

JADWIGA POTRZESZCZ

BEZPIECZEŃSTWO PRAWNE W ORZECZNICTWIE POLSKIEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

I. ANTROPOLOGICZNE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO

Potrzeba bezpieczeństwa jest jedną z wielu naturalnych potrzeb człowieka. Człowiek – zgodnie z ukonstytuowaniem swojego bytu i ukierunkowaniem na samorealizację – odczuwa potrzebę bezpieczeństwa. Jedynie bowiem wtedy, gdy potrzeba zostanie zaspokojona, może on spokojnie planować swoją przyszłość, realizować zamierzenia i cele życiowe, rozwijać się w pełni swojego człowieczeństwa¹ i dopiero wówczas możemy mówić o poczuciu bezpieczeństwa².

Z bezpieczeństwem wiąże się wiele bezwarunkowych odruchów ochronnych organizmu, do których należą: odruchy retrakcyjne – usuwające organizm spod działania czynników szkodliwych, repulsyjne – usuwające szkodliwe czynniki, ofensywne – niszczące szkodliwe czynniki³. Odnośnie do życia społecznego człowieka, bezpieczeństwo obejmuje ponadto ochronę osobowości człowieka w powiązaniu z całym systemem jego wartości osobistych

Dr JADWIGA POTRZESZCZ – asystent Katedry Filozofii Prawa WPPKiA KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: jagap@kul.lublin.pl

¹ Por. A. K o ś ć, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005³, s. 190.

² Por. J. G u ś ć, *Ład społeczny, poczucie bezpieczeństwa a prawo – kilka uwag z zakresu teorii prawa*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 9(2002), s. 14.

³ Por. Z. C h l e w i ń s k i, *Bezpieczeństwo*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. 2, Lublin 1995, s. 347.

i godności osoby ludzkiej. Można wyróżnić dwa aspekty bezpieczeństwa: 1) aspekt subiektywny, będący psychicznym stanem człowieka odczuwającego brak zagrożenia, warunkujący równowagę psychiczną człowieka, wzmagający jego aktywność i rozwój osobowości; 2) aspekt obiektywny, będący zespołem warunków fizycznych i społecznych, które zapewniają utrzymanie i względną trwałość życia oraz rozwój człowieka⁴.

W życiu społecznym człowieka potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa wiąże się w znacznej mierze z istnieniem różnorodnych relacji międzyludzkich, w które człowiek wchodzi, aby realizować się jako istota społeczna. Ludzie mają względem siebie określone oczekiwania i mają prawo wiedzieć, jak zachowa się druga strona relacji oraz czego ta druga strona od nich oczekuje. Do pewnego stopnia możliwe jest przewidywanie zachowań innych osób i planowanie działań własnych, opierając się na naturalnym porządku społecznym, jednak nie wystarcza on, aby człowiek mógł w pełni zabezpieczyć swoje prawa. Konieczny jest porządek prawny gwarantujący bezpieczeństwo prawne jednostki⁵.

W orzecznictwie TK odnajdujemy wypowiedzi świadczące o postrzeganiu człowieka jako autonomicznej, racjonalnej istoty, która ma swoje zamierzenia, plany, cele i do których ma prawo dążyć w poczuciu bezpieczeństwa zagwa-

⁴ Tamże.

⁵ Należy zauważyć, że często wyrażenia „bezpieczeństwo prawne” i „pewność prawa” używane są zamiennie (również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – dalej cyt. TK), co jest do przyjęcia, bowiem na gruncie języka polskiego „bezpieczeństwo” oznacza „stan niezagrożenia, spokoju, pewności” – por. *Słownik języka polskiego*, red. M. S z y m c z a k, t. 1, wyd. 9, Warszawa 1994, s. 147. Pewność natomiast to m.in. „odznaczanie się cechami gwarantującymi możliwość polegania na czym, na kim, wiary w co; całkowita wiarygodność, prawdziwość; bycie godnym zaufania; gwarancja, że coś na pewno nastąpi; zabezpieczenie, bezpieczeństwo” – por. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 6, Warszawa 1964, s. 271. W niniejszym artykule wyrażenia „bezpieczeństwo prawne” i „pewność prawa” zasadniczo są stosowane zamiennie i obejmują swym zakresem znaczeniowym wszystkie elementy składające się na bezpieczeństwo prawne (pewność prawa), wskazane w rozdziale I. Należy zauważyć, że terminologia stosowana przez TK jest różnorodna i używana niekonsekwentnie, a zakresy znaczeniowe pojęć często zachodzą na siebie albo się pokrywają, co szczególnie uwidacznia się w przypadku zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności prawa. Często niektóre zasady raz wymieniane są jako zasady szczegółowe składające się na treść zasady bardziej ogólnej, a innym razem wymieniane są obok siebie jako równorzędne pod względem zakresu znaczeniowego i nie wynikające z siebie nawzajem. Bezpieczeństwo prawne wymieniane jest np. obok takich zasad, jak zasada ochrony praw nabytych i zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa – por. wyrok z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. K 22/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 166. Por. K o ś ć, *Podstawy filozofii prawa*, s. 232.

rantowanego przez państwo będące państwem prawa. Według TK w demokratycznym państwie prawa „jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa”⁶. Zasada ta opiera się na pewności prawa, „a więc na takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistnia się wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla j e d n o s t k i, j a k o a u t o n o m i c z n e j, r a c j o n a l n e j i s t o t y” [wyróżnienie – J. P.]⁷. W dalszej części tego orzeczenia TK wyraził pogląd, że zmiana prawa powoduje naruszenie wartości jednostki, jeśli prawodawca nowym rozstrzygnięciem zaskakuje adresata normy prawnej tak, że nie mógł on w danych okolicznościach przewidzieć zmian, a można sądzić, że gdyby je przewidział, to inaczej zdecydowałby o swoich sprawach⁸.

⁶ Wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU Nr 5/2000, poz. 138.

⁷ Tamże. TK powołuje się na poglądy doktryny – por. Z. T o b o r, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65; podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU Nr 1/A/2002, poz. 6; wyrok z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01, OTK ZU Nr 4/A/ 2002, poz. 46; wyrok z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02, OTK ZU Nr 6/A/2003, poz. 54; wyrok z dnia 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 37.

