykładni nakazuje ponadto zasada demokratycznego państwa prawnego (W.1/95).

Zgodnie z dyrektywą normatywności zasady prawa TK powołując w procesie wykładni zasadę prawa określa ją przez wskazanie konkretnego przepisu, w którym dana zasada jest zawarta lub normy, z której jest ona wyprowadzana za pomocą przyjętych reguł inferencyjnych. Np. w uchwale W.13/92 Trybunał wskazał, że uregulowanie prawne zawarte w art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 29 IV 1985 r. mieści się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia. W związku z tym należy odwołać się do zasady wynikającej z art. 7 konstytucji pozostawionego w mocy na podstawie art. 77 MK⁵⁴.

Postulowana przez Trybunał Konstytucyjny technika wykładni w zgodzie z konstytucją ma swoje oparcie w dyrektywie korelacji systemu prawa. Zawsze wtedy, gdy możliwa jest taka interpretacja przepisu, aby był on zgodny z konstytucją należy z tej możliwości skorzy-

54 Np. uchwała z 29 III 1993 r., W.13/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 170.

stać, odrzucając takie możliwości interpretacyjne, które prowadzą do odczytania przepisu, jako niekonstytucyjnego.

Technika wykładni przepisów w zgodzie z konstytucją została potwierdzona w orzeczeniach i uchwałach Trybunału Konstytucyjnego z lat 1995–1997. Wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nie powinno następować w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez konstytucję⁵⁵. Oznacza to przyjęcie dyrektywy interpretacyjnej, którą można byłoby uznać za dyrektywę II stopnia (dyrektywę wyboru): jeżeli na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie treści normy to należy przyjąć taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucji⁵⁶. Przy czym wzorzec, jakim jest przepis konstytucji winien być rozumiany jednolicie, bez względu na to, która ustawa jest przedmiotem badania konstytucyjności, a jedynie w razie różnych możliwości rozumienia samej ustawy należy wybrać to rozumienie, które jest zgodne z konstytucją⁵⁷. Inaczej mówiąc niedopuszczalny jest wybór takiego rozumienia przepisu, które musiało by oznaczać jego niezgodność z owymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni w zgodzie z konstytucją⁵⁸.

Przepis ustawy, mimo niejasności, jest zgodny z konstytucją, jeśli przy prawidłowej wykładni można mu nadać treść odpowiadającą normom konstytucyjnym. Nie oznacza to jednak możliwości usunięcia na drodze „odpowiedniej” wykładni ustawy zwykłej każdej wątpliwości co do jej zgodności z konstytucją. Gdyby tak było, nie byłoby w ogóle problemu niekonstytucyjności ustaw i potrzeby badania zgodności ustaw z konstytucją (zastrzeżonego wyłącznie do kompetencji TK), a wszystkie problemy rozstrzygałaby wykładnia sądów i innych orga-

55 Orzeczenie z 18 X 1994 r., K.2/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 48.

56 Tak w orzeczeniach z 7 VI 1994 r., K.17/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 92; z 17 X 1995 r., K.10/95, OTK ZU 1995, Nr 2, s. 82; 22 XI 1995 r., K.19/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 151; z 15 VII 1996 r., K.5/96, OTK ZU 1996, Nr 4, s. 252, uchwale 29 I 1997 r., W.6/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 97.

57 Uchwała z 15 V 1996 r., W.2/96, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 207. Podobnie w orzeczeniu z 19 XI 1996 r., K.7/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 413.

58 Orzeczenie z 4 X 1995 r., K.8/95, OTK ZU 1995, Nr 2, s. 59.

nów stosujących prawo. Rozstrzygnięcie wątpliwości co do interpretacji ustawy zwykłej przez przyjęcie takiego jej rozumienia, które jest zgodne z normami konstytucyjnymi jest prawnie dopuszczalne (i zarazem konieczne), gdy pozwalają na to ugruntowane reguły wykładni odniesione do brzmienia właściwych przepisów. Orzekając w takim wypadku o zgodności zaskarżonego przepisu z konstytucją, przy jego właściwym rozumieniu, TK staje na straży obiektywnego porządku prawnego (na który składają się w szczególności hierarchia norm i reguły wykładni) uznając, że wszystkie organy stosujące ten przepis, o ile postępują zgodnie z obiektywnymi regułami sztuki prawniczej, powinny przyjmować taką jego wykładnię, którą Trybunał uznał za prawidłową w sentencji orzeczenia o zgodności tego przepisu z konstytucją (K.25/95).

Stosowanie techniki wykładni w zgodzie z konstytucją znajdować powinno zawsze zastosowanie nie tylko przy kontroli konstytucyjności ustawy, ale także przy ustalaniu powszechnie obowiązującej wykładni ustaw mimo, że jest to procedura jakościowo odrębna od tej kontroli (W.4/96).

Technikę wykładni w zgodzie z konstytucją Trybunał stosował również wtedy, gdy ustalał powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw podatkowych. Odrzucał taką interpretację przepisu, która prowadziłaby do naruszenia konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa lub zasady wyłączności ustawy w określeniu konstrukcji podatku (W.2/96). Trybunał powołał w tym kontekście pogląd doktryny zgodnie, z którym wykładnia systemowa powinna wychodzić z założenia zgodności ustaw podatkowych z konstytucją i zmierzać do takiej interpretacji ich przepisów, która pozwala na ich zachowanie w systemie prawa, jednak tylko w granicach, w jakich pozostaje to w zgodzie z możliwym sensem ustaw podatkowych. Usunięcie bowiem z systemu prawa norm pozostających w sprzeczności z konstytucją następuje poza procesem wykładni (W.13/95, K.22/95).

Ponadto przy wykładni przepisów ustawowych (zawierających przede wszystkim ograniczenia wolności obywatelskich) należy przyznawać pierwszeństwo takiemu ich rozumieniu, które w najpełniejszy sposób koresponduje z zasadami konstytucyjnymi (W.3/99, W.13/95).

Chodzi o wymóg jak największej koherencji (zgodności) interpretowanego przepisu (normy) z zasadą prawa.

Kontekst systemowy interpretowanego przepisu prawa to także ustanowiona przez prawodawcę systematyka wewnętrzna aktu prawnego. Obszerne akty prawne zawierają, obok przepisów głównych, przepisów wprowadzających i przejściowych (systematyka wewnętrzna) podział na działy, części, tytuły, artykuły, paragrafy (systematyka wewnętrzna). Dyrektywa systematyzacji wewnętrznej aktu prawnego nakazuje ustalenie znaczenia zwrotu prawnego (przepisu prawnego) przy uwzględnieniu systematyki wewnętrznej aktu, w którym mieści się ten zwrot (przepis)⁵⁹. Interpretator może nie uwzględniać systematyki wewnętrznej aktu, jeżeli ustalone za pomocą innych dyrektyw interpretacyjnych znaczenie interpretowanego przepisu pozwala na takie ustalenie znaczenia, przy którym położenie przepisu w systematyce wewnętrznej aktu uznaje się za niewłaściwe. Osobne uregulowanie w systematyce jednej ustawy różnego typu uprawnień jest niekiedy podyktowane faktem odmiennego ukształtowania tych uprawnień dla różnych grup adresatów⁶⁰. Zamieszczenie interpretowanego przepisu (artykułu) w określonym rozdziale jako kolejnego po artykule poprzedzającym, wskazuje na konieczność łącznego interpretowania zasad regulacji tych sytuacji wyjątkowych (zawartych w tych artykułach), zbliżonych w swym charakterze i wywoływanych skutkach⁶¹. Często do dokonania prawidłowego odczytania normy wyrażonej w danym przepisie nie wystarcza odnieść się jedynie do jego treści, lecz konieczne jest powiązanie z innymi przepisami zawartymi w akcie prawnym. Technika taka jest oczywista w przypadku wyodrębniania w strukturze aktu prawnego tzw. części ogólnej oraz części szczegółowej. Niemniej jednak nawet bez istnienia takiej wewnętrznej struktury aktu prawnego treść normy zawartej w danym przepisie jest często uzależniona od normatywnego kontekstu w jakim on występuje, od brzmienia innych zawartych w akcie prawnym przepisów⁶².

59 Np. postanowienie z 19 V 1993 r., U.16/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 140; uchwały: 15 VI 1994 r., W.2/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 260; z 7 III 1995 r., W.9/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 235; z 16 IV 1996 r., W.15/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 128.

60 Uchwała z 1 VI 1994 r., W.4/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 225.

61 Uchwała z 16 III 1994 r., W.6/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 179.

62 Uchwała z 29 IV 1997 r., W.5/96, OTK ZU 1997, Nr 2, s. 272–273.

2.1.3. Wykładnia funkcjonalna

W sytuacji, gdy językowe i systemowe dyrektywy interpretacyjne nie pozwalają z interpretowanego tekstu prawnego wyinterpretować praktycznie jednoznacznej normy postępowania odwołujemy się zwykle do założenia racjonalności prawodawcy, kierując się wówczas funkcjonalnymi dyrektywami interpretacyjnymi, według których spośród językowo dopuszczalnych znaczeń danej grupy przepisów należy przyjąć takie znaczenie, przy którym interpretowana norma miałaby najlepsze uzasadnienie aksjologiczne⁶³.

Punktem wyjścia dla wykładni funkcjonalnej jest stwierdzenie, iż obowiązek ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw nie może prowadzić do sytuacji, które nie mieszczą się w *ratio legis* interpretowanego przepisu i byłyby nie do pogodzenia z założeniem racjonalności prawodawcy. Założenie, że prawodawca jest racjonalny leży u podstaw poprawnej wykładni przepisów prawa⁶⁴. Nie jest racjonalny prawodawca, który np. dopuszczałby *expressis verbis* możliwość wznowienia postępowania z powodu uchylecia lub zmiany wadliwego przepisu (ustanawiając przy tym dla określonych wypadków *explicite* czasowe ograniczenie dopuszczalności wznowienia postępowania z tego powodu), a jednocześnie określałby jako wyłączone tylko takie podstawy wznowienia postępowania, które nie pozwalałyby na wznowienie postępowania z tego właśnie powodu (W.19/94).

Podstawą wyodrębnienia dyrektyw wykładni funkcjonalnej są często cele, na które powołuje się interpretator w procesie wykładni prawa. Mogą to być cele historycznego normodawcy (teoria wykładni statycznej) lub cele samej normy (teoria wykładni dynamicznej).

Odwoływanie się przez TK do celów historycznego normodawcy (w terminologii Trybunału tzw. wykładni historyczna) nie oznaczało opowiedzenia się za tzw. statyczną teorią wykładni. Dopuszczalne było występowanie do Trybunału przez podmioty uprawnione na mocy art. 13 ust. 1 ustawy o TK z wnioskiem o ponowne ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni tego samego przepisu uzasadniającej inne jego rozumienie (W.3/95).

63 Uchwała z 25 I 1995 r., W.14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 224.

64 Np. Uchwały z 30 XI 1994 r., W.10/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 245; z 6 IX 1995 r., W.20/94, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 42; z 13 XII 1995 r., W.6/95, OTK ZU 1995, Nr 3, s. 215.

Aby odtworzyć cel, wolę historycznego normodawcy TK w swojej argumentacji wskazywał na sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu (W.5/92, W.5/95), Senatu (W.3/93), sprawozdań posiedzeń komisji sejmowych (W.7/94), ustaw poprzednio obowiązujących (W.4/94, W.20/94), projektów ustaw wnoszonych przez różne podmioty (W.14/95), opinii ekspertów o tychże projektach. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny widział potrzebę uwzględniania celów współczesnego normodawcy. Ustalając wykładnię art. 93 p.u.m. TK podkreślił, że „zachowanie w mocy przepisu nie oznacza jednak zachowania (aktualności) intencji oraz woli ustrojodawcy z 1952 r.”. Wola ustawodawcy z 1952 r. nie jest wolą współczesnego ustawodawcy. Dlatego pozostawione w mocy przepisy ówczesnej konstytucji należy rozpatrywać na tle filozofii leżącej u podstaw dokonanych zmian w konstytucji, a zwłaszcza jej art. 1⁶⁵. Podobnie (z uwagi na zmianę kontekstu prawnego: zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada ochrony własności) brak jest obecnie możliwości przypisania współczesnemu ustawodawcy wartości preferencji właściwych autorom dekretu o reformie rolnej, którego celem było tworzenie zapasu ziemi na potrzeby reformy rolnej, dawno już zakończonej⁶⁶.

Powszechnie akceptowana jest dyrektywa wykładni funkcjonalnej nakazująca przy dokonywaniu wykładni w oparciu o cele prawa i uwzględnieniu celu interpretowanego zwrotu (przepisu prawnego), ustalać jego znaczenie w taki sposób, aby było ono zgodne co najmniej z celem instytucji, do której zwrot ten (przepis) należy. O stosowaniu powołanej dyrektywy wykładni funkcjonalnej (a właściwie wykładni celowościowej jako typu wykładni funkcjonalnej) świadczą następujące wypowiedzi Trybunału:

- „za wcześniej przedstawionym stanowiskiem przemawia jednak także okoliczność, że wszystkie wewnętrzne zakłady pracy realizują w ostatecznym rezultacie cel organizacji złożonej, w której skład wchodzi” (W.1/89);
- „przepis art. 1 ustawy o kontroli skarbowej wyznacza cel kontroli skarbowej stwierdzając, że jest nim ochrona interesów i

65 Orzeczenie z 28 I 1991 r., K.13/90, OTK t. II, s. 610; uchwała z 13 VI 11994 r., W.3/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 248.

66 Uchwała z 16 IV 1996 r., W.15/95, OTK ZU 1996, Nr 2, s. 132.

praw majątkowych Skarbu Państwa. Ponadto w ust. 2 stwierdza się, że celem tym jest także badanie zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych” (W.7/92);

- „senssem przepisu art. 1 ust. 1 (ustawy z dnia 5 VI 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne) jest uniknięcie trwałego powiązania osoby sprawującej funkcję publiczną ze spółką” (W.17/93);
- „akcentowanie odrębności celów postępowania, związane z zastosowaniem w określonym zakresie art. 5 ustawy o partiach politycznych, prowadzi do dość fundamentalnego dla rozstrzygnięcia analizowanej kwestii wniosku: znaczenie instytucji proceduralnych zawartych w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym i uchwale Sejmu zmienia się w zależności od celów postępowania jakie mają być osiągnięte”;
- „przepis ten (tzn. art. 2 ust. 1 MK ustanawiający wyraźny zakaz prowadzenia działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji) wskazuje, że adresatami tego zakazu są posłowie i senatorowie... oraz inne osoby pełniące urzędy i funkcje publiczne w Państwie określone w ustawie konstytucyjnej. Celem tego przepisu jest zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania” (W.2/94).

Zdaniem TK zakres przedmiotowy pojęć, szczególnie ogólnych, nie może, a nawet nie powinien być ustalany w drodze wykładni powszechnie obowiązującej w oderwaniu od kontekstu prawnego w jakim występuje i celu danej regulacji (K.12/96).

Kolejna dyrektywa wskazuje, że jeżeli powstają wątpliwości co do znaczenia przepisu, który należy do określonej instytucji prawnej, znaczenie to trzeba ustalać w taki sposób, by odpowiadało ono funkcji owej instytucji jako całości (np. W.5/94, W.11/94, W.13/94).

W uchwale z 8 III 1995 r. TK stwierdził, że „z treści art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych rozpatrywanego w związku z całością przepisów tej ustawy można zasadnie domniemywać, że w zamiarze ustawodawcy leżało wyznaczenie temu przepisowi dwóch funkcji do wypełnienia: ekonomicznej i socjalnej”⁶⁷. Również w uchwale z 18 VI 1996 r. wyraził pogląd, że „przed przystąpieniem do wyjaśnienia poszczególnych zagadnień interpretacyjnych należy wyjaśnić, jaka jest *ratio legis* interpretowanego przepisu i jaka jest funkcja wyrażonej w nim normy prawnej w systemie regulacji gospodarki publicznymi zasobami gruntowymi. Ustalenia w tym zakresie będą bowiem pomocne w rozstrzyganiu omawianych wątpliwości interpretacyjnych”⁶⁸.

Analizując przepisy art. 19 w związku z art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 23 XII 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Trybunał Konstytucyjny uznał, iż wyrażają one także własne treści ustrojowe, w szczególności zaś mają zapewniać bezstronność, niezależność i apolityczność NIK. Funkcja tych przepisów rzutuje w pewien sposób także na ich interpretację.

Incydentalnie jedynie Trybunał Konstytucyjny wprost wskazywał, że za przyjętym kierunkiem interpretacji wykładanych przepisów przemawia także wykładnia celowościowa (W.20/94, W.5/95). Wykładnia celowościowa może dodatkowo wspierać wyniki wykładni systemowej (W.2/96). Przy czym mimo, że wykładnia celowościowa przemawia jednoznacznie za nadaniem interpretowanemu pojęciu (w tym wypadku „zatrudnienie” w rozumieniu art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu) szerokiego znaczenia, to jednak organy stosujące prawo, w tym i NSA związane są ustawową definicją tego pojęcia (P.6/96). Oznacza to przyznanie przez TK pierwszeństwa wykładni systemowej przed celowościową (funkcjonalną). Jest to zgodne z dyrektywami interpretacyjnymi II stopnia. Szczególna rola wykładni celowościowej ujawnia się w procesie interpretacji prawa podatkowego, w którym powinna być stosowana w ścisłym powiązaniu z wykładnią językową i systemową (W.13/95). Ponadto przy ocenie zgodności z zasadami konstytucyjnymi określo-

67 W.13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 253.

68 W.19/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 221.

nych norm prawnopodatkowych należy uwzględniać charakter poddawanych ocenie konstytucyjności norm (K.22/95). W prawie podatkowym znaczenie priorytetowe ma jednak wykładnia językowa.

W uchwałach Trybunału Konstytucyjnego można odnaleźć jeszcze jedną dyrektywę interpretacyjną wykładni funkcjonalnej. Nakazuje ona wybierać, spośród różnych możliwych znaczeń to, przy którym interpretowana norma jest najbardziej zgodna z przyjmowanymi ocenami społecznymi. W ujęciu TK dla właściwego rozumienia odpowiedzialności Skarbu Państwa przewidzianej w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego „nie bez znaczenia jest także długoletnia i społecznie akceptowana tradycja obejmowania wierzytelności z tytułu wkładów oszczędnościowych szczególną ochroną prawną”⁶⁹.

Obszernie na temat powiązania interpretacji przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 MK Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w orzeczeniu z 25 II 1997 r. (K.21/95). Przepisy dotyczące szeroko rozumianych zagadnień socjalnych (art. 68 i n.) mimo, że zostały ustanowione w okresie PRL zachowały moc obowiązującą. Współczesna interpretacja tych przepisów musi jednak uwzględniać zasadniczo zmieniony kontekst ustrojowy, określony zwłaszcza przez proklamowanie RP, w art. 1 p.u.m., demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W obecnych warunkach ustrojowych treść art. 68 i następujących należy przede wszystkim rozumieć jako katalog wartości, które muszą być uwzględniane i chronione w realizacji zasad sprawiedliwości społecznej przez demokratyczne państwo prawne⁷⁰.

Proceduralne dyrektywy interpretacyjne II stopnia poza właściwą kolejnością stosowanych dyrektyw interpretacyjnych I stopnia (językowe, systemowe, funkcjonalne) nakładają na interpretatora powinność ustalenia, na ich podstawie, znaczenia interpretowanego przepisu przez porównanie uzyskanych rezultatów. Jeżeli znaczenia te są „odmienne” należy zastosować dyrektywy interpretacyjne II stopnia – dyrektywy preferencji. Naruszeniem dyrektyw II stopnia jest przyjęcie interpretacji będącej wynikiem zastosowania dyrektyw celowości-

69 Uchwała z 11 I 1995 r., W.11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 203–204.

70 OTK ZU 1997, Nr 1, s. 56–57.

wych (pozajęzykowych, funkcjonalnych) w sytuacji, gdy – wobec jasności przepisów prawa – należało pozostać na gruncie wykładni językowej⁷¹.

Typologia wykładni rozumianej jako rezultat procesu interpretacji prawa obejmuje wykładnię literalną (*interpretatio declarativa*), rozszerzającą (*interpretatio extensiva*) i zawężającą (*interpretatio restrictiva*). Trybunał Konstytucyjny stosował wszystkie wymienione typy wykładni. Z reguły wypowiadając się o zakazie ich dokonywania w określonych materiach spraw.

Wykładnia rozszerzająca ma miejsce wtedy, gdy spośród znaczeń przepisu powstałych po zastosowaniu różnych dyrektyw interpretacyjnych wybieramy rozumienie wynikające z dyrektyw pozajęzykowych. Jest ono szersze od rozumienia językowego.

TK uznawał niedopuszczalność wykładni rozszerzającej w odniesieniu do przepisów:

- 1) szczególnych (*exceptiones non sunt extendendae*) (W.2/92, W.10/93, W.6/95, W.7/96);
- 2) ustaw o amnestii (W.2/90);
- 3) ograniczających prawa i wolności obywatelskie. Podstawą jest reguła interpretacyjna wynikająca z art. 67 ust. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez art. 77 MK. Odejście od niej jest dopuszczalne jeżeli inne normy, zasady czy wartości konstytucyjne stwarzają do tego podstawę (W.17/93, W.12/94, W.2/94, W.3/94, K.15/96);
- 4) określających przypadki i formy ingerencji Sejmu w dziedzinę właściwą TK (W.6/93, W.1/95).
- 5) prawa podatkowego (W.11/93);
- 6) ustaw określających dopuszczalność wzruszenia prawomocnych rozstrzygnięć (w tym wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania) (W.9/94, W.19/94).

Wykładnia zawężająca polega na tym, że spośród różnych zakresów znaczeniowych przepisu wybieramy rozumienie powstałe po

71 Orzeczenie z 3 III 1987 r., P.2/87, OTK t. I, s. 157.

zastosowaniu dyrektyw wykładni systemowej lub funkcjonalnej, które jest węższe od rozumienia językowego. W sposób ścisły, zwężający należy interpretować, przede wszystkim, przepisy określające kompetencje organów państwowych do ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich lub ich organizacji (np. W.2/92, W.7/92, W.12/94).

Potrzebę ścisłej wykładni literalnej widział Trybunał w przypadku przepisów kompetencyjnych⁷². Wykładnia literalna (dosłowna, *interpretatio declarativa*) ma miejsce wtedy, gdy spośród możliwych znaczeń przepisu, które otrzymaliśmy jako wynik przeprowadzenia odmiennych wykładni wybieramy znaczenie będące rezultatem zastosowania reguł semantycznych i syntaktycznych języka. Wykładni literalnej podlega zawsze upoważnienie ustawowe (zakazana jest w związku z tym wykładnia celowościowa i rozszerzająca). Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia musi być interpretowany jako nieudzielenie, w danym zakresie, kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim nie wymienionych (U.4/96, U.5/96).

* * *

Analiza uzasadnień uchwał Trybunału Konstytucyjnego ustalających powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw pozwala stwierdzić, iż Trybunał w pełni korzystał z dyrektyw interpretacyjnych powszechnie akceptowanych i formułowanych w doktrynie prawniczej. Utrwalił katalog dyrektyw interpretacyjnych przyjmowanych przez teorię prawa. Zasadniczo TK uznawał, że jeżeli zastosowanie językowych dyrektyw interpretacyjnych prowadzi do ustalenia jednoznacznego znaczenia interpretowanego przepisu to posłużenie się innymi (pozajęzykowymi) dyrektywami interpretacyjnymi nie jest konieczne. Takie rozumienie zasady *interpretatio cessat in claris* odpowiada właściwie przytaczanej przez J. Wróblewskiego⁷³ dyrektywie interpretacyjnej II stopnia (dyrektywie proceduralnej): „Powinno się kolejno używać dyrektyw interpretacyjnych językowych, systemowych i funkcjonalnych kończąc wykładnię, wówczas, gdy znaczenie

72 Np. w orzeczenia P.2/86; K.1/89, U.3/92, K.11/93 oraz uchwały z 10 V 1994 r., W.7/94, OTK w 1994 r. Uchwała z 27 IX 1994 r., W.10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 196, 198.

73 J. Wróblewski, *Rozumienie prawa...*, op. cit., s. 86.

interpretowanej reguły przestanie budzić wątpliwości”. Z uwagi jednak na występującą niekiedy niejednoznaczność znaczeń otrzymanych po przeprowadzeniu wykładni językowej Trybunał odwoływał się do założenia aksjologicznej racjonalności prawodawcy. W takiej sytuacji najczęściej wspierał wykładnię językową wykładnią funkcjonalną (np. W.10/94, W.14/94, W.11/95). Wypowiedzi TK nie tworzą jednolitej teorii racjonalnego prawodawcy. Wydaje się jednak możliwe wskazanie pewnych cech (założeń przyjmowanych przez TK jako interpretatora) prawodawcy racjonalnego.

U podstaw każdej interpretacji przepisu prawnego powinno tkwić założenie legalnej racjonalności ustawodawcy. Nie jest to założenie o doskonałości prawodawcy, które niemal w każdym typie wykładni przyjmuje się jako założenie podlegające uchyleniu. Interpretator natomiast winien dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by tworzyło spójny, z prakseologicznego punktu widzenia, system.

Racjonalność prawodawcy, w ujęciu Trybunału Konstytucyjnego, wyraża się w:

- 1) niewprowadzaniu do ustawy normy, która byłaby w tej samej ustawie wyłączona przez inną normę (W.10/91);
- 2) niedopuszczalności istnienia w systemie prawnym sytuacji, gdy jedno i to samo zachowanie było przez jedną normę dozwolone lub nawet nakazane, a przez inną normę zabronione i poddane sankcji państwowej. Racjonalny ustawodawca nie może obejmować sankcjami prawnymi zachowań, które są zgodne z nakazem, zakazem lub dozwoleńcem wynikającym z obowiązujących norm prawnych (W.16/92);
- 3) nienadawaniu tym samym pojęciom prawnym różnych znaczeń (W.10/94).

W działalności wykładniczej TK coraz większe znaczenie uzyskiwała technika wykładni w zgodzie z konstytucją. Uchwały ustalające powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw podjęte w latach 1995–1997 wyraźnie potwierdzają, że Trybunał zawsze uznaje ją za nadrzędną wobec innych dyrektyw interpretacyjnych. W sytuacji, gdy ujęcie normy ustawowej może dawać językowe podstawy do wydobywania z niej różnych treści pierwszeństwo zyskiwać musi zawsze

interpretacja, która pozwala na nadanie tej normie treści zgodnej z konstytucją, a więc na utrzymanie obowiązywania tej normy⁷⁴.

Z uzasadnień uchwał Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż oprócz dyrektyw interpretacyjnych stosował on również inne reguły egzegezy prawniczej: reguły inferencyjne i reguły kolizyjne.

2.2. Reguły inferencyjne

Założenie racjonalności prawodawcy leży także u podstaw wyodrębnienia niektórych reguł inferencyjnych (tzn. tych, które oparte są na przekonaniu, iż posiada on, oprócz spójnej wiedzy, jakiś spójny system ocen). Reguły inferencyjne są metodami pozwalającymi zaliczyć do danego systemu prawa normy „wynioskowane” z norm już w tym systemie istniejących. Z uwagi na brak możliwości przypisania normie postępowania (tak jak zdaniu w sensie logicznym) wartości prawdy lub fałszu nie można precyzyjnie mówić o wnioskowaniu z norm o normach⁷⁵. Pojęcie to należy rozumieć w sposób następujący: jeżeli pomiędzy normami występują powiązania określonego typu, to wówczas w oparciu o zdanie o obowiązywaniu pewnej normy w danym systemie uznaje się zdanie stwierdzające obowiązywanie w tym systemie innej normy.

Do powszechnie uznawanych reguł inferencyjnych należą:

- wnioskowania logiczne;
- wnioskowania instrumentalne (reguła instrumentalnego nakazu i reguła instrumentalnego zakazu, inaczej wnioskowania z celu na środki);
- wnioskowania wynikające z przyjęcia założenia o konsekwentności ocen prawodawcy (racjonalność aksjologiczna): wnioskowania z podobieństwa, z przeciwieństwa i *argumenta a fortiori*.

74 Pogląd taki wyrażony w orzeczeniu z 1 III 1994 r., U.7/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 41–42 został następnie potwierdzony w uchwałach z 13 IV 1994 r., W.2/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 190; z 6 II 1996 r., W.11/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 62; z 18 VI 1996 r., W.19/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 225.

75 Zob. Z. Ziemia, *Analityczna teoria obowiązku. Studium z logiki deontycznej*, Warszawa 1983, s. 223–224.

Wnioskowania logiczne

Wynikanie logiczne normy N2 z normy N1 to sytuacja, gdy zakres zastosowania N1 lub zakres normowania N1 zawiera w sobie odpowiednio zakres zastosowania lub normowania N2, przy założeniu tożsamości albo węższego zakresu dyspozycji normy N2. N2 nie jest wyrażona *expressis verbis* w akcie prawnym. Podstawą uznania normy N2 za obowiązującą staje się wtedy obowiązywanie normy N1. Wnioskowanie z norm o normach bywa nazywane (niezbyt poprawnie) wykładnią logiczną. Takiego też określenia używa Trybunał Konstytucyjny⁷⁶.

Przykładem takiego wnioskowania jest uzasadnienie do orzeczenia TK z 10 X 1995 r.⁷⁷. Art. 169 par. 1 kc. stanowi: Jeżeli osoba nie uprawniona do rozporządzania rzeczą ruchomą zbywa rzecz i wydaje ją nabywcy, nabywca uzyskuje własność z chwilą objęcia rzeczy w posiadanie chyba, że działa w złej wierze. Par. 2 ogranicza ochronę nabywcy w dobrej wierze uzależniając nabycie własności rzeczy zbytej, uprzednio zgubionej, skradzionej lub utraconej przez poprzedniego właściciela w inny sposób, od upłynięcia trzyletniego terminu. Różnica pomiędzy unormowaniem par. 1 i 2 art. 169 kc. dotyczy momentu możliwego uzyskania własności rzeczy przez nabywcę tj. z upływem 3 lat od chwili utraty rzeczy przez właściciela. Logiczną konsekwencją tego unormowania jest przyjęcie normy: Nabywca rzeczy zgubionej, skradzionej lub utraconej przez właściciela w inny sposób nabywa jej własność z upływem 3 lat od jej zgubienia, skradzenia lub utraty, o ile przez cały czas jej posiadania, aż do momentu upłynięcia tego trzyletniego okresu, był w dobrej wierze.

Przy stosowaniu opisywanego wnioskowania należy pamiętać o następującym założeniu: Jeżeli ustawodawca wyraźnie wskazał, że pewne normy N2, jako konsekwencje normy N1, nie obowiązują to interpretator także nie może uznać ich za obowiązujące. W związku z tym Trybunał stwierdził, że art. 74 ustawy z dnia 31 I 1993 r. – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 72, poz. 359), zgodnie z wykładnią logiczną, stosuje się wszędzie tam, gdzie chodzi o tworzenie, organizację i

76 Np. w uchwałach z 7 II 1996 r., W.3/95, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 75; z 18 VI 1996 r., W.19/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 222.

77 U.8/94, OTK ZU 1995, Nr 2, s. 68.

działalność banków w formie spółek akcyjnych w zakresie uregulowanym w kodeksie handlowym. Ustawodawca nie zezwala natomiast na jego odpowiednie stosowanie w zakresie nieuregulowanym przez kodeks handlowy⁷⁸.

Wnioskowania instrumentalne

W tej grupie za niesporne przyjmuje się dwie reguły inferencyjne:

1. Reguła instrumentalnego nakazu: jeżeli uznajemy obowiązwanie normy N1, której dyspozycja nakazuje adresatom doprowadzenie do powstania stanu S to należy również uznać obowiązwanie normy N2, która zawiera nakaz skierowany do adresata normy N1 dokonania wszystkiego (ale w sposób zgodny z prawem), co jest warunkiem przyczynowo koniecznym do urzeczywistnienia tego stanu rzeczy S.

2. Reguła instrumentalnego zakazu: jeżeli uznajemy obowiązwanie normy N1, której dyspozycja zawiera nakaz doprowadzenia do stanu S, to należy również uznać obowiązwanie normy N3, która zawiera zakaz skierowany do adresata N1 dokonywania czegokolwiek, co uniemożliwiłoby urzeczywistnienie stanu S.

Obie reguły należy sformułować inaczej, jeżeli punktem wyjścia jest norma zakazująca urzeczywistnienia stanu rzeczy S (należałoby dokonywać wszystkiego, co jest konieczne, aby stan rzeczy S nie został zrealizowany i zakazane byłoby czynienie czegokolwiek, co prowadziłoby do zrealizowania stanu rzeczy S).

Przy stosowaniu wymienionych reguł inferencyjnych przyjmujemy dwa założenia:

- nakaz lub zakaz wyrażony w normie obowiązującej musi być możliwy do zrealizowania (*impossibilium nulla est obligatio*);
- reguły nie powinny być stosowane, jeżeli koszt działań instrumentalnych znacznie przewyższałby wartości osiągnięte przez zrealizowanie normy wyjściowej. Stwierdzenie, że efekty uboczne znacznie przekraczają wartość zamierzonego celu, prowadzi do uznania takiej regulacji prawnej za niezgodną z racjonalnym modelem stosowania prawa (K.27/95).

78 Uchwała z 28 V 1996 r., W.8/95, OTK ZU 1996, Nr 3, s. 216.

Przykładem zastosowania reguły instrumentalnego zakazu jest uchwała TK z 1 VI 1994 r. (W.4/94). trybunał ustalił, iż art. 13 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 IX 1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne (Dz.U. Nr 94, poz. 422) zachował w mocy uprawnienia inwalidów wojskowych do otrzymywania bezpłatnie leków i artykułów sanitarnych. Ponadto, zdaniem TK, postanowienia art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 3, art. 7 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 9 ust. 1 i 2 tejże ustawy (regulujące zasady odpłatności za wyróżnione przez ustawę grupy leków) nie dotyczą inwalidów wojennych. Skoro ustawodawca nakazał zwolnienie wymienionych w ustawie grup inwalidów od odpłatności za leki i środki opatrunkowe to należy uznać, iż sprzeczne z zasadą bezpłatności leków byłoby przyjęcie obowiązywania norm regulujących zasady odpłatności za pewne grupy leków po pierwsze, w odniesieniu do osób i sytuacji, w których ustawa ta przewiduje zachowanie uprawnień do bezpłatnych leków; po drugie, uznanie bezpłatności leków jedynie w ramach obowiązujących limitów cen. Podobnie w uchwale z 6 IX 1995 r. (W.20/94) można doszukiwać się reguły instrumentalnego zakazu. Dokonując ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn.zm.) Trybunał stwierdził, że skoro zgodnie z wykładanym przepisem obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych oraz jednostkach organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, które są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami nieruchomości albo obiektów budowlanych nie złączonych trwale z gruntem to posługując się dyrektywami wykładni językowej, systemowej, funkcjonalnej i historycznej przyjąć należy, iż:

- 1) gdy kto inny jest samoistnym posiadaczem, a kto inny właścicielem nieruchomości wówczas podatek ciąży tylko na jednym z tych podmiotów;
- 2) istotą ekonomiczną podatku od nieruchomości jest obciążenie nim tego, kto osiąga korzyści z nieruchomości. Nie ma żadnych racjonalnych przesłanek dla obciążenia nie posiadającego właściciela takim podatkiem.
- 3) celem jest wymierzenie podatku od konkretnej nieruchomości i uzyskanie dochodu przez gminę;

4) gdyby przyjąć możliwość wyboru podatnika według uznania organu podatkowego mogłaby nastąpić sytuacja obciążenia podatkiem od nieruchomości nie posiadającego właściciela. Byłoby to sprzeczne m.in. z zasadą zaufania obywatela do państwa wynikającej z art. 1 przepisów konstytucyjnych.

W związku z tym rezultat wykładni jest następujący: w sytuacji, gdy samoistny posiadacz nieruchomości nie jest jej właścicielem przewidziany w wykładanym przepisie obowiązek podatkowy ciąży na samoistnym posiadaczu. Ponadto można instrumentalnie wyprowadzić normę zakazującą organowi podatkowemu dokonywania w takiej sytuacji wyboru podatnika wedle swego uznania, co mogłoby uniemożliwić wymierzenie podatku.

Wnioskowania z podobieństwa (*analogia legis i analogia iuris; argumentum a simili*)

Wnoskowanie *per analogiam legis* opiera się na przesłance podobieństwa: z podobieństwa faktów (stanów faktycznych) wnioskujemy o podobieństwie skutków prawnych. Podobieństwo ustalamy między faktem prawnym unormowanym przez przepis prawa a faktem nie unormowanym. Na podstawie podobieństwa faktów z faktem nie unormowanym wiążemy takie same lub podobne skutki prawne, jakie przepis prawa wiąże z faktem (faktami) unormowanym. Pojęcie *analogia legis* obejmuje zresztą różne postacie wnioskowania⁷⁹.

Wnoskowanie to jest najczęściej powoływaną regułą inferencyjną w uchwałach Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał niejednokrotnie wiązał swoje wypowiedzi na temat dopuszczalności lub zakazu stosowania analogii z tematyką luk w prawie. Przede wszystkim stwierdził, że o ile skutki cywilnoprawne można czasem ustalać w drodze analogii, to działania organów administracji publicznej w stosunku do obywateli mogą być podejmowane tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia w przepisach obowiązujących aktualnie⁸⁰.

W drodze analogii w stosowaniu prawa, a więc poprzez poszukiwanie norm w przepisach rozstrzygających podobne sytuacje powinno

79 Por. J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 9–44.

80 Orzeczenie z 3 XII 1996 r., K.25/95, OTK ZU 1996, Nr 6, s. 505.

następować wypełnienie luki technicznej. W danym przypadku polegała ona na tym, że kompetencja Ministra Sprawiedliwości do powołania i odwołania prezesa sądu apelacyjnego i wojewódzkiego nie była wprost uregulowana w przepisach ustawy z dnia 20 VI 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25 i Nr 77, poz. 355) w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 VI 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo o u.s.p. (Dz.U. Nr 91, poz. 421). W drodze wnioskowania przez analogię z art. 29 par. 3 tej ustawy należy przyjąć, iż podobnie jak wiceprezesa sądu apelacyjnego, tak i prezesa tego sądu powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego, NSA lub SN. Ponadto art. 30 par. 2 cyt. ustawy reguluje wprost tylko powołanie i odwołanie wiceprezesa sądu wojewódzkiego. Niemniej rozstrzyga on podobne zagadnienie jak powołanie i odwołanie prezesa sądu wojewódzkiego. Stanowi dlatego punkt wyjścia do wnioskowań zmierzających do wypełnienia *per analogiam legis* luki w przedmiocie regulacji powołania i odwołania prezesa sądu wojewódzkiego. Istotne podobieństwo między powołaniem i odwołaniem prezesa i wiceprezesa sądu wojewódzkiego nie oznacza jednak identyczności trybu postępowania w obydwu przypadkach.

Wobec konieczności wypełnienia luki w prawie przez wnioskowanie *per analogiam legis* stanął Trybunał w postanowieniu z 31 VII 1990 r. (W.1/90). Przepisy ustawy o TK oraz uchwały Sejmu z dnia 31 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed TK (Dz.U. Nr 39, poz. 124) nie regulowały trybu postępowania w razie cofnięcia wniosku nie tylko o wykładnię ustaw, lecz także wniosków o zbadanie konstytucyjności i legalności aktów normatywnych oraz pytań prawnych. TK w drodze analogii zastosował przepis art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 20 IX 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1990 r., Nr 26, poz. 153) przewidujący, w razie cofnięcia wniosku o podjęcie uchwały zawierającej wyjaśnienie przepisów prawnych pozostawienie tego wniosku bez rozpoznania. Postanowienie w tym przedmiocie podjął TK na posiedzeniu niejawnym, bowiem taki rodzaj posiedzenia przewidują przepisy uchwały Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed TK także przy wydawaniu innych orzeczeń kończących postępowanie nie w drodze merytorycznego rozstrzygnięcia, a ze względów formalnych (art. 28 i 38). Przepisy te w powyższym zakresie zastosowano więc również w drodze analogii.