⁸ Por. S. W r o n k o w s k a, *Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)*, „Państwo i Prawo”, 8/1991, s. 8-9; zob. także wyrok z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU Nr 4/2001, poz. 81; wyrok z dnia 6 lipca 2004 r., sygn. akt P 14/03, OTK ZU Nr 7/A/2004, poz. 62; wyrok z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04, OTK ZU Nr 11/A/2004, poz. 117.

II. POSTULATY BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa może urzeczywistniać się jedynie wówczas, gdy obywatel (szerzej: człowiek) będzie się czuł bezpiecznie w swoich relacjach prawnych, co będzie skutkowało zaufaniem do państwa i do prawa. Państwo jednak musi stworzyć odpowiednie warunki, aby cieszyć się zaufaniem obywatela. Należy właściwie mówić o ochronie zaufania jednostki do państwa i prawa, bo to państwo powinno wykazać się tu odpowiednim działaniem na rzecz ochrony tego zaufania. Nie jest przecież zasadą to, że obywatel ufa państwu i prawu niezależnie od okoliczności. Mówiąc o bezpieczeństwie prawnym, zmieniamy punkt widzenia i patrzymy od strony jednostki i jej praw. Bezpieczeństwo prawne można by zaliczyć do katalogu praw człowieka, którego gwarancji może on oczekiwać ze strony władzy państwowej. Na tak rozumiane bezpieczeństwo prawne składa się wiele warunków, które muszą być spełnione, jeśli obywatel jest traktowany w państwie rzeczywiście jako autonomiczna i rozumna istota.

Lektura orzecznictwa TK pozwala zauważyć, że ów sąd konstytucyjny czasem używa zamiennie pojęć bezpieczeństwa prawnego i zasady zaufania, traktując je jako równozakresowe, o czym może świadczyć następujący *passus*: „Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że bezpieczeństwo prawne może pozostawać w kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi. Badając zgodność aktów normatywnych z zasadą zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa, «należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione»”⁹. W wielu przypadkach TK powołuje zasadę bezpieczeństwa prawnego jako podstawę zasady zaufania, a czasem wymienia zasadę bezpieczeństwa prawnego obok innych zasad¹⁰. W niektórych wypowiedziach TK można odnaleźć stwierdzenia, że dyrektywy pewności i określoności prawa warunkują społeczne zaufanie do prawa¹¹.

Dalej przedstawiony zostanie sposób rozumienia przez TK poszczególnych wymagań, jakie wiążą się z poczuciem bezpieczeństwa prawnego obywatela. Bezpieczeństwo prawne będzie rozumiane tu szeroko¹². Obywatel ma prawo

⁹ Wyrok z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 46.

¹⁰ Por. różne przykłady orzecznictwa TK cytowane w niniejszym rozdziale.

¹¹ Wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, OTK ZU Nr 2/A/2004, poz. 9.

¹² Na trzy warunki bezpieczeństwa prawnego – pozytywność, praktyczność i stabilność

oczekiwać jasnego i słusznego prawa, lojalności ze strony państwa, a w przypadku kolizji wartości, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego, powinna mieć gwarancje, że ustawodawca nie będzie kształtował w sposób arbitralny nowej – mniej korzystnej dla obywatela – regulacji prawnej¹³. W nowszym orzecznictwie TK coraz częściej ów sąd konstytucyjny powołuje się na zasadę bezpieczeństwa prawnego, uznając ją za istotny element państwa prawa, przede wszystkim z perspektywy podmiotów prawa¹⁴, a za podstawowe cechy bezpieczeństwa prawnego uznaje „przewidywalność rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących, zwłaszcza umownych, stosunków prawnych, ich stabilność”¹⁵.

1. POZYTYWNOŚĆ PRAWA

1.1. *Nakaz określoności przepisów prawnych*

Bezpieczeństwo prawne jednostki wymaga m.in., aby stanowione prawo było prawem spójnym, jasnym i zrozumiałym. Również TK zwraca uwagę na ten postulat skierowany pod adresem ustawodawcy¹⁶. Zadaniem TK jest bowiem – jak sam twierdzi – „kontrola spójności systemu prawnego”¹⁷ w państwie, a przez to kształtowanie ładu prawnego i bezpieczeństwa prawnego adresatów normy prawnej¹⁸. Spójności i jasności prawa nie sprzyja natomiast tworzenie zbyt licznych, nieuzasadnionych społecznie i gospodarczo wyjątków od reguł ustanowionych w podstawowych aktach prawnych. W przypadku powstania wątpliwości, czy epizodyczny i przejściowy przepis uchyla zasady wynikające z aktów prawnych o charakterze podstawowym, należy – zdaniem TK – rozstrzygnąć tę wątpliwość na korzyść regulacji kodek-

prawa – wskazuje A. Kaufmann (por. t e n ż e, *Rechtsphilosophie*, München 1997², s. 192).

¹³ Wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU Nr 5/2000, poz. 138.

¹⁴ Trybunał powołuje się na poglądy doktryny – por. B. B a n a s z a k, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 174.

¹⁵ Wyrok z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU Nr 3/2000, poz. 87; wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU Nr 1/A/2002, poz. 6.

¹⁶ Orzeczenie z dnia 26 września 1989 r., sygn. K 3/89, OTK 1989, t. II, poz. 5.

¹⁷ Na temat spójności systemu prawnego zob. np. S. W r o n k o w s k a, *Spójność systemu prawa*, [w:] A. Wasilkowski i in. (red.), *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 59-74.

¹⁸ Wyrok z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. K 20/99, OTK ZU Nr 5/2000, poz. 140.

sowej, a także regulacji pozakodeksowej o zasadniczym i trwałym charakterze¹⁹. Dążąc do spójności i elastyczności prawa, ustawodawca może stosować zwroty nieostre, mające charakter klauzul generalnych²⁰.