Przez analogię do art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 III 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96, z późn. zm.) TK uznał, iż wojewoda jako organ zarządzający wybory może dopuścić do skrócenia kalendarza wyborczego, nie może natomiast przedłużyć terminu wyborów ponad niezbędną konieczność⁸¹.

Również dokonując wykładni art. 5 ustawy z dnia 29 VII 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 54, poz. 312) w zakresie sytuacji braku uregulowania trybu postępowania TK jedynym sposobem ustalenia normatywnej treści trybu postępowania mogło być zastosowanie ustawy o TK *per analogiam*. Dla określenia dopuszczalnego zakresu analogicznego stosowania ustawy o TK do postępowań z art. 5 ustawy o partiach politycznych należało ustalić relację jaka zachodzi pomiędzy instrumentami procesowymi, którymi dysponuje TK na podstawie ustawy i uchwały Sejmu a celami postępowania wynikającymi z art. 5 ustawy o partiach. Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o TK i uchwały Sejmu o postępowaniu przed TK jest dopuszczalne w przypadku badania sprzeczności z konstytucją tych celów partii, których sposób badania może być proceduralnie podobny do badania konstytucyjności aktów prawnych. Do celów tego rodzaju TK zaliczył sprzeczności celów partii politycznych z konstytucją określone w statucie lub w programie partii⁸².

Zdaniem Trybunału *analogia legis* uzasadnia pogląd, że w przypadku, gdy stwierdzenie przez TK niezgodności ustawy z konstytucją nastąpiło w wyniku rozpoznania pytania prawnego i ustawa utraciła moc obowiązującą w następstwie nierozpatrzenia przez Sejm orzeczenia TK w stosownym terminie lub nieusunięcia tej niezgodności w tymże terminie przez Sejm mimo uznania orzeczenia za zasadne – postępowanie administracyjne, sądowe i inne zawieszono zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o TK podejmuje się na nowo po ogłoszeniu przez prezesa TK utraty mocy obowiązującej ustawy. Jest to bowiem sytuacja analogiczna do tej, o jakiej mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o TK i która stosownie do art. 25 ust. 5 *in fine* stanowi przesłankę podjęcia postępowania zawieszono do czasu rozstrzygnięcia przez TK pytania prawnego⁸³

81 Uchwała z 7 VIII 1993 r., W.1/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 464.

82 Uchwała z 6 X 1993 r., W.15/92, tamże, s. 476–477.

83 Uchwała z 20 X 1993 r., W.6/93, tamże, s. 508.

Analogia legis była wykorzystywana przez Trybunał Konstytucyjny także w przypadku wykładni:

- 1) art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95): mówiącego o dopuszczalności zaskarżenia uchwały organu gminy podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej do sądu administracyjnego. TK przez analogię do art. 189 kpc. uznał że, jeżeli przy pomocy innego środka prawnego zapewniającego kontrolę sądu powszechnego lub administracyjnego zainteresowany może uzyskać nie tylko stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy stanowiącej rozstrzygnięcie o charakterze indywidualnym i konkretnym, lecz także wyeliminować ujemne skutki naruszenia jego uprawnienia to wówczas nie ma interesu prawnego w wytaczaniu skargi przewidzianej w wykładanym przepisie (W.5/94).
- 2) art. 31 ust. 1 ustawy o TK. Nie ma żadnego uzasadnienia różnicowanie na gruncie tego przepisu z jednej strony sytuacji, w których uznany przez TK za wadliwy przepis traci moc z tego powodu, że zostaje uchylony przez organ właściwy do jego wydania, a z drugiej strony sytuacji, w których przepis ten wobec bezczynności organu, traci moc w trybie określonym w art. 10 ust. 3 ustawy o TK. W obu bowiem wypadkach identyczna jest przyczyna utraty przez przepis mocy obowiązującej, identyczna też jest forma stwierdzenia tej przyczyny (orzeczenie TK) – w konsekwencji identyczne muszą być skutki prawne tej utraty w odniesieniu do aktów stosowania prawa wydanych na podstawie wadliwego przepisu (W.19/94).
- 3) art. 4 ustawy o partiach politycznych. Nabycie przez partię osobowości prawnej na skutek zgłoszenia jej do ewidencji powoduje, iż wchodzi ona jako osoba prawna w sferę regulacji prawa cywilnego. Jako osoba prawna musi podlegać tym samym rygorom co inne osoby prawne. Ani przepisy konstytucyjne, ani ustawa o partiach politycznych, ani kodeks cywilny nie czynią dla niej wyjątku. Do partii będą miały zastosowanie przede wszystkim art. 33, 35 i 38 kc. Z nich wynika m.in. obowiązek posiadania statutu przez osobę prawną. W konsekwencji Sąd Wojewódzki w Warszawie jako organ prowadzący ewidencję partii politycznych był

uprawniony do żądania od osób zgłaszających do ewidencji partię polityczną także statutu. Mógł też odmówić przyjęcia zgłoszenia partii politycznej do ewidencji na skutek uchylenia się zgłaszającego od przedstawienia statutu partii albo nie dochowania sposobu wyłaniania organu upoważnionego do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych (W.14/95).

Zakaz stosowania wnioskowania z podobieństwa istnieje w odniesieniu do przepisów:

- 1) które muszą być interpretowane ściśle. Przepis art. 102 ustawy o samorządzie terytorialnym jako wyjątkowy powinien być interpretowany jak najściślej, zaś niedopuszczalne jest wyjaśnianie innych przepisów zamieszczonych w tym samym 10 rozdziale ustawy na zasadzie analogii do art. 102, a już w szczególności do poszczególnych objętych nim przepisów (W.10/93).
- 2) ordynacji wyborczej do Sejmu w wyborach do Senatu, gdy chodzi o nieodpłatne audycje w programie ogólnopolskim (W.4/93);
- 3) art. 31 ust. 1 ustawy o TK, który określa samodzielną podstawę wznowienia postępowania sądowego (odrębnego od podstaw określonych w ustawach regulujących odnośne procedury sądowe) z tej przyczyny, że prawomocne rozstrzygnięcie kończące postępowanie zostało wydane z zastosowaniem przepisu prawnego, który później w wyniku orzeczenia TK został uchylony bądź zmieniony w całości lub części. Przepis ten nie może być stosowany na zasadzie analogii do sytuacji kolizji między prawomocnym rozstrzygnięciem sądowym a ustaloną później przez TK powszechnie obowiązującą wykładnią przepisu stanowiącego podstawę tego rozstrzygnięcia (W.9/94).
- 4) prawa karnego (co w danym wypadku wyklucza zastosowanie do żołnierzy WSI art. 125 ustawy o UOP) (W.12/94)⁸⁴.

Jeżeli brak jest konkretnego przepisu regulującego fakt podobny do faktu, który wymaga regulacji podstawą wnioskowania z podobieństwa może być kilka przepisów (zgodnie z I poglądem reprezentowanym w doktrynie) lub cały system prawa, przede wszystkim ogólnych zasad pra-

84 Uchwała z 16 I 1996 r., W.12/94, OTK ZU 1996, Nr 1, s. 52.

wa (pogląd II). Mamy wtedy do czynienia z *analogią iuris*. Trzecie stanowisko odróżnia *lex i ius*. *Analogia iuris* jest wówczas wnioskowaniem odwołującym się do zasad prawa danej instytucji lub gałęzi prawa.

Dla potrzeb usunięcia luki w prawie można stosować albo *analogię legis* albo *analogię iuris*. Jeżeli brak jest w prawie polskim ustaw, które by dawały możliwość odwołania się do nich jako do tych, które regulują sytuację podobną do tej, która wymaga uregulowania wówczas niemożliwe jest wnioskowanie z *analogii legis*. Zastosowanie *analogii iuris*, przy dokonywaniu wykładni przepisu, byłoby wówczas niezmiernie trudne, ale konieczne, ponieważ nie można zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w orzeczeniach z dnia 25 IV 1991 r. I PZN 4/91 i 19 XII 1991 r. III SW 33/91, że „nie można uznać za wiążącą treści przepisu prawa, który jest zupełnie niejasny lub niemożliwy do rozszyfrowania”. Oznaczałoby to traktowanie przepisu prawa przez organ zobligowany do jego stosowania *per non est*, a to jest niedopuszczalne. Jedynym wyjściem w takim wypadku jest właściwa, z zastosowaniem wszystkich środków dostępnych stosującemu prawo, wykładnia⁸⁵.

Wnioskowanie *a contrario* (z przeciwieństwa)

Wnioskowanie *a contrario* prowadzi do wniosków przeciwnych w porównaniu do wnioskowania z analogii. Jeśli pewien stan rzeczy S spełnia określone przesłanki P, to wywołuje określone skutki prawne SP. Jeśli dany stan rzeczy SR1 nie spełnia przesłanek P, to nie wywołuje skutków prawnych SP. Warunkiem koniecznym tego wniosku jest istnienie przepisu prawa.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że skoro według przepisu art. 5 ustawy z dnia 9 XI 1990 r. o przejęciu majątku byłej PZPR (Dz.U. z 1991 r., Nr 16, poz. 72) Skarb Państwa przejmuje odpowiedzialność tylko za zobowiązania obciążające nieruchomości lub ruchomości objęte art. 1 ust. 1 ustawy do wysokości ich wartości to *a contrario* nie przejmuje pozostałych zobowiązań (K.3/91).

W oparciu o wnioskowanie *a contrario* do formuły zawartej w art. 33a ust. 3 Konstytucji, iż orzeczenia TK, o których mowa w tym

85 Uchwała z 15 X 1992 r., W.10/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 119.

przepisie, są wiążące Trybunał podniósł, że Sejm rozpatrując orzeczenia TK stwierdzające niezgodność ustawy z konstytucją, powinien zdecydować o tym, czy orzeczenie Trybunału podziela czy nie (W.6/93).

Uprawnione jest rozumowanie *a contrario*, które prowadzi do sformułowania normy o prawie odmowy podpisania przez Prezydenta ustawy w przypadku, gdy Trybunał stwierdził jej niezgodność z konstytucją. Przepis wyjściowy stanowi art. 18 ust. 4 MK regulujący, w sposób wyraźny, jedynie sytuację, gdy orzeczenie stwierdza zgodność ustawy z konstytucją. W takiej sytuacji Prezydent, ma obowiązek podpisania ustawy („Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z konstytucją”)⁸⁶.

Argumentum *a contrario* doprowadziło Trybunał dokonujący wykładni art. 28 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 29 XII 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r., Nr 7, poz. 34), który stanowi, iż członków rady nadzorczej powołuje Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, z wyjątkiem jednego, którego powołuje Minister Finansów, do stwierdzenia, że z wykładanego przepisu wynika norma wykluczająca dopuszczalność przedterminowego odwołania członka rady nadzorczej (W.6/95).

Podobnie postąpił Trybunał Konstytucyjny analizując:

- 1) art. 105 ust. 2 ustawy z dnia 31 I 1989 r. – Prawo bankowe, zgodnie z którym jedynym organem banku, który w przypadku wprowadzenia zarządu komisarycznego, ulega rozwiązaniu *ex lege* jest zarząd. Kompetencje innych organów, w tym rady banku, są natomiast na czas trwania takiego zarządu jedynie zawieszane. Pozwala to wnioskować (*a contrario*), że w zakresie wykraczającym poza kompetencje stanowiące, owe „inne” organy banku nadal mogą działać. Dotyczy to także rady banku (W.8/95).
- 2) art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 1 II 1993 r. – Prawo o ruchu drogowym. Przepis ten stanowi, że: do kierowania pojazdami uprzed-

86 Uchwała z 5 IX 1995 r., W.1/95, OTK ZU 1995, Nr 1, s. 27. Pogląd ten potwierdza np. K. Działocha, *Konstytucyjne cechy ustawy (w:) Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1994, s. 30.

lejuwanymi, pojazdem przewożącym materiały niebezpieczne, samochodem ciężarowym przewożącym osoby poza kabiną kierowcy, z wyjątkiem konwojentów i drużyn roboczych oraz taksówką osobową – jest uprawniona osoba mająca, oprócz prawa jazdy, co najmniej trzyletnią praktykę w kierowaniu pojazdem w stosunku do którego wymagane jest prawo jazdy kategorii B, C lub D; kierujący taksówką osobową powinien posiadać również znajomość topografii miejscowości, w której wykonuje lub zamierza wykonywać działalność. Przepis ten nie wymienia jednak w sposób ogólny osób wykonujących zawód kierowcy. Z jego treści wynika więc (*a contrario*) wniosek, że osoby wykonujące zawód kierowcy, ale nie prowadzące wymienionych w tym przepisie pojazdów, nie muszą spełniać wymagań w nim zawartych. Takimi osobami są np. kierowcy zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych lub u osób fizycznych do prowadzenia samochodów osobowych (W.2/93).

- 3) art. 29 par. 2 prawa o ustroju sądów powszechnych – „Minister Sprawiedliwości nie może jednak powołać ani odwołać prezesa sądu apelacyjnego, jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów sądu apelacyjnego wyraziło sprzeciw”. *A contrario*: Minister Sprawiedliwości może powołać i odwołać prezesa sądu apelacyjnego, jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów sądu apelacyjnego nie wyraziło sprzeciwu (W.15/94).

Również w orzeczeniu z 10 XI 1996 r. Trybunał Konstytucyjny badając konstytucyjność przepisu art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu jeden ze swoich wniosków oparł na rozumowaniu *a contrario*. Artykuł ten w ust. 2 pkt 3 zalicza do okresu 180 dni zatrudnienia i okresów z nim zrównanych w ust. 1 pkt 2 tego artykułu, również okresy „pobierania renty inwalidzkiej, świadczenia rehabilitacyjnego lub – po ustaniu zatrudnienia – zasiłku chorobowego, macierzyńskiego albo zasiłku opiekuńczego”. *A contrario* z regulacji tej wynika, że okresów tych, a więc pobierania zasiłku chorobowego, macierzyńskiego i zasiłku opiekuńczego nie zalicza się do okresu zatrudnienia, jeżeli świadczenia te były pobierane w okresie zatrudnienia.

Na brak możliwości zastosowania wnioskowania *a contrario* Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę w dwóch sytuacjach:

- 1) rozważając treść art. 16 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z 17 X 1992 r. stanowiącego o niedopuszczalności zgłaszania w trybie pilnym poprawek bezpośrednio przy głosowaniu nad ustawą, bez uprzedniego przedłożenia tych poprawek właściwej komisji sejmowej. Przepis ten nie może być podstawą do wyprowadzania (*a contrario*) wniosku, że za pośrednictwem komisji mogą być zgłaszane wszelkie poprawki. Wyrażona w tym przepisie norma dotyczy bowiem tylko procedury zgłaszania poprawek, natomiast zagadnienie dopuszczalnej ich treści jest poza zasięgiem jej regulacji (K.18/95),
- 2) przepis nie podlega wnioskowaniu *a contrario*, jeżeli zostaje ono wyłączone przez rozumowanie oparte na *agumentum a maiori ad minus*. W takim przypadku wnioskowanie *a contrario* byłoby nieracjonalne (W.6/95).

Argumenta a fortiori

Podstawą wnioskowania *a maiori ad minus* jest przepis o charakterze nakazującym lub uprawniającym. Wnioskowanie tego typu wyraża formuła: Kto jest uprawniony (komu jest nakazane) czynić więcej, to tym bardziej jest uprawniony (jest mu nakazane) czynić mniej.

Jeżeli przepisy tzw. ustawy wyłączeniowej stanowią, że oznaczone w art. 5 ust. 1 i 2 składniki byłego mienia ogólnonarodowego stają się albo własnością komunalnych osób prawnych albo Skarbu Państwa to odpowiednio stosując rozumowanie oparte na argumentum *a maiori ad minus* nic nie stoi na przeszkodzie, aby przyjąć mniej radykalne rozwiązanie, stosownie do którego w wypadku współkorzystania przez komunalne osoby prawne i państwowe osoby prawne z tego samego niepodzielonego składnika mienia stają się one współwłaścicielami tego mienia.

W orzeczeniu z 1 III 1994 r. (U.7/93) Trybunał Konstytucyjny dał wyraz swemu stanowisku co do konstytucyjnych wymagań (wynikających m.in. z art. 1 p.u.m.) pod adresem przepisów karnych. Skoro w państwie prawnym przepisy karne winny precyzyjnie określać

zarówno czyn, jak i karę, to podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być unormowane w sposób blankietowy, pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym, to tym bardziej (*argumentum a maiori ad minus*) wymagania te odnoszą się do innych przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco–dyscyplinującym), a więc do przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji.

Wnioskowanie *a fortiori a maiori ad minus* wyłącza stosowanie wnioskowania *a contrario*. Można przyjąć jednak wniosek, że jeżeli Prezydent mógł bez kontrasygnaty składać wnioski o stwierdzenie sprzeczności ustawy z konstytucją, to mógł to samo czynić z aktami podustawowymi, chociaż nie były one wymienione *expressis verbis* w art. 47 MK⁸⁷.

W oparciu o rozumowanie *a maiori ad minus* Trybunał ustalił, że z nieprecyzyjnej redakcji art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w którym mowa jest o „nabyciu” nieruchomości i o „cenie równej wartości tej nieruchomości ustalonej w sposób określony w art. 38” nie można wyprowadzić wniosku, że ustawodawca miał na myśli tylko sprzedaż nieruchomości, jeśli dla wyłączenia z zakresu stosowania pierwszeństwa (dla byłych właścicieli) oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste nie ma żadnych racji systemowych ani celowościowych. Skoro nie ulega wątpliwości, że pierwszeństwo istnieje przy dalej idącej formie dysponowania nieruchomością, jaką jest sprzedaż, to tym bardziej istnieje ono przy oddaniu w użytkowanie wieczyste (W.19/95).

W uchwale z 5 IX 1995 r., (W.1/95) Trybunał Konstytucyjny uznał, że jeżeli przepis art. 33a ust. 2 Konstytucji RP jest nadal obowiązującym przepisem o randze konstytucyjnej, pozostawionym w systemie norm konstytucyjnych przez art. 77 MK i wymaga wykładni w zgodzie z naczelnymi zasadami ustroju politycznego RP to tym bardziej wykładni takiej wymagają przepisy rozdziału 2 ustawy o TK określone jako wykonawcze w stosunku do art. 33a ust. 2 przepisów konstytucyjnych.

87 W.6/95, OTK ZU 11995, Nr 3, s. 215.

W orzeczeniu z 20 XI 1996 r. (K.27/95) TK doszedł do wniosku, że jeżeli z art. 7 przepisów konstytucyjnych wynika ochrona własności, jak i prawa użytkowania wieczystego (jako najsilniejszego po własności sensu stricto prawa majątkowego) to tym bardziej (*a maiori ad minus*) ochronę taką posiada prawo użytkowania zwykłego.

Wnioskowanie *a fortiori* występuje także w postaci *a minori ad maius*. Podstawą jest przepis o charakterze zakazującym. Jeżeli komuś zakazane jest czynienie czegoś w mniejszym stopniu, to tym bardziej jest mu zakazane czynienie tego w stopniu większym. TK kilkakrotnie posługiwał się takim sposobem rozumowania.

W uchwale z 24 VI 1992 r., (W.11/91) ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (Dz.U. Nr 29, poz. 154). Przedmiotowy przepis stanowi o przywróceniu kościelnym osobom prawnym, w drodze postępowania regulacyjnego, dóbr przejętych przez Państwo w toku wykonywania ustawy o dobrach martwej ręki. Nie przewiduje on zwrotu w całości wszystkich tych dóbr niegdyś przez Państwo przejętych, a tylko pewnych ich szczegółowo w tym zakresie wyliczonych części, poza którymi przepisy ustawy o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki nie mogą być naruszone. Tym bardziej (argumentum *a minori ad maius*) nie mogą być naruszone przepisy ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, ani przez zwrot nieruchomości przejętych niegdyś w naturze, ani w drodze rekompensaty przewidzianej w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy, ponieważ zakaz naruszenia tych przepisów został wyraźnie wypowiedziany w art. 61 ust. 4 pkt 1.

Podobnie w orzeczeniu z 12 XII 1995 r. (U.6/95) TK uznał, że skoro nie może badać zgodności z konstytucją wskazanej delegacji ustawowej, to tym bardziej nie może jej uznać za nieobowiązującą wskutek zmiany stosunków społeczno-gospodarczych.

Prawidłowy jest wniosek, iż jeśli dobrą wiarę nabywcy wyłącza nie tylko świadomość, że zbywca nie jest upoważniony do rozporządzania rzeczą, ale także sytuacja, w której brak tej świadomości jest następstwem niedbalstwa lub niezachowania przez niego przyjętej w danych warunkach staranności to (*a minori ad maius*) nabywca nie nabędzie skutecznie własności pojazdu, jeżeli, przed upływem trzech

lat od jego utraty przez pierwotnego właściciela poweźmie wiadomość np. o kradzieży danego samochodu (U.8/94).

2.3. Reguły kolizyjne

Reguły kolizyjne są sposobami usuwania przez organy stosujące prawo tzw. kolizji norm prawnych (niezgodności norm prawnych). Zarówno pojęcie „reguła kolizyjna”, jak i pojęcie „kolizja norm prawnych” należą do pojęć wieloznacznych. Reguła kolizyjna może być rozumiana jako wypowiedź o charakterze opisowym lub dyrektywalnym.

Pojęcie kolizji norm prawnych jest niekiedy mylone z określeniem zbiegu przepisów (norm) – pozornego lub rzeczywistego. Najogólniej kolizja norm to przypadek, gdy dany stan faktyczny reguluje kilka norm prawnych wzajemnie sprzecznych lub niezgodnych. Przyjęcie „racjonalności prawodawcy” nakazuje uznać taką sytuację za niedopuszczalną. Powstaje konieczność usunięcia kolizji w drodze zastosowania reguł kolizyjnych. Następstwem posłużenia się regułami kolizyjnymi będzie uznanie jednej z norm za nieobowiązującą w danej sytuacji z uwagi na jej niezgodność z innymi normami. Można powiedzieć, że chodzi nie tyle o jej derogację *erga omnes*, ile raczej o jej niestosowanie w tym, konkretnym przypadku. Albo ograniczenie zakresu zastosowania lub zakresu normowania jednej z norm kolidujących.

Stosowanie pewnych reguł kolizyjnych jest powszechne. Niektóre (np. *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*) budzą zastrzeżenia. Przyjmuje się kryteria hierarchiczne, temporalne i merytoryczne, Również Trybunał Konstytucyjny widzi konieczność posługiwania się regułami kolizyjnymi: „w celu ustalenia zakresu obowiązywania dawnych przepisów wykonawczych, należy posłużyć się powszechnie uznawanymi regułami kolizyjnymi, które służą usuwaniu sprzeczności w systemie prawa”⁸⁸.

Zgodnie z regułą *lex superior derogat legi inferiori* norma prawna (akt prawny) wyższego rzędu deroguje normę prawną (akt prawny) niższego rzędu (jeżeli są one sprzeczne treściowo). Reguła nie budzi

88 Orzeczenie z 8 I 1991 r., P.1/90, OTK, t. II, s. 643.

wątpliwości jedynie, gdy występuje jasno określona hierarchia aktów prawnych.

Sprzeczność hierarchiczna, przede wszystkim z hierarchicznie wyższym przepisem konstytucyjnym, ma znaczenie decydujące. Jeżeli np. badany art. 18 ust. 1 ordynacji wyborczej do Senatu jest sprzeczny z art. 5 Ustawy Konstytucyjnej to nie można mówić o jego pierwszeństwie przed odpowiednimi przepisami obecnie obowiązującej Ordynacji wyborczej do Sejmu. W takim wypadku pierwszeństwo mają odpowiednie przepisy aktualnie obowiązującej ordynacji wyborczej do Sejmu jako zgodne z art. 5 Ustawy Konstytucyjnej i nie powinny być odpowiednio stosowane w miejsce art. 18 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Senatu. Tym samym TK uznał, że przepis ten nie obowiązuje w danej sytuacji⁸⁹.

W przypadku reguły *lex superior* podnosi się niekiedy zastrzeżenie, że zakres jej stosowania powinien być uzależniony od pozycji i roli organu. W praktyce organów administracji grozi ona wykładnią mało spójną i niejednorodną. Stąd też postulaty wyłączności TK posługiwania się przedmiotową regułą, gdy płaszczyzną odniesienia jest norma konstytucyjna⁹⁰.

Rozstrzyganie sprzeczności hierarchicznej między normą wyższego stopnia i normą stopnia niższego wyraża się niekiedy formułą *lex inferior non derogat legi superiori*. Zdaniem TK żaden przepis zawarty w ustawodawstwie zwykłym nie może wyłączać któregośkolwiek z przepisów Konstytucji. Gdyby był sprzeczny z jakimkolwiek z przepisów Konstytucji podpadałby tym samym pod przepisy art. 33 a ust. 1 p.u.m. i art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK i podlegałby orzeczeniu Trybunału mającemu na celu jego uchylenie⁹¹. Podobnie przepis art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z założenia, a więc dlatego, że nie jest przepisem merytorycznym (ustalającym samodzielnie normę zachowania nadającą się do stosowania), lecz jedynie przepisem kompetencyjnym do wydania

89 Uchwała z 16 VI 1993 r., W.4/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 444.

90 P. Tuleja, Sposób posługiwania się regulami kolizyjnymi w orzecznictwie TK (w:): Działalność orzecznicza TK, Warszawa 1994, s. 64.

91 Uchwała z 24 VI 1992 r., W.11/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 235.

rozporządzenia, nie może być *lex specialis* w stosunku do kc. jako ustawy, a zatem rozporządzenie mające być wydane na podstawie tego artykułu nie może zmieniać ustawy⁹².

Chwiejne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii stosowania reguł kolizyjnych odzwierciedla uchwała z 17 III 1993 r. (W.16/92). TK podkreślił, że nie jest władny wskazać, która z dwóch kolidujących ze sobą norm ustawowych ma obowiązywać, a która ma stracić moc prawną. Zdaniem TK taka działalność byłaby działalnością prawotwórczą wykraczającą poza przepisy kompetencyjne. Mimo wyrażenia braku kompetencji do rozstrzygnięcia sprzeczności poziomej między dwiema ustawami TK⁹³ uznał się za uprawniony do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni. Za takim rozwiązaniem przemawia niedopuszczalność istnienia w systemie prawa sytuacji, gdy jedno i to samo zachowanie jest przez jedną normę dozwolone lub nawet nakazane, a przez inną normę zabronione i poddane sankcji. Dlatego TK doszedł do wniosku, że art. 41 w zw. z art. 15 pkt 1 ustawy o Izbach Lekarskich, będący podstawą do zastosowania sankcji przewidzianych w art. 42 ustawy nie ma zastosowania, gdy zachowanie się lekarza jest zgodne z nakazem, zakazem lub upoważnieniem obowiązującej ustawy. Interpretując przepisy art. 43–48 Kodeksu etyki lekarskiej (w związku z artykułami ustawy) TK ustalił, że interpretacja dopuszczająca eksperyment badawczy bez osobiście wyrażonej zgody przez uczestnika eksperymentu rodzi nie tylko sprzeczność tej ustawy z art. 23a kk., ale także niezgodność z art. 1 p.u.m.⁹⁴. W ten sposób Trybunał pozostając przy poglądzie o niemożliwości usunięcia sprzeczności między intepretowanymi ustawami (co może uczynić, jego zdaniem, jedynie ustawodawca), po pierwsze przyjmuje wykładnię zawężającą art. 43–48 Kodeksu etyki lekarskiej i ustala przez to jednoznaczną normę postępowania, po drugie stosuje w praktyce regułę *lex superior derogat legi inferiori* bez jej wypowiedzienia wprost.

92 Orzeczenie z 5 XI 1986 r., U.5/86, OTK t. I, s. 75; także w orzeczeniu z 20 IX 1988 r., Uw.6/88, tamże, s. 832.

93 Podobnie w orzeczeniu z 24 II 1997 r., K.19/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 47.

94 OTK w 1993 r., cz. I, s. 164–165.

Wpływający z analizy powyższej uchwały TK wniosek o braku możliwości posługiwania się regułami kolizyjnymi w sytuacji sprzeczności dwóch norm rangi ustawowej nie znalazł wyraźnego potwierdzenia w późniejszej działalności TK. Trybunał usuwał sprzeczności tego rodzaju posługując się zarówno regułą *lex posterior derogat legi priori*, jak i regułą *lex specialis derogat legi generali*. Zamieszanie w tej materii dodatkowo pogłębiały jednoczesne wypowiedzi Trybunału o braku kompetencji do usuwania sprzeczności poziomych.

Reguła *lex posterior derogat legi priori* oznacza że:

Norma prawna (akt prawny) wydana później deroguje normę (akt) wydaną wcześniej przy założeniach iż: a) normy (akty) nie były ustanowione równocześnie; b) norma (akt) późniejsza nie jest hierarchicznie niższa od normy (aktu) wcześniejszej.

Trybunał Konstytucyjny wprost stosował regułę *lex posterior* uznając:

- 1) pierwszeństwo normy zawartej w art. 62 ustawy z dnia 14 XII 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników i członków ich rodzin (Dz.U. nr 40, poz. 268 z późn. zm.) przed normą art. 4 ustawy z dnia 8 XII 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników. Nastąpiło zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do opiniowania m.in. projektów regulacji prawnych (ogólne określenie „organizacja rolników” zastąpiła ustawa późniejsza Krajowym Związkiem Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych) (K.1/87).
- 2) pomimo nieuchylenia rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 11 V 1988 r. w sprawie wypadków uzasadniających korzystanie z dodatkowej powierzchni mieszkalnej ze względu na stan zdrowia, utraciło ono moc wobec zastąpienia go rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 IV 1990 r. (U.14/89).
- 3) interpretację zasady, że ustawa późniejsza deroguje ustawę wcześniejszą, która prowadzi do wniosku, iż wynikające z ustawy z dnia 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego prawo do nauczania religii w pomieszczeniach podległych MEN nie może doznawać ograniczeń na podstawie ustawy pochodzącej z 1961 r. (K.11/90).

- 4) że treścią art. 67 pkt 2 ustawy z dnia 2 VIII 1994 r. o najmniej dwóch lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509) jest tylko uchylenie poprzedniej ustawy – prawa lokalowego z 1974 r. Przepis ten stanowi konkretyzację zasady *lex posterior derogat legi priori* i sam przez się nie nasuwa zastrzeżeń z punktu widzenia konstytucyjności (K.25/95).

Potwierdzenie warunków dopuszczalności stosowania reguły *lex posterior* przynosi orzeczenie TK z 8 XI 1994 r. (P.1/94)⁹⁵. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił jednocześnie pojęcie derogacji. Doktryna rozumie je jako: a) pozbawienie normy prawnej jej mocy obowiązującej w sposób wyraźny za pomocą tzw. klauzuli derogacyjnej stwierdzającej uchylenie określonych przepisów bądź b) w sposób dorozumiany przez wejście w życie nowych przepisów, odmiennie regulujących dane stosunki społeczne. Warunkiem jest jedynie, by normy nie były stanowione jednocześnie i norma późniejsza nie była hierarchicznie niższa od normy wcześniejszej. Jednak z punktu widzenia Zasad Techniki Prawodawczej (par. 28 ust. 4) nie jest dopuszczalne poprzestanie na domyślnym uchyleniu przepisu przez samo odmiennie uregulowanie sprawy w nowej ustawie⁹⁶. Z drugiej strony rację ma Z. Ziemiński, który odnosi regułę *lex posterior* do założenia racjonalności aksjologicznej prawodawcy stwierdzając, iż jeśli „prawodawca później ustanowił normę niezgodną z normą ustanowioną poprzednio, to widocznie „chciał” zmienić poprzedni akt stanowienia”⁹⁷. Dodatkowo Trybunał uznaje, że w polskim systemie prawa wszystkie ustawy mają tę samą rangę prawną, a więc ustawa późniejsza może zarówno uchylać ustawę wcześniejszą, jak też ustanawiać trwale bądź czasowe wyjątki od jej postanowień (K.6/94).

Ostatnią z reguł kolizyjnych I stopnia jest reguła *lex specialis derogat legi generali*. Norma prawna (akt prawny) szczególna deroguje normę prawną (akt) ogólną. Stosowanie reguły *lex specialis* wymaga spełnienia trzech warunków:

95 OTK w 1994 r., cz. II, s. 74. Trybunał powołał prace: J. Bogucka, S. Bogucki, O derogacji i pojęciach pokrewnych, P i P 1992, z. 6, s. 80; K. Działocha, Wewnętrzna hierarchia norm konstytucyjnych..., op. cit., s. 46; J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 1993, s. 154.

96 Uchwała z 1 VI 1994 r., W.4/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 221.

97 Z. Ziemiński (w.): A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii..., op. cit., s. 216.

- 1) ustalenia, że między normami zachodzi stosunek *lex generalis* – *lex specialis*. Ogólnie relacja taka występuje, gdy zakres zastosowania lub zakres normowania *lex specialis* jest podrzędny do zakresu zastosowania lub normowania *lex generalis*. Przepis szczególny to taki, który zawiera więcej treści w stosunku do przepisu ogólnego, posiada też więcej znamion ustawowych regulowanej materii (K.1/87). Reguła *lex specialis* nie znajduje zastosowania, jeżeli różne są zakresy i funkcje odpowiednich przepisów (W.2/96). Wielokrotnie są potrzebne jeszcze dodatkowe ustalenia interpretacyjne. Ponadto *lex specialis* uchyla *lex generalis* tylko w tym zakresie, w którym sama stanowi inaczej. W praktyce pozostające w założeniu jako podporządkowane zakresy obu norm się wykluczają. Przekonanie o istnieniu relacji podporządkowania narzuca określona redakcja przepisu ogólnego;
- 2) *lex specialis* nabyła moc obowiązującą równocześnie lub później niż *lex generalis*;
- 3) *lex specialis* nie jest hierarchicznie niższa niż *lex generalis*.

Możliwość usuwania niespójności ustaw w drodze zastosowania akceptowanych w teorii prawa reguł kolizyjnych, w tym reguły *lex specialis derogat legi generali* wskazał TK już w orzeczeniu z 5 X 1988 r. (Uw.8/88)⁹⁸. O relacji badanych ustaw jako *lex generalis* (ustawa dewizowa z 28 III 1952 r.) do *lex specialis* (ustawa z 6 VII 1982 r.) świadczyły ustalone przesłanki derogacyjne, a mianowicie stwierdzenie, że zakres warunków zawartych w ustawie z 6 VII 1982 r. był podrzędny w stosunku do ustawy dewizowej z 28 III 1952 r. oraz fakt, iż ustawa z lipca 1982 r. weszła w życie po ustawie dewizowej, a oba akty normatywne reprezentowały hierarchicznie ten sam stopień. TK potwierdził w ten sposób wszystkie sformułowane przez doktrynę wymogi stosowalności reguły *lex specialis*.

Reguły *lex specialis* użył TK ponadto w przypadku:

- 1) ustalania relacji art. 106 i 27 Konstytucji, który odnosi się do ustaw w sposób ogólny. Stąd, jeżeli jakiś przepis odnoszący się wprost do szczególnego typu ustawy nie stanowi inaczej, to do

98 OTK t. I, s. 242.

wszystkich rodzajów ustaw stosując się normę art. 27 i to w takim zakresie, w jakim postanowienia tego przepisu nie zostały wyłączone przez przepis szczególny odnoszący się do ustaw określonego typu. Regulacja art. 106 została potwierdzona w ustawie z 23 IV 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Ponieważ art. 106 odnosi się wprost do ustawy konstytucyjnej przeto w zakresie przez siebie regulowanym wyłącza stosowanie art. 27 (U.14/92).

- 2) relacji art. 61 ust. 2 pkt 1 i art. 65 ustawy z dnia 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Spod działania pierwszego artykułu wyjęte są również zakłady zdrowia, których dotyczą uregulowania zawarte w art. 65 ustawy w myśl zasady *lex singularis derogat legi generali* (W.11/91).
- 3) uznania, że ranga kodeksu handlowego, jak każdego kodeksu wskazuje na to, że jego przepisy mają charakter ogólny w stosunku do przepisów zawartych w innych aktach normatywnych, dotyczących dziedziny regulowanej w kodeksie handlowym. Dlatego odpowiednie przepisy ustawy z dnia 29 XII 1992 r. o radiofonii i telewizji mają charakter przepisów szczególnych (*lex specialis*) w stosunku do przepisów kh. (*lex generalis*). W związku z tym ustawa o radiofonii i telewizji jako całość ma pierwszeństwo przed kodeksem handlowym jako *lex generalis* (W.6/95).

Jedynie w dwóch uchwałach Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat kolizji reguł kolizyjnych (reguł kolizyjnych II stopnia). W obu przypadkach przedmiotem uwagi TK była reguła formułowana w doktrynie w postaci paremii *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*.

TK twierdził, że reguła ta nie może być stosowana, gdy mimo równej mocy obowiązującej (ustawa) i stosunku *lex posterior – lex prior* nie występuje relacja *lex specialis – lex generalis* (W.4/93). W drugim wypadku Trybunał podaje ją w postaci *lex posterior generalis non derogat legi anteriori speciali* (K.19/95).

Analiza orzeczeń i uchwał Trybunału Konstytucyjnego, w których posługiwał się on regułami kolizyjnymi skłania do następujących wniosków:

- 1) TK widzi potrzebę posługiwania się powszechnie uznawanymi regułami kolizyjnymi, których celem jest usuwanie sprzeczności w systemie prawa (P.1/90);
- 2) reguły kolizyjne służą usuwaniu sprzeczności zarówno konkretnych przepisów (np. U.14/92), norm prawnych (np. K.1/87), jak i aktów normatywnych (np. W.6/95);
- 3) TK próbował formułować warunki dopuszczalności stosowania reguł *lex posterior derogat legi priori* (P.1/87) i *lex specialis derogat legi generali* (np. K.1/87). Nie powstała jednak ogólna i spójna koncepcja posługiwania się regułami kolizyjnymi. Ma to szczególne znaczenie dla oceny braku jednoznaczności poglądu Trybunału odnośnie usuwania sprzeczności poziomych między aktami ustawowymi. Można wskazać orzeczenia i uchwały, w których TK wyraźnie podkreśla brak kompetencji do rozstrzygnięcia takich kolizji („TK nie jest władny wskazać, która z dwóch kolidujących ze sobą norm ma obowiązywać, a która stracić moc prawną”) uznając takie działanie za prawotwórcze (U.1/92, W.16/92, K.2/94, ostatnio K.11/95 i K.12/96). Z drugiej strony TK stwierdzał wprost, że „ustawa późniejsza może uchylać ustawę wcześniejszą” (K.6/94) lub używał reguł kolizyjnych dla usunięcia takich sprzeczności (np. K.11/90, K.4/91, U.14/92). Uznaje się też za uprawniony do ustalania w takich sytuacjach powszechnie obowiązującej wykładni dającej podstawę kwalifikacji zachowań, których dotyczą wykładane normy, do czasu usunięcia sygnalizowanych sprzeczności w porządku prawnym przez Sejm (W.16/92). Odwołując się jednocześnie do założenia racjonalności prawodawcy, który nie może obejmować sankcjami prawnymi zachowań zgodnych z nakazem, zakazem lub dozwoleнием wynikającym z obowiązujących norm prawnych stwierdza nieobowiązywanie, w sytuacji, gdy zachowanie jest zgodne z nakazem, zakazem lub upoważnieniem obowiązującej ustawy wykładanego przepisu. Stosuje więc jednak *de facto* regułę derogacyjną „*impossibilium nulla obligatio*”.