Niespójność regulacji prawnej – zdaniem TK – może być wynikiem zaniechania w zakresie stanowienia rozporządzeń wykonawczych. W konkretnym, rozpatrywanym przez TK przypadku, owo zaniechanie doprowadziło do sytuacji, w której „brak jasnego wytyczenia granic między zachowaniami dozwolonymi i tymi, które wymagają zgody władz wojskowych, jest przyczyną niepewności prawa”²¹. Jak twierdzi TK, „nieokreślenie trybu udzielania zezwoleń paraliżuje normalne wykonywanie praw. Dodatkowe komplikacje wynikają z braku pewności co do obowiązywania niektórych przepisów. W konsekwencji istniejący stan prawny stanowi pewną pułapkę; obywatele, na skutek nieświadomości, narażeni są na zarzut naruszenia przepisów”²².

Realizacja zasady jasności i pewności prawa, a także wynikającego z nich poczucia bezpieczeństwa prawnego, stanowi – zdaniem TK – jeden z najważniejszych elementów porządku prawnego w państwie. Natomiast sytuacja, w której ustawodawca nadmiernie komplikuje przepisy prawne, niepotrzebnie dokonując dalszego zróżnicowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej, „prowadzi do pogłębienia stanu niepewności oraz osłabienia poczucia bezpieczeństwa prawnego”²³.

Wymaganie określoności przepisów jako jedna z zasad przyzwoitej legislacji jest spełnione – zdaniem TK – jeśli przepisy sformułowane są w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, co ma szczególne znaczenie w przypadku ochrony praw i wolności²⁴. Podstawowym elementem zasady określoności jest poprawność konstrukcji przepisu z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero po spełnieniu tego warunku można przystąpić do oceny przepisów w aspekcie pozostałych kryteriów. „Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie

¹⁹ Uchwała z dnia 29 stycznia 1997 r., sygn. akt W 6/96, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 14.

²⁰ Wyrok z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02, OTK ZU Nr 4/A/2003, poz. 31. Na temat klauzul generalnych zob. np. L. L e s z c z y ń s k i, *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986; t e n ż e, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.

²¹ Wyrok z dnia 3 lipca 2001 r., sygn. K 3/01, OTK ZU Nr 5/2001, poz. 125.

²² Tamże.

²³ Wyrok z dnia 5 października 1999 r., sygn. U 4/99, OTK ZU Nr 6/1999, poz. 118.

²⁴ Wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 2; podobnie wyrok z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 96.

budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”²⁵.

Pomimo akcentowania przez TK konieczności stanowienia przepisów w sposób poprawny z punktu widzenia językowego i logicznego, potrzebę pewnego złagodzenia stawianych wymagań w tym zakresie dostrzega TK w przypadku, gdy chodzi o regulację normatywną złożonych zagadnień technicznych i finansowych, ponieważ – jak twierdzi TK – prawodawca, normując te zagadnienia, „napotyka na «obiektywne» niejako trudności towarzyszące dążeniu do możliwie klarownego i nie budzącego wątpliwości interpretacyjnych wyrażenia wprowadzanych mechanizmów w języku prawnym”²⁶. Ustawodawca ma prawo do „nadawania szczególnego znaczenia wykorzystywanym w tekście aktu normatywnego pojęciom odbiegającego od znaczenia danej nazwy w języku ogólnym, pod warunkiem, że mają one swoje naturalne znaczenie nadane przez zasady języka polskiego i zostały przez ustawodawcę jednoznacznie zdefiniowane”²⁷. Ustawodawca nie może jednak stosować w jednym akcie normatywnym pojęć wzajemnie sprzecznych lub umożliwiających dowolną ich interpretację²⁸.

Naruszeniem wymagań konstytucyjnych jest – zdaniem TK – niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu, powodujące niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Ustawodawca nie może poprzez niejasne sformułowanie przepisu pozostawiać organom stosującym prawo nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to wyraża zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka. Kierując się tą zasadą TK prezentuje stanowisko, że „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samodzielną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w ko-

²⁵ Wyrok z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU Nr 3/2001, poz. 51; zob. także wyrok z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02, OTK ZU Nr 6/A/2002, poz. 83; wyrok z dnia 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02, OTK ZU Nr 8/A/2003, poz. 83.

²⁶ Wyrok z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU Nr 2/A/2002, poz. 17; TK powołuje się również na doktrynę prawa – por. L. G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 61.

²⁷ Wyrok z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 33.

²⁸ Tamże.

rzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego”²⁹, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowiących przepisów³⁰, „niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa”³¹.

W ocenie TK „niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera adresatom prawa poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa”³²; „sytuacja, w której ustawowe przesłanki ograniczające wolność konstytucyjną nie spełniają wymogów dostatecznej precyzji i określoności przepisów prawa, prowadzi do braku pewności prawa, skoro jego «ustalenie» następuje dopiero w sferze stosowania prawa. Sytuacja taka pozbawia bezpieczeństwa prawnego adresatów norm prawnych na gruncie takich przepisów”³³.

1.2. *Nakaz przestrzegania zasad poprawnej legislacji*

W orzecznictwie TK konsekwentnie prezentowane jest stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP z 1997 r. zasady demokratycznego państwa prawa wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji³⁴. „Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami

²⁹ Wyrok z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 217; wyrok z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 33.

³⁰ Wyrok z dnia 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02, OTK ZU Nr 8/A/2003, poz. 83; wyrok z dnia 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03, OTK ZU Nr 3/A/2004, poz. 22.

³¹ Wyrok z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK ZU Nr 10/A/2004, poz. 103.

³² Wyrok z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02, OTK ZU Nr 4/A/2003, poz. 31; wyrok z dnia 17 czerwca 2003 r., sygn. akt P 24/02, OTK ZU Nr 6/A/2003, poz. 55.

³³ Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 3; wyrok z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 217; wyrok z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 33; wyrok z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU Nr 6/A/2002, poz. 83; wyrok z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU Nr 2/A/2003, poz. 13; wyrok z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 96; wyrok z dnia 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 41; wyrok z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04, OTK ZU Nr 10/A/2004, poz. 105.