* * *

Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni prawa posługiwał się znanymi w doktrynie prawa i przez nią wypracowanymi dyrekty-

wami interpretacyjnymi językowymi, systemowymi i funkcjonalnymi. Utrwalając ich stosowanie równocześnie konstruował nowe techniki interpretacyjne. Największe znaczenie wydaje się mieć ustabilizowana w orzecznictwie Trybunału technika wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją. Opiera się ona na powszechnie znanej dyrektywie interpretacyjnej wykładni systemowej: dyrektywie korelacji systemu prawa. Zawsze wtedy, gdy możliwa jest taka interpretacja przepisu, aby był on zgodny z konstytucją należy ją przyjmować, odrzucając jednocześnie takie możliwości interpretacyjne, które prowadzą do odczytania przepisu jako niekonstytucyjnego. Jest to konsekwencja domniemania konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Trybunał Konstytucyjny nie powinien orzekać niekonstytucyjności badanego przepisu, jeżeli możliwe jest nadanie mu takiego znaczenia, które będzie zgodne z normami i zasadami zawartymi w konstytucji. W ten sposób Trybunał tworzy dyrektywę interpretacyjną II stopnia – dyrektywę preferencji: jeżeli na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie treści normy, to należy przyjąć taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucji. Wzorzec konstytucyjności (zasada lub norma konstytucyjna będąca punktem odniesienia przy interpretacji badanej normy) powinien być rozumiany jednolicie niezależnie od tego, która norma jest przedmiotem badania konstytucyjności, a jedynie w razie różnych możliwości rozumienia samej normy należy wybrać to rozumienie, które jest zgodne z konstytucją. Norma, mimo wątpliwości znaczeniowych, jest zgodna z konstytucją, jeśli przy prawidłowej wykładni można jej nadać treść odpowiadającą normom konstytucyjnym. Orzekając, w takim przypadku, o zgodności zaskarżonego przepisu z konstytucją, przy przyjęciu określonego jego znaczenia Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wszystkie organy stosujące ten przepis, o ile postępują zgodnie z obiektywnymi dyrektywami interpretacyjnymi wykładni, powinny przyjmować taką jego wykładnię, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za prawidłową w sentencji wyroku o zgodności tego przepisu z konstytucją. Przy wykładni przepisów ustawowych należy dawać pierwszeństwo takiemu ich rozumieniu, które w najpełniejszy sposób koresponduje z zasadami konstytucyjnymi. Chodzi o wymóg jak największej koherencji interpretowanego przepisu z zasadą konstytucyjną.

Rola wykładni operatywnej dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny przy badaniu konstytucyjności aktów ustawowych wzrosła po wejściu w życie nowej konstytucji. Wiąże się to z przyznaniem orzeczeniom TK stwierdzającym niezgodność badanego przepisu z konstytucją charakteru ostatecznego. Pojawia się pytanie jaką moc wiążącą (i dla kogo) ma ustalone przez Trybunał w wyroku znaczenie interpretowanego przepisu. Odpowiedź wydaje się następująca: jeżeli pewien zwrot prawny (przepis prawny) nie został bliżej sprecyzowany w zaskarżonej ustawie, to przyjęcie przez TK rozstrzygającej wszelkie wątpliwości wykładni stanowiłoby w istocie wiążącą wykładnię tego zwrotu (przepisu). Prowadziłoby to do uchylenia wszelkich aktów podustawowych, które wychodziły z odmiennej interpretacji treści badanego przepisu. Jednakże pierwszeństwo przed orzeczeniem o niekonstytucyjności przepisu należy przyznać wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności zaskarżonego przepisu, przy założeniu, że jest on zgodny z konstytucją tylko wtedy, gdy nadaje się mu znaczenie przyjęte przez trybunał, przy uwzględnieniu powszechnej mocy wiążącej i ostatecznego charakteru orzeczeń TK oznacza, że to ustalone przez Trybunał znaczenie jest wiążące dla sądów i organów administracji. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którego sentencji uznaje on badany przepis za zgodny z konstytucją, ale tylko pod warunkiem, że przepis ten będzie rozumiany w sposób w niej wskazany ma w całości (tzn. wraz z uzasadnieniem) charakter powszechnie wiążący. Sądy i organy administracji publicznej mogą go więc stosować jedynie w takim znaczeniu, jakie przyjął Trybunał Konstytucyjny. Organy stosujące ustawę nie mogą interpretować danego przepisu inaczej. Ułatwia to stosowanie prawa przez organy stosujące prawo zapobiegając powstawaniu różnych interpretacji przepisu, przede wszystkim sprzecznych z konstytucją. Dotyczy to także badania legalności rozporządzeń. Jest to sposób orzekania wypracowany przez francuską Radę Konstytucyjną (tzw. orzekanie o zgodzie warunkowej)⁹⁹.

Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni badanych przepisów posługuje się również innymi regułami egzegezy tekstów prawnych.

99 Zob. L. Garlicki, Rada Konstytucyjna w Republice Francuskiej (w:) Sądy konstytucyjne w Europie t. 1, (red.) J. Trzcziński, Warszawa 1996, s. 105.

Orzecznictwo Trybunału utrwała przyjęte w doktrynie reguły kolizyjne i inferencyjne. Niebagatelne znaczenie, w kontekście możliwości bezpośredniego stosowania przepisów konstytucyjnych, dla praktyki sądów powszechnych i organów administracji publicznej ma stanowisko Trybunału w zakresie stosowalności reguły *lex superior derogat legi inferiori*. O ile kompetencja organów stosujących prawo do odmowy zastosowania w danej sprawie przepisów podustawowych nie budzi w doktrynie wątpliwości, o tyle kwestia ewentualnego niezastosowania przepisu ustawowego wygląda inaczej. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku wyłączności TK przy posługiwaniu się przedmiotową regułą, gdy płaszczyzną odniesienia jest norma konstytucyjna. Organy stosujące prawo, jeżeli uznają dany przepis ustawy, który powinien być w danej, konkretnej sprawie podstawą rozstrzygnięcia za niezgodny z konstytucją lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi powinny przedstawić TK pytanie prawne w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał także, co prawda incydentalnie, sprzeczności poziome między dwiema ustawami pomimo uznawania jednocześnie tego rodzaju działalności za prawotwórczą.

Problemem mogą być również ewentualne kolizje treściowe między nową konstytucją a dawnym ustawodawstwem. Jeżeli konflikt norm nie ma na tyle charakteru symetrycznego by można było zastosować regułę *lex posterior derogat legi priori*, to konflikt ten należy rozstrzygnąć w oparciu o regułę *lex superior*, tzn. w procesie kontroli konstytucyjności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego reguły kolizyjne służą usuwaniu sprzeczności zarówno konkretnych przepisów, norm prawnych, jak i aktów normatywnych. Trybunał próbował też określić warunki dopuszczalności stosowania reguły *lex posterior derogat legi priori* i *lex specialis derogat legi generali*. Niestety w orzecznictwie TK nie wykrystalizowała się jednolita i spójna koncepcja posługiwania się regułami kolizyjnymi.

Trybunał Konstytucyjny wykorzystując powszechnie uznane przez doktrynę prawa reguły inferencyjne wypowiadał się na temat racjonalności prawodawcy. Założenie racjonalności prawodawcy powinno bowiem tkwić u podstaw każdej interpretacji przepisu prawnego. Nie chodzi przy tym o zakładanie doskonałości prawodawcy. Takie założenie podlega uchyleniu w każdym niemal typie wykładni. Racjonalny

prawodawca to, w ujęciu Trybunału Konstytucyjnego taki, który: 1) nie wprowadza do ustawy norm, które byłyby w tej samej ustawie wyłączone przez inne normy; 2) nie sankcjonuje zachowań zgodnych z nakazem, zakazem lub dozwoleństwem wynikającym z obowiązujących norm prawnych; 3) nie nadaje tym samym pojęciom prawnym różnych znaczeń.

Katalog stosowanych przez Trybunał Konstytucyjny reguł inferencyjnych obejmuje wnioskowania *per analogiam*, *a contrario*, *a fortiori* oraz wnioskowania instrumentalne.

Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do ustalania powszechnie wiążącej wykładni ustaw wywoływała spory w doktrynie koncentrujące się wokół pytania: w jakim stopniu wykładnia tego typu ma cechy działania prawotwórczego? TK jednoznacznie stwierdził, że ma ona jedynie charakter deklaratoryjny (W.9/94). Wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że wykładnia prawa nie może prowadzić do jego tworzenia. Nawet w sytuacji tzw. wykładni dynamicznej. Konstruowanie normy prawnej z elementów zawartych w przepisach prawa, o ile odtworzona norma nie zawiera żadnego *novum* treściowego w stosunku do przepisów, nie oznacza jeszcze tworzenia normy prawnej w znaczeniu przyjmowanym w teorii prawa. Ponadto zauważyć należy, że rezultatem tworzenia prawa jest tekst prawny. W procesie wykładni prawa, nawet wykładni „twórczej”, tekst jest jedynie przedmiotem, a interpretator związany jest powszechnie przyjmowanymi regułami dokonywania wykładni¹⁰⁰.

Stosowanie przez Trybunał Konstytucyjny przyjmowanych w doktrynie prawa reguł egzegezy tekstu prawnego przyczyniało się do utrwalenia ich katalogu i gwarantowało stabilność orzecznictwa. Trybunał Konstytucyjny przykładał szczególną uwagę do tej gwarancyjnej funkcji wykładni¹⁰¹.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy: „pozbawienie TK kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw nie oznacza, że

100 Zob. T. Gizbert-Studnicki, Teoria wykładni Trybunału Konstytucyjnego (w:) Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawotwórstwo, Toruń 1998, s. 83.

101 Z. Czeszejko-Sochacki, Wykładnia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia), s. 7 (w druku). Por. też: A. Kozak, Konstytucja jako podstawa decyzji (w:) A. Bator (red.), Z zagadnień teorii i filozofii prawa, Wrocław 1999, s. 114–115.

wykładni przyjętej w uchwałach wydanych na podstawie art. 13 ustawy z dnia 28 IV 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym nie można podzielić¹⁰².

102 Wyrok z dnia 17 IX 1999 r., I CKN 538/99, OSN CP 1999, poz. 60.

ZAKOŃCZENIE

Polski Trybunał Konstytucyjny w momencie powstania był organem, którego zakres kompetencji i pozycja w systemie organów państwowych odbiegały od rozwiązań, dotyczących sądownictwa konstytucyjnego, jakie funkcjonowały w demokracjach zachodnich. Wpływały na to, przede wszystkim, dominująca w doktrynie prawa konstytucyjnego zasada jednolitej władzy państwowej oraz zasada zwierzchniej roli Sejmu wobec innych organów państwowych.

Istotną cezurą czasową w działalności Trybunału Konstytucyjnego wydaje się być nowelizacja konstytucji z 29 XII 1989 r. W polskim systemie prawa dochodzi do rewolucyjnych zmian. Z tekstu Konstytucji PRL z 22 VII 1952 r. usunięto normy o charakterze programowo–ideologicznym wprowadzając art. 1 zawierający zasadę demokratycznego państwa prawnego. Od tego momentu Trybunał Konstytucyjny miał orzekać o zgodności aktów normatywnych ze standardami państwa prawnego.

Podstawowym osiągnięciem Trybunału Konstytucyjnego jest wypracowanie terminologii i próba podania zakresu znaczeniowego pojęcia „zasada konstytucyjna”, a także ustanowienia wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjął i rozwinął pojęcie „zasady prawa” oraz zasad tworzenia systemu prawa obecne w doktrynie. TK zarówno formułował, jak i próbował doprecyzować treść zasad konstrukcji systemu źródeł prawa, zasad techniki prawodawczej i zasad treści prawa. Konsekwentna linia orzecznictwa Trybunału w zakresie treści zasady wyłączności ustawowej czy określania warunków legalności rozporządzenia i zarządzenia, zakazu subdelegacji wywarła wpływ na konstytucyjną charakterystykę systemu źródeł prawa poprzez jego zamknięcie „od dołu” i wzmocnienie pozycji ustawy jako podstawowego źródła prawa w polskim systemie.

Największe znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ma zasada demokratycznego państwa prawnego. Zapis art. 1 p.u.m.

był na tyle ogólny, że umożliwiał Trybunałowi Konstytucyjnemu „odnajdywanie” tkwiących w nim kolejnych szczegółowych zasad konstytucyjnych. Oznaczało to nadawanie im rangi konstytucyjnej. Aktywna rola Trybunału, w tym zakresie, wynikała z charakteru ówczesnych przepisów konstytucyjnych. Początek działalności orzeczniczej TK (rok 1986) przypada na okres obowiązywania Konstytucji PRL z 22 VII 1952 r. nowelizowanej w latach 1976, 1980, 1982, 1983. Do roku 1992 była ona nowelizowana corocznie. Następnie dochodzą jeszcze przepisy ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym oraz przepisy ustawy konstytucyjnej z 23 IV 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji RP. Art. 1 p.u.m. Trybunał Konstytucyjny traktował jako zbiór różnych zasad, które nie były wyrażone *expressis verbis* w konstytucji, ale zdaniem TK, w sposób immanentny wynikały z aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Zasada państwa prawnego przyjmuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postać zasady – wzorca o charakterze klauzuli generalnej. Zawierają się w niej zasady – szczegółowe (zasady – dyrektywy).

Po wejściu w życie Konstytucji z 2 IV 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wprost nazwał art. 2 klauzulą demokratycznego państwa prawnego, z której wypływają zasady szczegółowe. Nie ma przy tym znaczenia zmiana numeracji artykułów konstytucji wyrażających przedmiotową zasadę. Decyduje słowne brzmienie przepisów konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 2 nadal może stanowić podstawę do wyprowadzania nie wyrażonych wprost w tekście konstytucji zasad konstytucyjnych określających działanie organów władzy publicznej np. zakazu retroakcji czy nakazu *vacatio legis*. Musi być on jednak rozumiany w ścisłym związku z konkretyzującymi go postanowieniami szczegółowymi, które są zawarte w dalszych rozdziałach konstytucji.

Sposób „wyprowadzania” zasad – szczegółowych z zasady – wzorca: zasady demokratycznego państwa prawnego wywołał w doktrynie prawa spory co do ewentualnej, normotwórczej roli Trybunału Konstytucyjnego, jak i granic roli prawnej i politycznej.

Rozważania dotyczące normotwórczej roli Trybunału Konstytucyjnego wymagają zdefiniowania pojęć „działalność prawotwórcza” i „działalność normotwórcza”. Termin „działalność prawotwórcza” (tworzenie prawa) ma kilka znaczeń. Oznacza: 1) tworzenie porządku prawnego, 2) tworzenie systemu prawnego, 3) tworzenie aktów prawnych (tekstów prawnych)¹. Tworzenie porządku prawnego jest procesem w trakcie którego powstaje zbiór określonych reguł. Są to reguły wyznaczające: 1) relacje władza polityczna – obywatel; 2) stosunki władza – społeczeństwo (m. in. reguły gry politycznej); 3) struktury i sposób działania organów państwowych².

System prawa to zbiór norm prawnych obowiązujących w danym państwie. Pomiędzy normami prawnymi, które do niego należą zachodzą powiązania treściowe, formalne i hierarchiczne. Tworzenie systemu prawa byłoby więc w konsekwencji tworzeniem elementów systemu, tzn. tworzeniem norm prawnych. Takie twierdzenie jest jednak uwarunkowane przyjęciem założenia, iż prawodawca tworząc prawo dokonuje przełożenia norm prawnych na język przepisów prawa. Skonstruowanie normy prawnej następuje w drodze jej odkodowania w procesie wykładni prawa. Prowadziłoby to do uznania tożsamości znaczeniowej pojęć „działalność prawotwórcza” – „działalność normotwórcza”. Z kolei sprowadzanie tworzenia prawa tylko do tworzenia aktów prawnych zawęży zakres znaczeniowy działalności prawotwórczej.

Uzasadnione jest pytanie na ile działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wyczerpuje przedstawione wyżej możliwości. Nie ulega wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny nie tworzy aktów prawnych. Znaczenie orzecznictwa Trybunału dla tworzenia porządku prawnego, rozumianego w aspekcie określania sposobu działania organów państwowych jest, w tym momencie, kwestią przyszłości. Konstytucja RP z dnia 2 IV 1997 r. w art. 189 („Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”) poszerza (co powtarza ustawa z dnia 1 VIII 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym) zakres właściwości Trybunału o orzekanie w sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy centralny-

1 R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1996, s. 108–109.

2 E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994, s. 12 i n.

mi konstytucyjnymi organami państwa (art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy). Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego będzie oznaczało w praktyce doprecyzowanie treści norm kompetencyjnych. Może to wpłynąć na ściśle ustalenie relacji pomiędzy organami państwa na tle zasady podziału władz.

Rozpatrywanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w kontekście tworzenia prawa jako tworzenia norm prawnych mogłoby się odnosić do dwóch płaszczyzn działalności Trybunału: ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw i kontroli konstytucyjności prawa. O pierwszej płaszczyźnie można obecnie mówić jedynie w aspekcie historycznym. Kompetencji tej na gruncie Konstytucji z 1997 r. Trybunał już nie posiada.

Ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw polegało na ustaleniu znaczenia interpretowanej normy. Jeżeli dodamy, iż było to ustalenie z mocą powszechnie obowiązującą to można twierdzić, że wykładnia tego typu zbliżała się do działań prawodawczych. W pewnych wypadkach trudne byłoby przeprowadzenie rozgraniczenia pomiędzy ustaleniem znaczenia normy a konkretyzowaniem lub uzupełnianiem jej treści. Swoje stanowisko co do charakteru dokonywanej wykładni Trybunał Konstytucyjny wyraził w uchwale z 7 III 1995 r. (W.9/94)³. Wykładnia dokonywana przez Trybunał nie miała charakteru prawotwórczego, a jedynie „deklaratoryjny” ponieważ:

- 1) ustalana przez Trybunał wykładnia nie była tworzeniem norm prawnych, lecz ustalaniem właściwego rozumienia treści norm prawnych wyrażonych w przepisach ustawowych, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi, przy zastosowaniu przyjętych w kulturze prawnej demokratycznego państwa prawnego reguł interpretacji.
- 2) wykładnia taka niczego nie ujmowała, ani niczego nie dodawała do systemu obowiązujących norm prawnych, a tylko stwierdzała jak jest treść tych norm.
- 3) Trybunał był zobligowany konstytucyjną zasadą podziału władz, która wyłącza prawotwórczą rolę TK.

3 OTK w 1995 r., cz. I, s. 238–239. Taki pogląd zawierało wcześniej zdanie odrębne sędziego R. Orzechowskiego do uchwały z 9 XII 1992 r., (W.13/91), OTK w 1992 r., cz. II, s. 155. Stał się on następnie podstawą linii wykładniczej TK.

Powyższy pogląd został potwierdzony w postanowieniu z 26 III 1996 r., (W.12/95)⁴. Wykładnia nie może zmierzać do modyfikacji czy tworzenia nowych norm. Gdyby Trybunał ustalił tworzącą (modyfikującą) prawo wykładnię oznaczałoby to faktycznie przypisanie sobie przez TK nowej kompetencji. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego takie rozszerzenie kompetencji jest niedopuszczalne. Celem ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw było usunięcie rozbieżności występujących przy stosowaniu prawa lub też ustalenie treści normy w sytuacji, gdy istniał spór dotyczący rozumienia określonych reguł wykładni. Wykładnia ustalana przez Trybunał Konstytucyjny miałaby charakter prawotwórczy, gdyby Trybunał wydał uchwałę ustalającą powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw w następujących przypadkach:

- 1) gdy celem wniosku było uzyskanie uchwały o charakterze prawotwórczym, a ustalenie wykładni przez Trybunał Konstytucyjny (niezależnie od jej treści) zawsze w praktyce prowadziłyby do rozstrzygnięcia prawotwórczego.
- 2) jeżeli rzeczywistym celem wniosku nie było rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych, lecz np. przeniesienie odpowiedzialności za podjęcie decyzji na Trybunał Konstytucyjny lub stworzenie innej jeszcze sytuacji, nie związanej z charakterem powszechnie obowiązującej wykładni. W takich przypadkach wniosek o dokonanie wykładni może dotyczyć przepisów, których treść jest oczywista i nie budzi wątpliwości. Wówczas ustalenie ich powszechnej wykładni podważałoby sens tej instytucji. Nie jest to bowiem wtedy akt wykładni w rozumieniu prawoznawstwa.
- 3) gdyby wykładnia Trybunału Konstytucyjnego miała zmierzać do ustalenia (poprzez zawężenie) treści klauzuli generalnej, co przekreślałoby intencje ustawodawcy, który świadomie wprowadza takie klauzule jako zwroty niedookreślone i chce, aby ich treść doprecyzowana była dopiero na gruncie konkretnych przypadków, w drodze wykładni operacyjnej organów orzekających.
- 4) jeżeli prowadziłyby to do uzupełniania luk w istniejących przepisach prawnych⁵.