³⁴ Wyrok z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU Nr 8/2001, poz. 247; wyrok z dnia 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02, OTK ZU Nr 8/A/2003, poz. 83; wyrok

pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela”³⁵. Zasady poprawnej legislacji obejmują również, poza aspektami proceduralnymi³⁶, wymaganie określoności przepisów³⁷. Obowiązek poprawnej legislacji dotyczy także zakresu kompetencji organów państwa realizujących określone prawem funkcje, a w konsekwencji ustrojowej poprawności w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego działalności. „Jest to nie tylko obowiązek powierzenia zadań państwa tym organom, które są je w stanie realizować z poszanowaniem wartości ogólnosystemowych. Wiąże się to siłą rzeczy także z czytelnym i jasnym uregulowaniem zasad nadzoru oraz środków prawnych pozwalających na ich skuteczne realizowanie”³⁸.

Oceniając zgodność sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji, należy – zdaniem TK – wziąć pod uwagę trzy założenia: „Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”³⁹.

TK uznał za słuszny pogląd doktryny, że technika wprowadzania odpowiednich postanowień przejściowych jest optymalną techniką zmiany prawa, ponieważ „prawodawca nie rezygnuje z założonej reformy dawnego prawa, przewidując jednak określony czas na doprowadzenie do stanu, w którym do wszystkich zdarzeń i stosunków prawnych danego rodzaju stosować się będzie nowe normy. Rozwiązanie to stwarza możliwość osiągnięcia zadowalającego

z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03, OTK ZU Nr 7/A/2004, poz. 64.

³⁵ Wyrok z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 217; wyrok z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 33; wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK ZU Nr 1/A/2004, poz. 1.

³⁶ Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK ZU Nr 1/A/2004, poz. 1.

³⁷ Wyrok z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 33; wyrok z dnia 28 maja 2003 r., sygn. akt K 44/02, OTK ZU Nr 5/A/2003, poz. 44.

³⁸ Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK ZU Nr 1/A/2004, poz. 1.

³⁹ Wyrok z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 217; wyrok z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 33.

kompromisu pomiędzy poszanowaniem stanu bezpieczeństwa prawnego a nieodzownością dokonania zmiany prawa, które jest nieadekwatne do zaistniałych okoliczności”⁴⁰.

W przypadku konieczności wprowadzenia szybkich zmian prawa ustawodawca może posłużyć się techniką tzw. bezpośredniego działania prawa, która jest odmienna od techniki wstecznego działania prawa, ma ona jednak – zdaniem TK – istotną wadę z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa, ponieważ może prowadzić do zaskoczenia adresatów norm nową regulacją prawną. Na ustawodawcy spoczywa wobec tego obowiązek dokonywania niekorzystnych zmian sytuacji prawnej obywatela z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*⁴¹. Potwierdzając istnienie znacznej swobody ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego, TK zaznacza jednak, że ustawodawcę obowiązuje nakaz szanowania zasad przyzwoitej legislacji, które wyrażają się m.in. w obowiązku ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*, należytego formułowania przepisów przejściowych⁴², a także w konieczności precyzyjnego wyjaśnienia przez prawodawcę, jakie znaczenie nadał pojęciu, którym się posługuje⁴³. Dokonywanie zmian przepisów w okresie ich *vacatio legis* nie jest poprawne z punktu widzenia zasad legislacyjnych, a nadużywanie takiej praktyki w ocenie TK nie sprzyja poczuciu pewności prawa i obniża autorytet władzy ustawodawczej⁴⁴.

Na poprawność stosowanych procedur legislacyjnych jako istotną wartość w demokratycznym państwie prawa zwrócił uwagę jeden z sędziów TK w zdaniu odrębnym, twierdząc, że „jednocześnie nie można tracić z pola widzenia faktu, że niepewność interpretacyjna (spowodowana niedookreślonymi pojęciami) może prowadzić do podważenia bezpieczeństwa prawnego, stwa-

⁴⁰ Orzeczenie z dnia 5 grudnia 1995 r., sygn. K 6/95, OTK 1995, cz. II, poz. 38 i powołany tam pogląd Wronkowskiej (zob. *Zmiany w systemie prawnym*, s. 6).

⁴¹ Orzeczenie z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 2; orzeczenie z dnia 15 lipca 1996 r., sygn. akt K 5/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 30; wyrok z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn. K 6/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 160; wyrok z dnia 19 maja 2003 r., sygn. akt K 39/01, OTK ZU Nr 5/A/2003, poz. 40.

⁴² Wyrok z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 64; wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU Nr 1/A/2002, poz. 6.

⁴³ Wyrok z dnia 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU Nr 6/2001, poz. 166; wyrok z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 33.

⁴⁴ Wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03, OTK ZU Nr 2/A/2004, poz. 8.

rzając [...] łatwość kwestionowania przepisów prawa przyjętych przez parlament”⁴⁵.

1.3. *Vacatio legis*

Ustalenie przez ustawodawcę odpowiedniego okresu dostosowawczego związane jest – zdaniem TK – z zapewnieniem poczucia bezpieczeństwa obywateli⁴⁶, bowiem nakaz zachowania *vacatio legis*⁴⁷ przy wprowadzaniu nowych unormowań w życie wynika z zasady demokratycznego państwa prawa i jest przejawem zasady pewności prawa i zasady zaufania obywatela do państwa⁴⁸, jest również niezwykle ważnym elementem prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego⁴⁹. Postulat zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, „którego formuła ma w pewnym sensie charakter techniczny, przekłada się na materialnoprawne postulaty zgłaszane pod adresem ustawodawcy, a mianowicie – postulat ochrony interesów w toku, zachowania przewidywalności postępowania organów państwowych i niezaskakiwania obywateli nowymi regulacjami prawnymi”⁵⁰.

Brak *vacatio legis* prowadzi do zaskakiwania adresatów norm prawnych nową regulacją prawną i zmienia na niekorzyść ich dotychczasową sytuację prawną⁵¹. Ustawodawca, wprowadzając zmiany, powinien pozostawić adresatom prawa niezbędny czas do poznania tych zmian, aby mogli zaplanować swoje zachowania. Zasada pewności prawa chroni m.in. „usprawiedliwione oczekiwanie adresatów norm prawnych, że prawodawca nie zmieni tych norm w sposób nagły i że ewentualną zmianę poprzedzi okresem *vacatio legis*,

⁴⁵ Por. *votum separatum* sędziego TK M. Safjana, zgłoszone do wyroku z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU Nr 2/1999, poz. 23, s. 148.

⁴⁶ Orzeczenie z dnia 14 grudnia 1993 r., sygn. K 8/93, OTK 1993, cz. II, poz. 43.

⁴⁷ Na temat „*vacatio legis*” w orzecznictwie TK zob. J. O n i s z c z u k, *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996, s. 36-41; t e n ż e, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 94-108; t e n ż e, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 227-230; E. M o - r a w s k a, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 242-250, 356-358.

⁴⁸ Orzeczenie z dnia 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK 1994, cz. II, poz. 36.

⁴⁹ Wyrok z dnia 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02, OTK ZU Nr 7/A/2003, poz. 75; zob. także wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03, OTK ZU Nr 2/A/2004, poz. 8.

⁵⁰ Wyrok z dnia 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02, OTK ZU Nr 7/A/2003, poz. 75.

⁵¹ Wyrok z dnia 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 71.

którego długość będzie adekwatna do charakteru zmiany”⁵². Adresat normy prawnej musi bowiem „mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionej regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Jest to szczególnie istotne, gdy nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej [...], bo podejmowanie decyzji gospodarczych wymaga zwykle czasu, by uniknąć strat”⁵³. Minimalny czas *vacatio legis* wynosi czternaście dni⁵⁴. W orzecznictwie TK wyrażony został pogląd, że „adekwatność 14-dniowego terminu [...] podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji; «odpowiedniość» *vacatio legis* może oznaczać konieczność nadania jej wymiaru czasowego przekraczającego 2 tygodnie [...] i to niekiedy w znaczny sposób”⁵⁵.

W orzecznictwie TK rozważana była również możliwość skrócenia zwykłego okresu *vacatio legis* przy wprowadzaniu zmian przepisów podatkowych, jeśli w grę wchodzi przestrzeganie prawa i ochrona interesów finansowych państwa. W ocenie TK „argument «ważnego interesu publicznego» może – wyjątkowo – uzasadnić ograniczenie lub nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis*. Za taki «ważny interes publiczny» można bez wątplenia uznać dążenie ustawodawcy do przeciwstawiania się oszustwom i nadużyciom podatkowym, prowadzącym do uchylania się od obowiązku uiszczenia należnych podatków. Do sytuacji, gdy celem nowej regulacji jest przeciwdziałanie przypadkom naruszania już obowiązującego prawa, trudno odnosić takie same kryteria «okresu dostosowawczego», jak wymagane przy wprowadzaniu w życie unormowań ingerujących w sytuację prawną adresatów szanujących prawo dotychczas obowiązujące”⁵⁶.

⁵² Wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 47.

⁵³ Orzeczenie z dnia 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK 1994, cz. II, poz. 36; podobnie wyrok z dnia 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 69; wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 1; wyrok z dnia 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 212; wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU Nr 7/2002, poz. 92; wyrok z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01, OTK ZU Nr 3/A/2003, poz. 23.

⁵⁴ Długość okresu „*vacatio legis*” wyznacza ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 62, poz. 718, z 2001 r. Nr 46, poz. 499 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676 i Nr 113, poz. 984). Jak wynika z art. 4 ust. 1 tej ustawy, zasadniczym okresem „*vacatio legis*” jest czternaście dni.

⁵⁵ Orzeczenie z dnia 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK 1994, cz. II, poz. 36.

⁵⁶ Orzeczenie z dnia 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK 1994, cz. II, poz. 36; zob. także orzeczenie z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K 2/92, OTK 1993, cz. I, poz. 6; wyrok z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 46.

Wymóg zachowania odpowiedniego okresu między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie należy – zdaniem TK – do wymagań konstytucyjnych, które wynikają z art. 2 Konstytucji. Jednakże TK podkreśla, że „ogłoszenia nie można traktować w sposób formalny, tj. utożsamiać jego daty z danymi podanymi w organie publikacyjnym. Trybunał Konstytucyjny już kilkakrotnie zaznaczał, iż ogłoszenie oznacza podanie do publicznej wiadomości aktu przez jego publikację w oficjalnym organie promulgacyjnym w taki sposób, że adresaci mają możliwość zapoznania się z tym tekstem”⁵⁷.

W orzecznictwie TK utrzymuje się pogląd o szczególnie rygorystycznym traktowaniu ograniczenia swobody legislacyjnej w dziedzinie tzw. prawa daninowego, uzasadniany koniecznością respektowania zasady pewności prawa, z której wynika zakaz niekorzystnych dla podatników zmian przepisów w trakcie trwania roku podatkowego⁵⁸. Również jeśli chodzi o ingerencję ustawodawcy w prawa nabyte, to powinien on wprowadzać nowe rozwiązania prawne w taki sposób, aby ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki dla adresatów i umożliwić im dostosowanie się do nowej sytuacji, „w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji”⁵⁹.

2. PRAKTYCZNOŚĆ PRAWA

2.1. Zasada wyłączności ustawy

Jak to już było wyżej zaznaczone, TK prezentuje stanowisko, że „należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela”⁶⁰. Wiąże się to z praktycznością prawa, która wymaga, aby

⁵⁷ Wyrok z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K 33/01, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 44; zob. także wyrok z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 209.

⁵⁸ Orzeczenie z dnia 15 marca 1995 r., sygn. K 1/95, OTK 1995, cz. I, poz. 7; wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 47; wyrok z dnia 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 37.

⁵⁹ Wyrok z dnia 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU Nr 3/2001, poz. 50; zob. także wyrok z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 93.

⁶⁰ Wyrok z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK ZU Nr 6/1998, poz. 99; wyrok z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04, OTK ZU Nr 10/A/2004, poz. 105.

adresat normy prawnej wiedział, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne⁶¹.