4 OTK ZU 1996 r., Nr 2, s. 159–160.

5 Postanowienie z 21 V 1996 r., W.10/95, OTK ZU 1996 r., Nr 3, s. 230.

Zdaniem Trybunału wystąpienie którejkolwiek z opisanych sytuacji uzasadniało odmowę ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Wykładnia prawa nie może prowadzić do jego tworzenia. Nawet w sytuacji tzw. wykładni dynamicznej. Sam Trybunał w wielu uchwałach ustalających powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw podawał jednak takie rozumienie wykładanego przepisu, które w istocie miało normatywny charakter. Najbardziej znane przykłady to uchwały: z 16 VI 1993 r., W.4/93 w sprawie odpowiedniego stosowania Ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 1993 r. do Ordynacji wyborczej do Senatu z 1991 r.; z 20 X 1993 r., W.6/93 co do terminu rozpatrzenia przez Sejm orzeczenia TK o niekonstytucyjności ustawy; z 5 IX 1995 r., W.1/95 co do ostateczności orzeczeń TK w ramach kontroli prewencyjnej⁶.

Moim zdaniem pogląd głoszący, że wykładnia jedynie „odkrywa” prawo w drodze wyjaśniania treści i znaczenia norm prawnych, ale nie tworzy nowych norm nie jest bezdyskusyjny. Konstruowanie normy prawnej z elementów zawartych w przepisach prawa, o ile odtworzona norma nie zawiera żadnego novum treściowego w stosunku do przepisów, nie jest jeszcze tworzeniem normy prawnej w znaczeniu przyjmowanym w teorii prawa. Ale granice prawotwórstwa i wykładni prawa dokonywanej przez organy stosujące prawo stają się coraz bardziej rozmyte. Również doktryna prawa odchodzi od stanowiska zakładającego wyłączenie się tych sfer działalności⁷.

Kres wątpliwościom co do normotwórczego charakteru powszechnie obowiązującej wykładni ustaw ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny kładzie nowa Konstytucja, która pozbawia Trybunał prawa ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności prawa z punktu widzenia ich ewentualnej normotwórczości nie prowadzi już do tak jednoznacznych wniosków. Trybunał Konstytucyjny określał się jako „ustawodawca negatywny”, które-

6 Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, O niektórych problemach powszechnie obowiązującej wykładni ustaw ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, Warszawa 1996, s. 39; tenże, Prawo parlamentarne w Polsce, Warszawa 1997, s. 36–40.

7 Por. A. Piotrowski, Precedens w systemie polskiego prawa ustawowego, RPE i S 1994, z. 4, s. 77, A. Stelmachowski, Sąd Najwyższy kontra trybunał Konstytucyjny, czyli spór o wykładnię, Przegląd Sądowy 1996, nr 2, s. 7.

go kompetencje ograniczają się do orzekania o niekonstytucyjności określonego przepisu. Następstwem jest z reguły wyeliminowanie danego przepisu z systemu prawa. Zdaniem TK rolą Trybunału nie jest bycie „ustawodawcą pozytywnym”. Trybunał podkreślał, że nie wkracza w sferę konstytucyjnych uprawnień organów władzy ustawodawczej poprzez tworzenie nowych przepisów prawa czy dopisywanie do już istniejących nowych treści⁸.

Jednoznaczna identyfikacja działalności Trybunału Konstytucyjnego wywołuje pewne trudności. Niewątpliwie Trybunał nie posiada kompetencji prawodawczych. Po pierwsze, nie jest organem władzy ustawodawczej. W systematyce wewnętrznej Konstytucji z 2 IV 1997 r. został umieszczony w rozdziale VIII: Sądy i Trybunały. Art. 173 Konstytucji wyraźnie stwierdza, że „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Po drugie, nie istnieje żadna norma kompetencyjna, która przyznawałaby Trybunałowi upoważnienie do tworzenia prawa. Jeżeli przyjąłbyśmy, że stosowaniem prawa jest działalność polegająca na rozstrzygnięciu indywidualnych, konkretnych spraw w oparciu o generalne i abstrakcyjne normy prawne (tzn. właściwie subsumpcji jakiegoś faktu pod normę prawną) to badanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności normy generalnej i abstrakcyjnej z normą wyższego rzędu nie jest prostą subsumpcją. Z tego też powodu niektórzy autorzy nie zaliczają działalności Trybunału Konstytucyjnego do stanowienia lub stosowania prawa. Przyznają, że forma działalności TK sprowadza się do kontroli legalności stanowienia lub stosowania prawa⁹. Możliwe jest zaliczenie działalności TK do form stosowania prawa. Wymaga to jednak przyjęcia szerszego znaczenia terminu „stosowanie prawa” opartego na propozycji Z. Ziemińskiego. Podmiot stosuje prawo, jeżeli czyni użytek z upoważnienia do dokonania określonej czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie udzielonego mu przez normę prawną (normę kompetencyjną)¹⁰.

8 Orzeczenie z 24 IX 1996 r., K.13/95, OTK ZU 1996 r., Nr 4, s. 299; podobnie sędzia B. Wierzbowski w zdaniu odrębnym do orzeczenia TK z 3 XII 1996 r., K.25/95, OTK ZU 1996 r., Nr 6, s. 508.

9 Por. J. Trzcziński, Charakter podstawowej działalności Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Trybunał Konstytucyjny, Wrocław 1987, s. 83–85; K. Działocha, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy, „Studia Prawnicze” 1988, z. 4, s. 3–5.

10 Z. Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 415–418; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii..., op. cit., s. 250–252.

Kontrola konstytucyjności lub legalności danego aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny oznacza w istocie dokonanie czynności konwencjonalnej, doniosłej prawnie na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji. Tak więc Trybunał Konstytucyjny jest organem stosującym prawo. Badając zgodność określonego przepisu ustawy z przepisem konstytucyjnym Trybunał w pierwszej kolejności musi ustalić zarówno treść normy prawnej zawartej w badanych przepisach ustawowych, jak i normy konstytucyjnej. Następnie porównuje je i stwierdza (lub nie) ich niezgodność. Należy zauważyć, że pojmowanie badania konstytucyjności tylko jako dekodowania norm prawnych z tekstu konstytucji zgodnie z regułami wykładni, ich porównywanie z normami niższego rzędu i ewentualne ich uchylenie przy zastosowaniu reguły *lex superior derogat legi inferiori* jest zbyt uproszczone. Na sposobie dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny wykładni norm konstytucyjnych zaważył określony ich kształt, niedokreśloność sposobu sformułowania, luki i niespójności wewnętrzne, klauzule generalne odwołujące się do pojęć o uzasadnieniu aksjologicznym (np. sprawiedliwość społeczna), a przede wszystkim fakt jednoczesnego obowiązywania przepisów konstytucyjnych opartych na różnych koncepcjach ustrojowych¹¹. Stąd konieczność aktywistycznej postawy Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wykładni norm konstytucyjnych w latach 1985–1997.

Ustalenie określonej treści takich pojęć konstytucyjnych jak „państwo prawne”, „sprawiedliwość społeczna” jest możliwe tylko dzięki kształtowaniu „w pewnym stopniu” ich treści przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego¹².

Największe kontrowersje wzbudzały orzeczenia, w których Trybunał sięgał po zasadę państwa prawnego i stwierdzał, iż z niej „wywodzą się”, „wynikają” lub w niej są zawarte inne zasady jak np. zasada ochrony praw nabytych czy zasada niedziałania prawa wstecz.

11 Rozdział I Konstytucji po nowelizacji z 29 XII 12989 r. a rozdział VIII: Prawa i obowiązki obywateli. Por. K. Działocha, Trybunał Konstytucyjny wobec zmiany konstytucji, PiP 1991, z. 4, s. 5; J. Repel, Zasady orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i ich znaczenie w procesie stosowania norm konstytucji, (w:) E. Zwierzchowski (red.), Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, Warszawa 1997, s. 146–148.

12 Z. Ziemiński, Trybunał Konstytucyjny a wartości konstytucyjne, (w:) Studia i Materiały TK, t. I, Warszawa 1995, s. 55.

Nie mają one (i nie miały) na gruncie poprzednio obowiązującej konstytucji samoistnej podstawy prawnej w postaci odrębnej formuły prawnej albo nie są zawarte lub wyrażone *expressis verbis* w konstytucji¹³. Tego typu sformułowania rodzą pytanie: czy jest to tylko zwykle „ujawnianie” zasad tkwiących w normach konstytucyjnych, czy może raczej Trybunał ujawniając takie zasady nadaje im postać normatywną. Odpowiedź twierdząca uzasadniałaby uznanie działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego za działalność, która wykazuje cechy działalności prawotwórczej (normotwórczej).

Moim zdaniem praktyka orzecznicza pozwala na, w miarę dokładne, określenie sposobu postępowania Trybunału. „Ujawnianie” większości zasad odbywa się poprzez wykazanie ich związków z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta była wyrażona poprzednio w art. 1 przepisów konstytucyjnych (w obecnie obowiązującej Konstytucji jest to art. 2). Ale czy jest to tylko zasada?

Postać słowna art. 2 Konstytucji z 2 IV 1997 r.: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” zawiera *expressis verbis* trzy elementy: państwo demokratyczne, państwo prawne, zasady sprawiedliwości społecznej. Przy czym zgodnie z ustaleniami poczynionymi w teorii prawa wyrażenie „jest” należy traktować jako tożsame z „powinno być”. Oznacza to nakaz unormowania ustroju państwa jako państwa prawnego. Konieczność odróżniania pojęć państwo demokratyczne – państwo prawne była już sygnalizowana. Inna trudność to brak jednolitego sposobu rozumienia i posługiwania się przez Trybunał Konstytucyjny terminem „zasada prawa”. Trybunał często używał zamiennie określenia norma prawna.

Termin „państwo prawne” jest klauzulą generalną. Przepis prawny zawierający klauzulę generalną jest właściwie przepisem nakazującym ustalenie powinnego zachowania adresata poprzez odwoływanie się do wartości pozaprawnych¹⁴. Uzasadniając zasadę państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny powoływał m.in. standardy prawa międzyna-

13 Np. orzeczenie z 29 I 1992 r., K. 15/ 91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 158.

14 Zob. szerzej J. Nowacki, O przepisach zawierających klauzule generalne, (w:) Prawo i polityka, red. A. Bodnar, J. J. Wiatr, J. Wróblewski, Warszawa 1988, s. 78–101.

rodowego¹⁵. Sposób w jaki to czynił spotykał się z krytyką doktryny prawniczej¹⁶.

Legitymowanie „uzasadniania” zasad prawa może przebiegać w dwojaki sposób:

- 1) jeżeli zasada konstytucyjna jest wyrażona w przepisach konstytucyjnych wprost to wówczas należy dokonać jej interpretacji przy zastosowaniu dyrektyw wykładni zarówno językowych, jak i pozajęzykowych. Rezultatem interpretacji jest skonstruowanie jednoznacznej reguły postępowania.
- 2) w drodze tzw. indukcji niepełnej przy użyciu pewnych reguł inferencyjnych.

Z faktu obowiązywania zasad Z 1, Z 2, Z 3 jako postaci konkretyzujących zasadę Z wnioskujemy o obowiązywaniu zasady Z. Podstawę wnioskowania stanowi założenie o istnieniu wspólnej podstawy aksjologicznej wszystkich tych zasad. Wpływa ono z założenia spójności ocen racjonalnego prawodawcy. Nie zawsze można to ustalić na płaszczyźnie obowiązywania prawa¹⁷. Trybunał Konstytucyjny nie przedstawiając szczegółowo podstawy aksjologicznej powołuje, najczęściej poprzez „ujawnienie”, daną zasadę konstytucyjną stwierdzając jej obowiązywanie w oparciu o wynikanie logiczne (wnioskowanie z norm o normach) lub na zasadzie związków instrumentalnych. W konsekwencji przyjmuje *a priori* normatywny charakter zasady państwa prawnego zaliczając do niej inne zasady. Ustalenie związków instrumentalnych pomiędzy zasadą państwa prawnego a zaliczanymi do niej zasadami wymagałoby sformułowania dyrektywnej postaci tej pierwszej. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż Trybunał przyjmuje znaczenie dyrektywne, ale nie wskazuje reguł inferencyjnych za pomocą których wywiódł zasady szczegółowe.

Zgadzam się z P. Tuleją, że praktycznie niemożliwe jest skonstruowanie zbioru reguł inferencyjnych służących do określenia norma-

15 Orzeczenie z 7 I 1992 r., K.8/91, OTK..., t. II, s. 777–778.

16 Np. L. Morawski, Spór o pojęcie państwa prawnego, P i P 1994, z. 4, s. 3–12; J. Nowacki, Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, (w:) E. Zwierzchowski (red.), Prawo i kontrola..., op. cit., s. 163–174.

17 Zob. W. Pogasz, O legitymowaniu zasad prawa, RPE i S 1987, z. 2, s. 123–124.

tywnej treści zasady państwa prawnego¹⁸. Normatywną treść przedmiotowej zasady Trybunał uzyskuje przez odesłania do innych systemów normatywnych (państw, prawa międzynarodowego, doktryny prawa np włączając do konstytucji zasady tworzenia prawa). „Uzasadnieniem” wiążącego prawnie charakteru samej zasady państwa prawnego ma być niesporna doktryna prawnicza. Tak więc Trybunał Konstytucyjny stosuje pojęcie państwo prawne zarówno w rozumieniu zasady prawa, nadając sformułowaniu „demokratyczne państwo prawne” postać zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym, jak i w rozumieniu konstrukcja państwa prawnego. W drugim przypadku dla dookreślenia zakresu znaczeniowego wykorzystuje ustalenia doktryny prawa.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny „ujawniając” zasady konstytucyjne tkwiące w tekście ustawy zasadniczej nie uwzględnia różnych postaci zawartych w nim wypowiedzi o charakterze dyrektywalnym. Ujawnienie zasady oznacza nadanie jej określonej rangi, uznanie normatywnego charakteru. Wątpliwość budzi nadawanie postaci normatywnej zasadzie sprawiedliwości społecznej czy zasadzie zaufania obywatela do państwa i prawa. Ujawnianie zasad w sensie „odnajdywania” zasad nie wyrażonych w tekście konstytucji *expressis verbis* sprowadza się praktycznie do „uzupełniania” konstytucji w drodze odesłania do ogólnych zasad prawa istniejących poza nią. Twórcza interpretacja konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny daje rezultat normatywny czy też quasinormatywny¹⁹. Można więc mówić o konstytucji sądowej. W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny uznał co prawda, że nie jest jego rolą występowanie w charakterze ustawodawcy pozytywnego. Nie może uzupełniać obowiązujących ustaw nowymi treściami normatywnymi, może jedynie usuwać z systemu prawa normy uważane za niekonstytucyjne²⁰. Jednakże zauważyć należy, że Trybunał Konstytucyjny wypełniał treścią zawartą w tekście konstytucji klauzulę generalną „państwo prawne”. Uzasadnienie

18 P. Tuleja, Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP, Warszawa 1997, s. 124.

19 L. Garlicki, Zasady określające działalność orzecznictwa sądów konstytucyjnych, (w:) E. Zwierchowski (red.), Prawo i kontrola..., op. cit., s. 142.

20 Orzeczenie z 24 II 1997 r., K.19/96, OTK ZU 1997, Nr 1, s. 44. Wcześniej tak samo w orzeczeniu z 13 XI 1996 r., K.17/96, OTK ZU 1996, Nr 5, s. 364.

wiążącego prawnie charakteru samej zasady państwa prawnego Trybunał widział w niespornej doktrynie prawniczej. Tak więc TK używa pojęcia państwo prawne zarówno w rozumieniu zasady prawa nadając zapisowi demokratyczne państwo prawne postać zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym, jak i w rozumieniu konstrukcja państwa prawnego. W drugim przypadku wykorzystując ustalenia doktryny prawa utrwała i rozbudowuje treść doktrynalnej koncepcji państwa prawnego.

„Ujawniając” inne zasady zawarte w zasadzie demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny nadawał im określoną rangę (konstytucyjną) i uznawał ich normatywny charakter. Stąd podobieństwo działalności polskiego Trybunału Konstytucyjnego do francuskiej Rady Konstytucyjnej²¹. Analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego uzasadniałaby nazywanie go, w pewnym sensie, „współtwórcą norm konstytucyjnych”. Trybunał kształtuje treść obowiązującego prawa.

Rola Trybunału Konstytucyjnego jako „zastępczego ustrojodawcy” (w drodze uzupełniania materialnej treści konstytucji przez wypełnianie treścią konstytucyjnych klauzul generalnych) lub „zastępczego ustawodawcy” (ustalenie reguł konstytucyjnie prawidłowej regulacji danej materii) była również zaakceptowania przez doktrynę prawa²². Dotyczy to oczywiście okresu do wejścia w życie nowej Konstytucji, która zmieniła charakterystykę ustrojową TK.

Rolę prawną Trybunału Konstytucyjnego wyznacza nowa ustawa zasadnicza i ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1 VIII 1997 r. Powołane akty prawne ściśle określają zakres kognicji Trybunału.

Do swoistego naruszenia ustawowo określonej roli prawnej Trybunału mogłoby dochodzić w sytuacji, gdyby przyjąć założenie o ukrytym, normatywnym charakterze działalności TK. Kontrola konstytucyjności prawa może być w praktyce:

21 Zob. A. Jamróz, *Przemiany ustrojowo-polityczne współczesnej Francji (1958–1988)*, Białystok 1991, s. 96–100; tenże, *Rola Rady Konstytucyjnej w kształtowaniu systemu prawa współczesnej Francji (w:) Z zagadnień prawa cywilnego*, red. M. Sawczuk, St. Prutis, Białystok 1991, s. 67–77.

22 Zob. E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne a zgodne...*, op. cit., s. 200–201 i cytowana tam literatura.

- 1) przewidzianą w przepisach prawa ingerencją w zakres działania władzy ustawodawczej i wykonawczej, która je ogranicza poprzez uchylanie aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją i ustawami (obecnie także z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi). Trybunał Konstytucyjny orzekając niezgodność badanych aktów realizuje wówczas konstytucyjną i ustawową normę kompetencyjną. Mówiąc inaczej wypełnia „swoją” rolę prawną.
- 2) lub/i jednocześnie ukrytą działalnością normotwórczą, kiedy Trybunał pełni funkcję „wtórnego ustawodawcy”.

Twórczy model wykładni norm konstytucyjnych przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny opiera się na pewnych technikach kształtowania konstytucji. Można wskazać dwa podstawowe sposoby wpływania na kształt konstytucji przez sąd konstytucyjny: 1) „uzupełnianie” treści zasad konstytucyjnych o elementy istniejące obok konstytucji; 2) „odnajdywanie” w zasadach konstytucyjnych innych zasad w drodze tworzenia własnych konstrukcji konstytucyjnych.

Przykłady stosowania pierwszego sposobu odnajdujemy jedynie w początkowym okresie działalności polskiego sądu konstytucyjnego. Trybunał powoływał „podstawowe zasady porządku prawnego” jako źródło „wyższego prawa”²³. W późniejszym okresie nawiązywanie do „podstawowych zasad ustroju” i „podnoszenie do rangi zasad prawa treści ideologicznych i politycznych” było tylko składnikiem interpretacji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Twórcza interpretacja konstytucji i „odnajdywanie zasad” wynikały, w pewnym sensie, z formy ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny konkretyzował w ten sposób treść konstytucyjnych klauzul generalnych, w tym przede wszystkim klauzuli demokratycznego państwa prawa.

Treściowe wypełnianie konstrukcji państwa prawa i zasady sprawiedliwości społecznej oznaczało nawiązanie do pewnych sformułowań koncepcji prawa naturalnego, przy czym prawo naturalne nie było traktowane jako system prawa przeciwny do prawa pozytywnego. Trybunał Konstytucyjny już w sprawach U.5/86, U.7/87 i K.1/88 pod-

23 Orzeczenie z 28 V 1986 r., U.1/86, OTK..., t. I, s. 57.

kreślał konieczność ich wykładni w drodze sięgania także do „wartości i norm społecznych o charakterze pozaprawnym, akceptowanych przez polskie społeczeństwo”. Punkt wyjścia stanowiła instytucjonalizacja (normatywizacja) tego typu wartości ogólnych w konstytucji w postaci klauzul generalnych.

W sytuacji obowiązywania przepisów kilku ustaw zasadniczych (Konstytucji z 22 VII 1952 r. utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji, ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r. i ustawy konstytucyjnej z 23 IV 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP), ich różnego aksjologicznego uzasadnienia prawie każdy problem zgodności ustawy z Konstytucją wyrasta z bardziej fundamentalnego sporu o wartości konstytucyjne. Każda nowelizacja Konstytucji niosła za sobą zmianę tych wartości. W tym kontekście nieuchronnie pojawia się pytanie: czy w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego widoczne są wpływy aktualnych napięć politycznych, często związane z charakterem badanych aktów prawnych (np. ustawa aborcyjna). Odpowiedź należałoby sytuować w szerszym aspekcie autonomii prawa i polityki.

Problematyka wzajemnego stosunku prawa i polityki jest w polskiej doktrynie prawoznawstwa i politologii dosyć obszerna. W najogólniejszym zarysie występują tendencje:

- 1) ujmowania wzajemnej relacji jako konfliktu: albo prawo jest nadrzędne w stosunku do polityki (państwo prawne) albo istnieje prymat polityki nad prawem. Możliwa jest także absolutna władza polityczna²⁴.
- 2) wykazywania ścisłych związków prawa i polityki bez podkreślania ich konfliktowości²⁵;
- 3) traktowania prawa i polityki jako odrębnych systemów normatywnych²⁶.

24 W. Lang, A. Mrózek, Prawo i style polityki, „Studia Nauk Politycznych”, 1972, nr 4, s. 93–109; M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Wprowadzenie do teorii polityki, Lublin 1996, s. 89–93.

25 K. Opalek, Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki, Warszawa 1983, rozdział XIII.

26 K. Pałeczki, Prawo a polityka (propozycja porządku rozważań), (w:) Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych, pod. red. S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego, Poznań 1990, s. 273–287; tenże, Prawo, polityka, władza, Warszawa 1988, rozdział II.

Zagwarantowaniu autonomii prawa wobec polityki służą m. in. istnienie konstytucji w znaczeniu formalnym (przy przyjęciu takiego jej modelu, w którym najważniejszy będzie aspekt normatywnej, a nie ideologicznej treści konstytucji), możliwość jej bezpośredniego stosowania. Nie należy pomijać czynników „zewnętrznych”, pozaprawnych: zasad funkcjonowania systemu politycznego, sytuacji ekonomicznej państwa, kultury politycznej społeczeństwa²⁷.

Konstytucyjną gwarancją autonomiczności prawa wobec polityki jest zasada demokratycznego państwa prawnego. Działalność Trybunału Konstytucyjnego polegająca na „wyprowadzaniu” z konstrukcji państwa prawnego określonych zasad konstytucyjnych może więc być postrzegana jako dążenie do zapobiegania nadmiernej ingerencji polityki w treści prawa. Konkretyzacja zasad konstytucyjnych uniemożliwia próby politycznego kształtowania systemu prawa. „Ukryta” działalność normotwórcza Trybunału będąc rozszerzeniem granic roli prawnej TK zakreśla zarazem granice roli politycznej. Trybunał Konstytucyjny chroniąc sferę wartości, które tworzą „wewnętrzną moralność prawa” stabilizuje system prawa. Jest czynnikiem równowagi politycznej, a nie elementem gry politycznej.

Rolę Trybunału Konstytucyjnego jako organu „równowagi politycznej” wzmacnia:

- 1) przyjęcie przez Trybunał jako podstawy działalności zasady „wstrzemięźliwości sędziowskiej”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie uznawał, że ocena trafności rozwiązań prawnych nie należy do niego. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną przed wyborcami za sposób wykorzystania kompetencji prawotwórczych (np. K.23/95, K.10/96);
- 2) nadanie orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym niezgodność badanych aktów ustawodawczych z Konstytucją charakteru ostatecznego i mocy powszechnie wiążącej (art. 190 Konstytucji). Sejm nie będzie już mógł „odrzuć” orzeczenia Trybu-

²⁷ Zob. szerzej W. Gromski, Autonomia prawa wobec polityki i jej konstytucyjne uwarunkowania, (w:) E. Zwierzchowski (red.), Prawo i kontrola..., op. cit., s. 58–60.

nału uznającego niezgodność kierując się względami politycznymi, a nie prawnymi, pomimo naruszenia Konstytucji²⁸;

3) konstytucyjnie zupełna charakterystyka TK.

Kompetencje sądów konstytucyjnych z natury rzeczy znajdują się na styku prawa i polityki. Odnosi się to zwłaszcza do rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych, a także kontroli konstytucyjności partii politycznych. Polityczne poglądy sędziów mogą niekiedy mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia. Zminimalizowanie tego zagrożenia jest możliwe dzięki przyjmowanej regulacji normatywnej (np. kadencyjność, konstytucyjnie zagwarantowana niezawisłość podległość tylko Konstytucji – art. 195 ust. 1, zakaz przynależności do partii politycznych – art. 195 ust. 3, żaden organ nie posiada kompetencji do odwołania sędziego TK, wygaśnięcie mandatu może nastąpić jedynie na zasadach wymienionych w art. 11 ustawy o TK), jak i kształtowaniu wysokiej kultury prawnej i politycznej. Pewne ryzyko tkwi w sposobie powoływania sędziów. Proponuje się podniesienie wymaganej większości głosów w Sejmie do poziomu większości kwalifikowanej 3/5 (L. Garlicki). Jednak nawet takie rozwiązanie nie zapewnia wyboru apolitycznego. Przykład stanowią rozwiązania niemieckie. Zgodnie z par. 5–8 ustawy z dnia 11 VIII 1993 r. o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym sędziów powołują Parlament Federalny i Rada Federalna w wyborach pośrednich, większością 2/3. Doprowadziło to do nieformalnego „przydziału” miejsc w Trybunale kandydatom zgłaszanym przez określone partie²⁹.

Zdaniem wieloletniego sędziego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN Ernsta–Wolfganga Bockenforde specyfika sądownictwa konstytucyjnego polega na bliskim związku z całością procesu politycznego. „Sądownictwo konstytucyjne jawi się jako zinstytucjonalizowana, sądownicza część procesu politycznego, jako wymiar sprawiedliwości odnoszący się do sfery politycznej”³⁰.

28 Przykłady takich uchwał Sejmu podaje T. Dybowski, Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z przepisami konstytucyjnymi, *Przegląd Sejmowy* 1995, nr 1, s. 21–34.

29 Zob. L. Garlicki, *Federalny Trybunał Konstytucyjny w RFN (w:) Sądy konstytucyjne w Europie*, t. 1, Warszawa 1996, s. 138

30 E.W. Bockenforde, *Państwo prawa w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2000, s. 72.

BIBLIOGRAFIA

- BAŁABAN A., Funkcje zasad naczelnych konstytucji, *Studia Iuridica*, t. 28, Warszawa 1995
- BANASZAK B., PREISNER A., Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie, Wyd. II, Wrocław 1993
- BISKUPSKI K., Założenia ustrojowe współczesnej Francji, Toruń 1963
- BOGUCKA I., Państwo prawne a problem uznania administracyjnego, *PiP* 1992, z. 10
- BORUCKA-ARCTOWA M., Sprawiedliwość proceduralna a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i jego rola w okresie przemian systemu prawa, (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej, Warszawa 1996
- CIEMNIEWSKI J., Podział władz w „Małej Konstytucji”. Kilka uwag o stosunkach między parlamentem i rządem, (w:) Kruk M. (red.), „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, Warszawa 1993
- CIEMNIEWSKI J., Uwagi o art. 8 Konstytucji PRL, *Studia Prawnicze* 1989, nr 2–3
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., Bezpośrednie skutki prawne orzeczeń TK (referat na Konferencję sędziów NSA, Popowo 16–18 X 1999 r., (masz. powielony)
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., GARLICKI L., TRZCIŃSKI J., Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1999
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., Konstytucyjna zasada prawa do sądu, *PiP* 1992, z. 10
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., Moc wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, *PiP* 1986, nr 6
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., O niektórych problemach powszechnie obowiązującej wykładni ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny, (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej, Warszawa 1996
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., O systemie organów państwowych, *PiP* 1989, z. 5
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., Pozycja prawnoustrojowa Trybunału Konstytucyjnego PRL, (w:) Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga pamiątkowa ku czci prof. W. Zakrzewskiego, Warszawa 1989
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP, *PiP* 1997, nr 11–12
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., Prawo parlamentarne w Polsce, Warszawa 1997
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., Procedury kontroli konstytucyjności norm, *Acta Uwr Pra-wo CCLVII*, Wrocław 1997
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., Przebieg prac nad utworzeniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego (1981–1985), *Przegląd Sejmowy* 1994, nr 3
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., Sąd Konstytucyjny w systemie organów państwowych, (w:) *Studia i Materiały TK*, t. II, Warszawa 1996
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., Skarga konstytucyjna w prawie polskim, *Przegląd Sejmowy* 1998, nr 1

- CZESZEJKO–SOCHACKI Z., Skutki prawne orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności aktu normatywnego, *Przegląd Sejmowy* 1996, nr 3
- CZESZEJKO–SOCHACKI Z., Trybunał Konstytucyjny PRL, Warszawa 1986
- CZESZEJKO–SOCHACKI Z., Trybunał Konstytucyjny PRL (wybrane zagadnienia), *PiP* 1986, z. 1
- CZESZEJKO–SOCHACKI Z., Trybunał Konstytucyjny w świetle projektów konstytucji RP, *PiP* 1995, z. 2
- CZESZEJKO–SOCHACKI Z., Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, *P i P* 2000, nr 2
- CZESZEJKO–SOCHACKI Z., *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) Zwierzchowski E. (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, Warszawa 1997
- DOMAGAŁA M., *Kontrola konstytucyjności prawa w państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986
- DOMARECKI K., *Pojęcie zgodności przepisów prawa w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) Trzcziński J. (red.), *Trybunał Konstytucyjny*, Wrocław 1987
- DYBOWSKI T., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z przepisami konstytucyjnymi*, *Przegląd Sejmowy*, 1995, nr 1
- DYBOWSKI T., *Zasada sprawiedliwości społecznej jako problem konstytucyjny w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Sądownictwo Konstytucyjne. Studia i Materiały*, t. II, Warszawa 1996
- DZIAŁOCHA K., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy*, *Studia Prawnicze* 1988, z. 4
- DZIAŁOCHA K., *The civic rights and the principle of equality in the jurisdiction of the Constitutional Tribunal in Poland*, Warszawa 1991, *masz. powiel.*
- DZIAŁOCHA K., *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm*, (w:) Trzcziński J. (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997
- DZIAŁOCHA K., *Konstytucyjne założenia systemu naczelnych organów państwa*, *PiP* 1987, z. 10
- DZIAŁOCHA K., *Konstytucyjne zasady treści prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Acta Univ. Wratislaviensis*, *Prawo* 1992, nr 200. *Księga pamiątkowa ku czci J. Surowca*
- DZIAŁOCHA K., *Model ustrojowy Trybunału Konstytucyjnego de lege ferenda*, *PiP* 1993, z. 2
- DZIAŁOCHA K., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1989 r.*, *Acta Univ. Wratisl. Prawo* t. 206
- DZIAŁOCHA K., *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, *PiP* 1992, z. 1
- DZIAŁOCHA K., *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, *Studia Prawnicze* 1989, nr 2–3
- DZIAŁOCHA K., *Prawo do sądu w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, *Acta Univ. Wratisl.*, Nr 1817, Wrocław 1995

- DZIAŁOCHA K. (red.), *Problemy tworzenia prawa w państwie demokratycznym*, Wyd. Uniw. Wrocław. Prawo CCXXIII, Wrocław 1993
- DZIAŁOCHA K., *Problemy zgodności prawa z Konstytucją*, (w:) Trybunał Konstytucyjny, (red.) Trzcziński J., Wrocław 1987
- DZIAŁOCHA K., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie TK*, Annales UMCS, vol. XXXVII, Sectio G, 1990
- DZIAŁOCHA K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r.*, Przegląd Sejmowy, 1995, nr 1
- DZIAŁOCHA K., *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, (w:) *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990
- DZIAŁOCHA K., *Trybunał Konstytucyjny de lege ferenda*, *Studia konstytucyjne*, Warszawa 1985, t. 5
- DZIAŁOCHA K., *Trybunał Konstytucyjny wobec zmiany konstytucji*, PiP 1991, z. 4
- DZIAŁOCHA K., *Trybunał Konstytucyjny w systemie gwarancji konstytucyjności prawa*, Acta U. Wr. 1990, nr 1022
- DZIAŁOCHA K., *Wewnętrzna hierarchia norm Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Państwo. Ustrój. Konstytucja*. Lublin 1991
- DZIAŁOCHA K., *Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Prawa człowieka. Geneza. Koncepcje. Ochrona*. Wrocław 1993
- DZIAŁOCHA K., GROMSKI W., *Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny*, PiP 1995, z. 3
- DZIAŁOCHA K., PAWELA St., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (1986–1993)*, t. 1–2, Warszawa 1996
- DZIAŁOCHA K., PAWELA St., *Zmiany zakresu właściwości Trybunału Konstytucyjnego de lege lata i de lege ferenda*, PiP 1989, z. 11
- DZIAŁOCHA K., PREISNER A. (red.), *Prawo, źródła i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, Acta Univ. Wratislaviensis, nr 1745, Wrocław 1995
- FAVOREU L. PHILIP L., *Les grandes decisions du conseil Constitutionnel*, Paris 1984
- FILCEK A., *Ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw przez Trybunał Konstytucyjny*, *Nowe Prawo* 1991, nr 1–3
- FULLER L., *Moralność prawa*, Warszawa 1978
- GARLICKI L., *Aktualne kierunki orzecznictwa Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych*, PiP 1978, nr 8–9
- GARLICKI L., *Charakter ustrojowy nowych trybunałów*, PiP 1983, z. 3
- GARLICKI L., *Komentarz do Konstytucji RP, T. 1,2,3*, Warszawa 1995, 1996, 1997
- GARLICKI L., *Kontrola konstytucyjności ustaw w państwach współczesnych*, *Studia Prawnicze* 1982, nr 3–4
- GARLICKI L., *Ochrona konstytucyjności i praworządności*, PiP 1987, nr 10
- GARLICKI L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1994 r.*, *Przegląd Sejmowy* 1995, nr 9

- GARLICKI L., Powoływanie trybunałów konstytucyjnych w Europie Zachodniej, Lublin–Warszawa 1985
- GARLICKI L., Prawo do sądu, (w:) Wieruszewski R. (red.), Prawa człowieka. Model prawny, Ossolineum 1991
- GARLICKI L., Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za rok 1990, Przegl. Sąd. 1991, nr 3
- GARLICKI L., Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za 1991 r., Przegl. Sąd. 1992, nr 11
- GARLICKI L., Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za 1992 r., Przegl. Sąd. 1993, nr 9
- GARLICKI L., Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1993 r., Przegl. Sąd. 1994, nr 4
- GARLICKI L., Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji, Warszawa 1993
- GARLICKI L., Reforma wymiaru sprawiedliwości a kontrola konstytucyjności ustaw, PiP 1982, nr1/2
- GARLICKI L., Rozporządzenie z mocą ustawy (na tle „Małej Konstytucji” z 17 X 1992 r.), kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1993
- GARLICKI L., Sądowictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej, Warszawa 1987
- GARLICKI L., Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki, Wrocław 1982
- GARLICKI L., Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa, PiP 1986, nr 2
- GARLICKI L., Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo, Przegląd Sądowy 1998, nr 1
- GARLICKI L., Trybunał Konstytucyjny a wejście w życie nowej Konstytucji, PiP 1997, nr 11/12
- GARLICKI L., Zasady określające działalność orzeczniczą sądów konstytucyjnych, (w:) E. Zwierzchowski (red.), Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, Warszawa 1997
- GARLICKI L., TRZCIŃSKI J., Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Komentarz, Warszawa 1996
- GEBERT S., Czuwanie przez Radę Państwa nad zgodnością prawa z konstytucją, PiP 1980, z. 1
- GIZBERT–STUDNICKI T., Konflikt dóbr i kolizja norm, RPEiS 1989, z. 1
- GIZBERT–STUDNICKI T., Teoria wykładni Trybunału Konstytucyjnego (w:) Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo, Toruń 1998
- GIZBERT–STUDNICKI T., Wykładnia celowościowa, RPEiS 11985, z. 3–4
- GIZBERT–STUDNICKI T., Zasady i reguły prawne, PiP 1988, z. 3
- GRANAT M., Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji), Lublin 1994
- GRANAT M., Legitymizacja sądu konstytucyjnego na tle czystej teorii prawa Hansa Kelsena, Przegląd Sejmowy 1999, nr 4
- GROMSKI W., Autonomia praw wobec polityki i jej konstytucyjne uwarunkowania, (w:) Zwierzchowski E. (red.) Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, Warszawa 1997

- GWIŹDŹ A., Trybunał Konstytucyjny, PiP 1983, z. 12
- IZDEBSKI H., Historia administracji, Warszawa 1984
- JABŁOŃSKA-BOŃCA J., Wstęp do nauk prawnych, Gdańsk 1994
- JAMRÓZ A., Demokracja współczesna. Wprowadzenie, Białystok 1993
- JAMRÓZ A., Rola Rady Konstytucyjnej w kształtowaniu systemu prawnego współczesnej Francji (w:) Prutis St., Sawczuk M. (red.) ,Z zagadnień prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Prof. A. Stelmachowskiego, Białystok 1991
- JAMRÓZ A. (red.), Wstęp do nauk prawnych, Wyd. VII, Białystok 1999
- JASKIERNIA J., Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym, Warszawa 1999
- JÓZEFOWICZ A., Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego, PiP 1999, nr 11
- JÓZEFOWICZ A., Pytania prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego, PiP 1987, z. 12
- JÓZEFOWICZ A., Skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, PiP 1995, z. 1
- JÓZEFOWICZ A., Skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego konstytucyjność i legalność aktu normatywnego, PiP 1996, z. 10
- KAŹMIERCZYK S., Charakter prawny orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, (w:) J. Trzeciński (red.), Trybunał Konstytucyjny, Wrocław 1987
- KĘDZIA Z., Burżuazyjna koncepcja praw człowieka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980
- KOLASIŃSKI K., Sąd Najwyższy a Trybunał Konstytucyjny, Przegląd Sądowy 1992, nr 4
- KOZAK A., Konstytucja jako podstawa decyzji (w:) Bałtora A. (red.) ,Z zagadnień teorii i filozofii prawa, Wrocław 1999
- KOZAK A., Pojmowanie prawa w teorii wykładni, Acta Uwr Prawo CCLX, Wrocław 1997
- KOZAK A., Rodzaje wykładni prawa w uchwałach Trybunału Konstytucyjnego (w:) Z zagadnień wykładni prawa, pod red. S. Kaźmierczaka, Wrocław 1997
- KRĘCISZ W., ZAKRZEWSKI W., Skarga konstytucyjna a kontrola prawa miejscowego, Przegląd Sejmowy 1998, nr 5
- KUBIAK A., Państwo prawne – idea, postulaty, dylematy, PiP 1991, z. 7
- KUBIAK A., Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw, Gdańsk 1993
- KUSTRA E., Polityczne problemy tworzenia prawa, Toruń 1994
- LANG W., Instrumentalne pojmowanie prawa a państwo prawne, PiP 1991, z. 12
- LANG W., Obowiązywanie prawa, Warszawa 1962
- LANG W., MORAWSKI I., GAWRYSIAK T., Koncepcja prawodawcy doskonałego i jej zastosowanie w prawoznawstwie, PiP 1976, z. 1
- LANG W., WRÓBLEWSKI J., Współczesna filozofia i teoria prawa w USA, Warszawa 1985
- LANG W., WRÓBLEWSKI J., ZAWADZKI S., Teoria państwa i prawa, Wyd. III, Warszawa 1986