W orzecznictwie TK przyjęty został pogląd, że nakładanie wszelkich obowiązków na obywateli wymaga zachowania pewnych szczególnych form i trybu ich nakładania. W szczególności ustawodawca powinien traktować sprawy z tego zakresu jako należące do tzw. materii ustawowej, co w konsekwencji oznacza, że nakładanie na obywateli obowiązków powinno następować w drodze ustawy (dekretu z mocą ustawy) i tylko subsydiarnie – tj. na podstawie ustawy i w celu jej wykonania – w drodze rozporządzenia⁶².

Zasada wyłączności ustawy była rozpatrywana przez TK w odniesieniu do prawa podatkowego. Zasada ta wynika – zdaniem TK – nie tylko z art. 217 Konstytucji RP z 1997 r., ale „jej obowiązywanie wywieść można z konstytucyjnej zasady państwa prawnego. Z tą ostatnią zasadą łączy się bowiem wymóg, żeby prawa i obowiązki jednostki, a w szczególności prawa i obowiązki jednostki wobec państwa, do których zaliczają się również obowiązki podatkowe, były regulowane ustawą”⁶³.

W innym orzeczeniu TK podkreślił, że „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia «tylko w ustawie» jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczególności unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia”⁶⁴.

⁶¹ Wyrok z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK ZU Nr 6/1998, poz. 99; wyrok z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04, OTK ZU Nr 10/A/2004, poz. 105.

⁶² Orzeczenie z dnia 26 września 1989 r., sygn. K 3/89, OTK 1989, t. II, poz. 5.

⁶³ Wyrok z dnia 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU Nr 2/A/2002, poz. 13; wyrok z dnia 27 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 35/02, OTK ZU Nr 11/A/2004, poz. 119.

⁶⁴ Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 3; wyrok z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04, OTK ZU Nr 10/A/2004, poz. 105.

2.2. *Nullum crimen sine lege*

Zasada *nullum crimen sine lege*⁶⁵ wynika wprost z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., który brzmi: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”. Jeszcze przed wejściem w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji TK wypowiedział się na temat tej zasady. Zdaniem TK, zasada *nullum crimen sine lege* jest jedną z podstawowych zasad prawa karnego, a także stanowi jedno z podstawowych praw człowieka. Zdaniem Trybunału, „w demokratycznym państwie prawnym prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) oraz na zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną”⁶⁶. Precyzując pojęcie określoności czynu zabronionego, TK stanął na stanowisku, że „materialne elementy czynu, uznanego za przestępczy, muszą być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny”⁶⁷. Następnie TK wyjaśnił, że „podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym”⁶⁸. TK podkreślił również konieczność uregulowania w ustawie zakresu osób, które są adresatami przepisu karnego, stwierdzając, że „ustawa musi [...] w sposób kompletny wyznaczać kategorie osób, które mogą ponosić odpowiedzialność za dany czyn”⁶⁹. Konieczne jest zatem ustawowe określenie dobra chronionego i strony przedmiotowej przestępstwa oraz podmiotu i strony podmiotowej⁷⁰.

Z zasady *nullum crimen sine lege* wynikają postulaty skierowane zarówno do ustawodawcy, a mianowicie: nakaz typizacji czynów zabronionych w dro-

⁶⁵ Na temat tej zasady w orzecznictwie TK zob.: O n i s z c z u k, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, s. 360-364.

⁶⁶ Postanowienie z dnia 25 września 1991 r., sygn. S 6/91, OTK 1991, t. III, poz. 34.

⁶⁷ Postanowienie z dnia 13 czerwca 1994 r., sygn. S 1/94, OTK 1994, cz. I, poz. 28.

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK 1995, cz. I, poz. 12.

⁷⁰ Wyrok z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. P 2/00, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 32.

dze ustawy, nakaz maksymalnej określoności tworzonych typów, jak również do podmiotów stosujących prawo: zakaz stosowania analogii i wykładni rozszerzającej⁷¹. W kolejnym orzeczeniu TK uzupełnił powyższe poglądy, odwołując się do stanowiska nauki prawa karnego ukształtowanego pod rządami nowego kodeksu karnego z dnia 6 czerwca 1997 r.⁷², w którym wskazano, że „akt prawny niższego niż ustawa rządu nie może ustanawiać nakazów i zakazów prawnokarnych ani kar grożących za ich złamanie”⁷³, a przepisy podustawowe mogą jedynie dopełniać dyspozycję przepisów ustawy karnej⁷⁴. W konsekwencji ustawodawca musi sam określić znamiona czynu zabronionego, a jedynie ich sprecyzowanie może być przekazane władzy wykonawczej⁷⁵. Zgadzając się zasadniczo z powyższymi poglądami doktryny, TK uznał za dopuszczalne doprecyzowanie znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary w aktach wykonawczych, wydanych zgodnie z art. 92 Konstytucji⁷⁶, akcentując, że „zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu czy przeciwko interesom fiskalnym państwa, konstrukcja ustawy karnej, która by całkowicie wykluczała potrzebę odwołania się do rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności, jest trudna do wyobrażenia”⁷⁷.

O istocie zasady *nullum crimen sine lege* stanowi zasada *lex retro non agit*, która – zdaniem TK – jest postulatem wynikającym z zasady *nullum crimen sine lege*. Dla doktryny prawa karnego znaczenie zasady *nullum crimen sine lege* jest – jak twierdzi TK – nie do podważenia, bowiem „o ile na obszarze całego prawa przyjmuje się, iż obywatel podejmując dane działanie powinien móc przewidzieć skutki prawne, jakie z tym działaniem są zwią-

⁷¹ Wyrok z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. P 2/99, OTK ZU Nr 5/2000, poz. 103; wyrok z dnia 7 lipca 2003 r., sygn. akt SK 38/01, OTK ZU Nr 6/A/2003, poz. 61.

⁷² Dz.U. z dnia 2 sierpnia 1997 r. Nr 88, poz. 553.

⁷³ B. K u n i c k a - M i c h a l s k a, *Kodeks karny – część ogólna. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 63; zob. także: A. Z o l l, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 1998, s. 28.