- ŁABOR-SOROKA M., ŁĄCZKOWSKI W., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a ochrona praw człowieka, referat na zgrupowanie Ogólne Sędziów TK, 1993, masz., Biblioteka TK
- ŁĄCZKOWSKI W., Problematyka finansów publicznych w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, Warszawa 1996
- ŁĄCZKOWSKI W., Problem badania zgodności ustaw i innych aktów prawnych z Konstytucją oraz z podstawowymi prawami i wolnościami ludzkimi, (w:) Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Warszawa 1991
- ŁĄCZKOWSKI W., Trybunał Konstytucyjny a przemiany ustrojowe w Polsce, „Monitor Prawniczy”, 1993, nr 2
- ŁĄCZKOWSKI W., DYBOWSKI T., Konstytucyjna i międzynarodowa ochrona praw człowieka. Konkurencja czy wzajemne dopełnianie się, maszynopis, Biblioteka TK
- ŁĘTOWSKA E., Po co ludziom konstytucja, Warszawa 1994
- ŁĘTOWSKA E., Wykładnia operacyjna a transformacja prawa, Studia Iuridica t. 21, Warszawa 1994
- ŁUKASZUK L., Źródła prawa i zasady jego tworzenia w świetle spostrzeżeń Trybunału Konstytucyjnego, Nowe Prawo 1989, nr 5/6
- MAŁAJNY R.M., Systematyka polskich organów państwowych i ich charakter prawny, Studia Prawnicze 1989, z. 1
- MASTALSKI R., Orzecznictwo podatkowe Trybunału Konstytucyjnego a polski system podatkowy, PiP 1993, z. 4
- MIKOŁAJEWICZ J., Pojmowanie „państwa prawnego” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, (w:) Wronkowska S. (red.), Polskie dyskusje o państwie prawa, Warszawa 1995
- MORAWSKI L., Argumentacja, racjonalność prawa i postępowanie dowodowe, Toruń 1988
- MORAWSKI L., Spór o pojęcie państwa prawnego, PiP 1994, z. 4
- MORAWSKI L., Zasada państwa prawnego – próba reinterpretacji, Acta UNC, Prawo XXXV, Toruń 1996
- NALEZIŃSKI B., Konstytucyjne zasady wymiaru sprawiedliwości, (w:) Zarys ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej Konstytucji, Kraków 1993
- NALEZIŃSKI B., WOJTYCZEK K., Konsekwencje wadliwości aktów normatywnych w polskim systemie prawnym, RPEiS 1993, nr 4
- NALEZIŃSKI B., WOJTYCZEK K., Rozporządzenie z mocą ustawy w polskim systemie kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Sejmowy, 1995, nr 3
- NOWACKI J., Analogia legis, Warszawa 1966
- NOWACKI J., Klauzula państwo prawne a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Zwierzchowski E. (red.), Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, Warszawa 1997
- NOWACKI J., Odpowiednie stosowanie przepisów prawa, PiP 1994, z. 3
- NOWACKI J., O przepisach zawierających klauzule generalne, (w:) (red. Bodnar A., Wiatr J.J., Wróblewski J.), Prawo i polityka, Warszawa 1988

- NOWACKI J., Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne, Warszawa 1977
- NOWACKI J., Rządy prawa. Dwa problemy, Katowice 1995
- NOWACKI J., TOBOR Z., Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 1993
- NOWAK L., Interpretacja prawnicza, Warszawa 1973
- ONISZCZUK J., Konstytucyjność przepisów prawa podatkowego, Glosa 1995, nr 6
- ONISZCZUK J., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1994–1995 (wybrane zagadnienia), cz. III, Warszawa 1996
- ONISZCZUK J., Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego), Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Raporty, Ekspertyzy, Opinie, nr 13, Warszawa 1996
- ONISZCZUK J., Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ustalana przez Trybunał Konstytucyjny, Studia i Materiały TK, T. III, Warszawa 1995
- ONISZCZUK J., Umowy międzynarodowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, PIP 1995, z. 7
- ONISZCZUK J., Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia), Przegląd Sejmowy 1994, nr 4
- ONISZCZUK J., Zasady kardynalne państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. I, Warszawa 1995
- OPALEK K., WRÓBLEWSKI J., Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa, Warszawa 1991
- OPALEK K., WRÓBLEWSKI J., Zagadnienia teorii prawa, Warszawa 1969
- OSOWSKI W., Wartości państwa prawnego a problem retroakcji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Studia Iuridica Silesiana 1994, nr 17
- PAŁECKI K., Prawo, polityka, władza, Warszawa 1988
- PAWELA S., Zasada niezawisłości sędziowskiej w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej, Warszawa 1996
- PERELMAN CH., O sprawiedliwości, Warszawa 1959
- PIASECKI K., Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce, Warszawa 1995
- PIETRZAK M., Model demokratycznego państwa prawnego, (w:) Studia Konstytucyjne. Teoretyczne problemy państwa, t. 7, Warszawa 1990
- PIETRZAK R., Rozpatrywanie przez Sejm orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Parlament jako ustawodawca, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu, Warszawa 1993
- PIOTROWSKI A., Precedens w systemie polskiego prawa ustawowego, RPE i S 1994, z. 4
- PIOTROWSKI M., O rodzajach i odmianach niezgodności norm, Studia Filozoficzne 1978, z. 11
- PŁESZKA K., Hierarchia w systemie prawa, ZN UJ, Prace z Nauk Politycznych 1988, z. 33
- PŁESZKA K., GIZBERT–STUDNICKI T., Dwa ujęcia wykładni prawa. Próba konfrontacji, ZN UJ Prace z Nauk Politycznych, 1984, z. 20

- POGASZ W., O legitymowaniu zasad prawa, RPEiS 1987, z. 2
- POROWSKI J.A., Skutki orzeczeń o niekonstytucyjności aktów prawnych, (w:) Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, Warszawa 1997
- PUŁŁO A., Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego, PiP 1995, z. 8
- PUŁŁO A., Państwo prawne (Uwagi w związku z art. 1 Konstytucji RP), Studia Iuridica, t. 28, 1995
- PUŁŁO A., Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, Przegląd Sejmowy 1993, nr 3
- PUŁŁO A., Podział władzy między federacją a stanami w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Warszawa 1977
- PUŁŁO A., Z problematyki zasad prawa: Idee ogólne w prawie konstytucyjnym, Przegląd Sejmowy 1996, nr 1
- RAFACZ-KRZYŻANOWSKA M., Z problematyki konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1993, nr 3
- RAWLS J., Teoria sprawiedliwości, Warszawa 1994
- REDELBACH A., WRONKOWSKA S., ZIEMBIŃSKI Z., Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1992
- REPEL J., Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego, Nowe Prawo 1989, nr 1
- REPEL J., Zasady orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i ich znaczenie w procesie stosowania norm konstytucji, (w:) E. Zwierzchowski (red.), Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, Warszawa 1997
- ROZMARYN S., Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL, Warszawa 1961
- ROZMARYN S., Kontrola konstytucyjności ustaw, PiP 1948, nr 11
- RYKOWSKI Z., SOKOLEWICZ W., Kontrola konstytucyjności prawa w PRL, Studia Prawnicze 1983, nr 2
- SADURSKI W., Równość wobec prawa, PiP 1978, z. 8–9
- SADURSKI W., Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia, Warszawa 1988
- SANETRA W., Orzecznictwo sądowe wobec obwieszczeń Prezesa TK o niezgodności aktów ustawodawczych z konstytucją, Przegląd Sądowy 1995, nr 4
- SANETRA W., W sprawie związania sądów powszechnie obowiązującą wykładnią ustaw, Przegląd Sądowy 1996, nr 9
- SANETRA W., Wyjaśnianie przepisów prawnych przez Sąd Najwyższy a zagadnienie powszechnej wykładni ustaw, Przegląd Sądowy 1992, nr 4
- SARKOWICZ R., Poziomowa interpretacja tekstu prawnego, Kraków 1995
- SARKOWICZ R., STELMACH J., Teoria prawa, Kraków 1996
- SARNECKI P., Gwarancje praworządności: konieczne i optymalne w demokratycznym państwie prawnym, Studia Prawnicze 1991, z. 3
- SARNECKI P., Konstytucyjne zasady ustroju politycznego, (w:) Zasady ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej Konstytucji, Kraków 1993
- SARNECKI P., Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, Przegląd Sejmowy 1998, nr 1
- SARNECKI P., Uwagi w związku z uchwałą Rady Państwa w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją, PiP 1980, z. 7

- SARNECKI R., Władza sądownicza w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r., Rejent 1997, nr 5
- SIEMIEŃSKI F., Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego, RPEiS 1985, z. 4
- SIEMIEŃSKI F., Problem konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym, RPEiS 1972, z. 4
- SIEMIEŃSKI F., Trybunał Konstytucyjny (pozycja ustrojowa, właściwość, organizacja i postępowanie), (w:) Kontrola konstytucyjności prawa, Lublin 1987
- SKĄPSKA G., Prawo a dynamika społecznych przemian, Kraków 1991
- SKRZYDŁO W., Konstytucyjne założenia systemu organów państwowych i ich wpływ na kształtowanie aparatu państwowego, (w:) Skrzydło W. (red.), Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego, Warszawa 1997
- SKRZYDŁO W., Ustrój polityczny Francji, Warszawa 1992
- SOBCZAK J., Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw jako funkcja Trybunału Konstytucyjnego, w: Państwo, ustrój, konstytucja, Lublin 1992
- SOKOLEWICZ W., Czy rak może być rybą a Trybunał sądem (w:) Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. J. Łętowskiemu, Warszawa 1999
- SOKOLEWICZ W., Państwo prawne – jego cechy i kryteria, Wyd. Kancelarii Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1992
- SOKOLEWICZ W., Podział władz – idea polityczna czy zasada prawna? Z dylematów współczesnego ustrojodawcy, (w:) Prawo w okresie przemian ustrojowych, Warszawa 1995
- SOKOLEWICZ W., Rozdzielone lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w małej Konstytucji z 1992 r., Przegląd Sejmowy 1993, nr 1
- SOKOLEWICZ W., Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne, PiP 1990, z. 4
- SOKOLEWICZ W., Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. zakrzewskiej, warszawa 1996
- STARZEWSKI M., Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw, Kraków 1928
- STAWECKI T., WINCZOREK P., Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 1991
- STELMACH J., Filozoficzne aspekty dyskusji o państwie prawnym, (w:) Skąpska G. (red.), Prawo w zmieniającym się społeczeństwie, Kraków 1991
- STELMACHOWSKI A., Sąd Najwyższy kontra Trybunał Konstytucyjny, Przegląd Sądowy 1996, nr 2
- STEMBROWICZ J., Rada Konstytucyjna a parlament w V Republice, RPEiS 1962, nr 1
- STRZEMBOSZ A., Sąd Najwyższy a Trybunał Konstytucyjny, (w:) Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1994
- STRZEMBOSZ A., Państwo prawne w doświadczeniu przechodzenia z Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) Państwo prawne, Państwo wolności, Znak 1992, nr 11
- STUDNICKI F., Wykładnia prawa w jej aspekcie komputacyjnym, Studia Filozoficzne 1985, z. 23

- SYLWESTRZAK A., Władza czwarta – kontrolująca, PiP 1992, z. 7
- SZMYT A., Właściwość Trybunału Konstytucyjnego, Nowe Prawo 1986, nr 2
- SZYSZKOWSKI W., Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, Warszawa 1969
- ŚNIEŻKO S., SZCZAŚKA Z., Ocena dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1994
- TOBOR Z., Pojęcia „państwo prawne” i „praworządność” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Hum ZN Praw Człow. 1995, nr 10
- TRZCIŃSKI J., Charakter podstawowej działalności Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Trybunał Konstytucyjny, Wrocław 1987
- TRZCIŃSKI J., Funkcja prawna konstytucji, Wrocław 1978
- TULEJA P., Charakter powszechnie obowiązującej wykładni prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, Studia i Materiały, T. I, Warszawa 1995
- TULEJA P., Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie TK, Kwartalnik Prawa Prywatnego, 1997, z. 1
- TULEJA P., Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP, Warszawa 1997
- TULEJA P., Sposób posługiwania się regułami kolizyjnymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1994
- TULEJA P., Wybrane zagadnienia konstytucjonalizacji zasad prawa. Zasady prawa w konstytucji, ZN UJ, Prace z Nauk Politycznych 1991, z. 39
- TULEJA P., Zasady konstytucyjne, (w:) Sarnecki P., (red.), Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych, Warszawa 1997
- WALASZEK–PYZIOŁ A., Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1995, nr 1
- WAWRZYŃIAK J., Równość obywateli PRL, Warszawa 1977
- WIERZBOWSKI B., Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka i obywatela, (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, Warszawa 1996
- WITKOWSKI Z., Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z konstytucją, PiP 1977, z. 7
- WŁODYKA S., Wiążąca wykładnia sądowa, Warszawa 1971
- WOLEŃSKI J., Logiczne problemy wykładni prawa, Kraków 1972
- WRONKOWSKA S. (red.), Polskie dyskusje o państwie prawa, Warszawa 1995
- WRONKOWSKA S., Problemy racjonalnego tworzenia prawa, poznań 1982
- WRONKOWSKA S., Zmiany prawa. Zagadnienia poprawnego legislacyjnie i nieuciążliwego dokonywania zmian w systemie prawnym, (w:) Suchocka H. (red.), Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym, Warszawa 1993
- WRONKOWSKA S., Zmiany w systemie prawnym. Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej, PiP 1991, z. 8
- WRONKOWSKA S., ZIELIŃSKI M., O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego, Studia Prawnicze 1985, z. 3–4

- WRONKOWSKA S., ZIELIŃSKI M., Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych, Urząd Rady Ministrów 1993
- WRONKOWSKA S., ZIELIŃSKI M., ZIEMBIŃSKI Z., Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1974
- WRÓBEL J., O definiowaniu retroaktywności w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej, Warszawa 1996
- WRÓBLEWSKI J., An outline of a General Theory of Legal Interpretation and Constitutional Interpretation, Acta UŁ, Folia Iuridica 32, 1987
- WRÓBLEWSKI J., Interpretatio extensiva, RPEiS 1965, nr 1
- WRÓBLEWSKI J., Język prawny a wykładnia prawa, ZN UJ Prace z Nauk Politycznych 1991, z. 28
- WRÓBLEWSKI J., Le role des principes du droit dans la theorie et l'ideologie de l'interpretation juridique, Archivum Juridicum Cracoviense, vol. XII
- WRÓBLEWSKI J., Modele systemów norm a system prawa, Studia Prawniczo–Ekonomiczne, T. II, Łódź 1969
- WRÓBLEWSKI J., Nieostrość systemu prawa, Studia Prawno–Ekonomiczne, XXXI, 1983
- WRÓBLEWSKI J., Polityka tworzenia prawa a hierarchia wartości, PiP 1983, z. 9
- WRÓBLEWSKI J., Pragmatyczna jasność prawa, PiP 1988, z. 4
- WRÓBLEWSKI J., Prawo obowiązujące a ogólne zasady praw, ZN UŁ Nauki Humanistyczne, 1965, Seria I, z. 42
- WRÓBLEWSKI J., Rozumienie prawa i jego wykładnia, Wrocław–Warszawa–Gdańsk–Łódź 1990
- WRÓBLEWSKI J., Rozmowania prawnicze w wykładni prawa, Studia Prawniczo–Ekonomiczne, t. IV, Łódź 1970
- WRÓBLEWSKI J., Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972
- WRÓBLEWSKI J., System, tworzenie i wykładnia prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, PiP 1989, z. 2
- WRÓBLEWSKI J., Właściwości, rola i zadania dyrektyw interpretacyjnych, RPEiS 1961, nr 4
- WRÓBLEWSKI J., Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959
- WRÓBLEWSKI J., Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego, PiP 1 Konstytucyjnego, PiP 1992, z. 7
- ZAKRZEWSKA J., Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym), Warszawa 1964
- ZAKRZEWSKA J., Spór o Konstytucję, Warszawa 1993
- ZAKRZEWSKA J., Trybunał Konstytucyjny – konstytucja – państwo prawa, PiP 1992, z. 1
- ZAKRZEWSKI W., Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979
- ZELWIAŃSKI R., Ustawodawstwo podatkowe w świetle konstytucyjnych zasad tworzenia prawa wyrażonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Biul. RL 1994, nr 1

- ZIELIŃSKI M., Aspekty zasady clara non sunt interpretanda, (w:) Wronkowska S., Zie-
liński M., (red.), Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych,
Poznań 1990
- ZIELIŃSKI M., Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego, Poznań 1972
- ZIELIŃSKI M., Konstytucyjne zasady prawa, (w:) Trzcziński J., (red.), Charakter i struktura
norm konstytucji, Warszawa 1997
- ZIELIŃSKI M., Właściwości derywacyjnej koncepcji wykładni, ZN Uniwersytetu Szczecińskiego
nr 38, Roczniki Prawnicze Nr 2 1988
- ZIELIŃSKI M., Współczesne problemy wykładni prawa, PiP 1996, z. 8–9
- ZIELIŃSKI T., Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego, PiP 1992, z. 3
- ZIEMBIŃSKI Z., Etyczne problemy prawoznawstwa, Wrocław 1972
- ZIEMBIŃSKI Z., Kompetencja i norma kompetencyjna, RPEiS 1969, z. 4
- ZIEMBIŃSKI Z., „Lex” a „ius” w okresie przemian, PiP 1991, z. 6
- ZIEMBIŃSKI Z., Logiczne podstawy prawoznawstwa, Warszawa 1966
- ZIEMBIŃSKI Z., Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa, Warszawa 1974
- ZIEMBIŃSKI Z., O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe, War-
szawa 1995
- ZIEMBIŃSKI Z., Problem tzw. wewnętrznej moralności prawa, Studia Filozoficzne 1989,
nr 1
- ZIEMBIŃSKI Z., Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1989
- ZIEMBIŃSKI Z., Trybunał Konstytucyjny a wartości konstytucyjne, (w:) Studia i Materiały
TK, T. I, Warszawa 1995
- ZIEMBIŃSKI Z., Wartości konstytucyjne, Warszawa 1993
- ZIEMBIŃSKI Z., Wstęp do aksjologii dla prawników, Warszawa 1990
- ZIEMSKI K., Rola i miejsce reguł kolizyjnych w procesie dekodowania tekstu prawnego,
RPEiS 1978, z. 2
- ZWIERZCHOWSKI E., Europejskie modele scentralizowanej kontroli konstytucyjności
aktów prawnych, (w:) Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, War-
szawa 1997
- ZWIERZCHOWSKI E., Europejskie trybunały konstytucyjne, Katowice 1989
- ZWIERZCHOWSKI E., Sądownictwo konstytucyjne, Białystok 1994
- ZWIERZCHOWSKI E., Sądownictwo konstytucyjne a zgodne z konstytucją stanowienie i
stosowanie prawa, (w:) Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją,
warszawa 1997
- ZWIERZCHOWSKI E., Zakres działania europejskich trybunałów konstytucyjnych, Stu-
dia Iuridica Silesiana, t. 9, 1984
- ZWIERZCHOWSKI E., Z zagadnień legitymizacji sądownictwa konstytucyjnego, Acta
Uwr Prawo CCLVII, Wrocław 1997