⁷⁴ K u n i c k a - M i c h a l s k a, *Kodeks karny – część ogólna. Komentarz*, s. 63.

⁷⁵ Por. Z o l l, *Zasady prawa karnego w projekcie Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, 3/1997, s. 75.

⁷⁶ Treść art. 92 Konstytucji jest następująca: „1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. 2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi”.

⁷⁷ Wyrok z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. P 2/00, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 32.

zane, aby móc dobrze ocenić konsekwencję podjętych czynności, o tyle na gruncie prawa karnego jest to założenie nie dopuszczające wyjątków. Związane jest to [...] m.in. z funkcją gwarancyjną prawa karnego, która ma chronić przed karaniem za czyny, które w momencie popełnienia nie były przez prawo zabronione, oraz z funkcją prewencyjną prawa karnego. Przez określenie, które czyny są zabronione, określa ono, które czyny nie powinny być podejmowane, dlatego że zostały one negatywnie ocenione przez ustawodawcę, a ich popełnienie będzie rodziło dla sprawcy określone konsekwencje”⁷⁸. TK wyraził pogląd, że zasada *nullum crimen sine lege* nie obejmuje sytuacji, w których czyn był zabroniony w momencie popełnienia, a następnie przestał być karalny. Za punkt odniesienia dla tej zasady należy bowiem przyjąć moment popełnienia czynu; wszystko, co dzieje się potem, nie wchodzi w zakres stosowania tej zasady⁷⁹.

Rozważając wzajemne relacje pomiędzy zasadą *nullum crimen sine lege* a zasadą *lex retro non agit* TK stwierdził, że „w art. 42 ust. 1 konstytucji jest zawarta zasada *lex retro non agit*, ale tylko w takim zakresie, w którym pokrywa się ona z zasadą *nullum crimen sine lege*. [...] zasada *nullum crimen sine lege* stanowi pewien aspekt zasady *lex retro non agit*, która w tym zakresie podlega konstytucyjnej ochronie na mocy art. 42, ust. 1. Zasada *nullum crimen sine lege* jest szczególnym ujęciem zasady *lex retro non agit*, dlatego że u jej podstaw także znajduje się wprowadzenie dla obywatela gwarancji, iż przepisy określające skutki prawne jego działania, obowiązujące w momencie podejmowania tegoż, nie ulegną później zmianie. Ściśle mówiąc, chodzi tu o zagwarantowanie obywatelowi, iż podjęte przez niego działanie albo nie jest karalne, jeżeli jest karalne, to zagrożone jest dokładnie określoną karą”⁸⁰.

2.3. *Ne bis in idem*

Zasada *ne bis in idem*, wyrażająca zakaz ponownego ścigania lub karania za przestępstwo, które już raz zostało osądzone ze skutkiem skazującym lub

⁷⁸ Wyrok z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. P 2/99, OTK ZU Nr 5/2000, poz. 103; wyrok z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 46.

⁷⁹ Tamże.

⁸⁰ Tamże; podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU Nr 5/2000, poz. 144; wyrok z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 209; wyrok z dnia 7 lipca 2003 r., sygn. akt SK 38/01, OTK ZU Nr 6/A/2003, poz. 61.

uniewinniającym zgodnie z ustawą i procedurą karną obowiązującą w danym kraju, stanowi ważny element poczucia bezpieczeństwa prawnego jednostki. Zasadę tę statuuje Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r.⁸¹ w art. 14 ust. 7. Na gruncie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁸² – stanowi ona ujemną przesłankę procesową, której zaistnienie skutkuje umorzeniem postępowania⁸³.

Zasada *ne bis in idem* była również przedmiotem rozważań TK w sprawie dotyczącej odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej funkcjonariuszy policji. Stwierdził on, że „prawomocne zakończenie postępowania karnego wywiera ten skutek, że czyn rozpoznany staje się rzeczą osądzoną (*res iudicata*) i nie może już być przedmiotem innego postępowania karnego co do tego samego czynu tej samej osoby – w myśl zasady *ne bis in idem*”⁸⁴. Zdaniem TK, „w każdym wypadku należy stwierdzić, czy zachodzi tożsamość rzeczy osądzonej – co do osoby i czynu. Okoliczność ta ma wpływ na możliwość wszczęcia lub kontynuowania postępowania karnego. Nie zamyka natomiast drogi do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Zasada *ne bis in idem* odnosi się do postępowania karnego, a nie prowadzi do zakazu pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ukazanie policjanta przez sąd prawomocnym wyrokiem nie stoi na przeszkodzie wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, którego wynikiem skutkuje inna, aniżeli karną odpowiedzialnością”⁸⁵.

Uzasadniając swoje stanowisko, TK zwrócił uwagę na istotne różnice pomiędzy odpowiedzialnością dyscyplinarną a odpowiedzialnością karną. Pomimo że zarówno odpowiedzialność karna, jak i dyscyplinarna mają represyjny charakter, to jednak nie można ich utożsamiać, ponieważ „w trybie postępowania dyscyplinarnego w ogóle nie może dojść do skazania (uniewinnienia) za przestępstwo, jest to bowiem prawnie niedopuszczalne”⁸⁶. Istotą postępowania dyscyplinarnego jest to, że „odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z postępowaniem sprzecznym z zasadami deontologii zawodowej,

⁸¹ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁸² Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

⁸³ W myśl art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się.

⁸⁴ Wyrok z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00, OTK ZU Nr 5/A/2002, poz. 63.

⁸⁵ Tamże.

⁸⁶ Tamże.

powagą i godnością wykonywanego zawodu, z czynami godzącymi w prestiż zawodu albo uchylającymi obowiązkom [...]. Delikt dyscyplinarny oceniany musi być nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej, etycznej itd. W konsekwencji także problemu winy nie można ujmować wyłącznie w kategoriach prawnopozytywnych, a tym bardziej wyłącznie w aspekcie praw karnego i postępowania karnego. Może ona mieć także inny wymiar⁸⁷. W przekonaniu TK, „deontologia postępowania dyscyplinarnego jest inna niż postępowania karnego. Łączy się ona przede wszystkim ze szczególnym charakterem niektórych zawodów oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. Ukształtowane w ich ramach reguły deontologiczne ukierunkowane są przede wszystkim na obronę honoru i dobra zawodu. Stąd też odpowiedzialność dyscyplinarna związana może być z czynami, które nie podlegają odpowiedzialności karnej. Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego nie oznacza, że postępowanie dyscyplinarne staje się postępowaniem karnym⁸⁸”.

W przekonaniu TK odpowiedzialność dyscyplinarna jest dodatkową dolegliwością, niezależną od odpowiedzialności karnej, co powszechnie zostało już przyjęte w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego dotyczącego pracowników mianowanych. Również ta zasada powinna dotyczyć funkcjonariuszy policji z uwagi na szczególną rolę społeczną tej grupy zawodowej⁸⁹.

3. STABILNOŚĆ PRAWA

3.1. *Lex retro non agit*

W orzecznictwie TK podkreśla się, że zasada *lex retro non agit*⁹⁰ jest

⁸⁷ Wyrok z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, OTK ZU Nr 3/2001, poz. 48.

⁸⁸ Wyrok z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00, OTK ZU Nr 5/A/2002, poz. 63.

⁸⁹ Tamże.

⁹⁰ Na temat zasady „lex retro non agit” w orzecznictwie TK zob. np. W. Ł a c z k o w s k i, *Zasada lex retro non agit jako problem konstytucyjny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1996, s. 65-72, „Studia i Materiały TK, t. II: Sądownictwo konstytucyjne, z. 1; J. N o w a c k i, *Pewność prawa a zasada lex retro non agit*, w: t e n ż e, *Studia z teorii prawa*, Zakamycze 2003, s. 85-105; O n i s z c z u k, *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, s. 14-22; t e n ż e, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, s. 65-75; t e n ż e, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*,

obecnie istotnym elementem kultury prawnej współczesnych państw cywilizowanych oraz zasadniczym składnikiem porządku konstytucyjnego współczesnych ustrojów konstytucyjnych. Mówiąc o genezie tej zasady TK stwierdza, iż korzeniami swymi sięga ona czasów prawa rzymskiego, gdyż funkcjonuje już w Kodeksie Justyniana. Następnie pojawia się w średniowieczu w prawie kanonicznym. W systemie prawa polskiego zasada ta pojawiła się w XIV wieku i od tego czasu jest głęboko zakorzeniona w naszej kulturze prawnej⁹¹. Pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. TK wywodzi zasadę *lex retro non agit* z art. 2 Konstytucji⁹².

Od samego początku swojej działalności orzeczniczej TK odwołuje się do zasady niedziałania prawa wstecz, uznając ją za istotny element kultury prawnej państw cywilizowanych⁹³ oraz podstawę porządku prawnego, która opiera się na takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne, pewność obrotu prawnego i poszanowanie praw nabytych. Odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz jest dopuszczalne, ale powinno się zdarzać – zdaniem TK – jedynie wyjątkowo i tylko wtedy, jeśli przemawiają za tym ważne powody, „w szczególności wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji”⁹⁴. Jako dyrektywa postępowania skierowana pod adresem ustawodawcy, zasada ta polega na tym, że „nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych sensu largo), które miałyby miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych. W przypadku, gdy ustawodawca nakazuje kwalifikować według norm nowych zdarzenia zaistniałe przed wejściem tych nowych norm w życie, wówczas mamy do czynienia z ustanowieniem norm z mocą wsteczną [...]. Norma nie działa wstecz, jeżeli na jej podstawie należy dokonywać kwalifikacji zdarzeń, które wystąpiły po jej wejściu w życie. Przy ustalaniu następstw prawnych zdarzeń, które miały miejsce pod rządami dawnych norm, ale występują w okresie, gdy nowa nor-

s. 230-236; M o r a w s k a, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, s. 229-242, 351-356.

⁹¹ Wyrok z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 209.

⁹² Wyrok z dnia 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 212.

⁹³ Wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU Nr 1/2001, poz. 5.

⁹⁴ Tamże; podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU Nr 1/A/2002, poz. 6; wyrok z dnia 5 listopada 2002 r., sygn. akt P 7/01, OTK ZU Nr 6/A/2002, poz. 80.

ma weszła w życie należy – zgodnie z zasadą *lex retro non agit* – następstwa te określać na podstawie dawnych norm, ale jedynie do czasu wejścia w życie norm nowych”⁹⁵.

W kolejnym orzeczeniu TK (w pełnym składzie) wyraził swoje szerokie rozumienie zasady niedziałania prawa wstecz, „nie tylko jako zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych (zasada *lex retro non agit* we właściwym tego słowa znaczeniu), lecz także jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych”⁹⁶. W swoim orzecznictwie TK odróżnia retroakcję właściwą od retroakcji niewłaściwej – retrospekcji – zwanej też zasadą bezpośredniego działania nowego prawa dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego. Zdaniem TK, ustawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania nowego prawa, „jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki”⁹⁷.

Wsteczne działanie ustawy można stwierdzić wówczas, „kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona, lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym). Jej treścią jest zakaz nadawania mocy wstecznej, zwłaszcza przepisom normującym prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego”⁹⁸. Zdaniem TK, „retroaktywność prawa może polegać albo

⁹⁵ Orzeczenie z dnia 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK 1986, t. I, poz. 2; orzeczenie z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 2; wyrok z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 209.

⁹⁶ Orzeczenie z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88, OTK 1988, t. I, poz. 6; podobnie orzeczenie z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK 1990, t. II, poz. 5; wyrok z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 209.

⁹⁷ Orzeczenie z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK 1993, cz. I, poz. 6; podobnie wyrok z dnia 15 lipca 1996 r., sygn. K 5/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 30; wyrok z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03, OTK ZU Nr 6/A/2003, poz. 51.

⁹⁸ Orzeczenie z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK 1992, t. III, poz. 8; wyrok z dnia 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 212; wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU Nr 1/A/2002, poz. 6; wyrok z dnia 5 listopada

na tym, że przepis prawny nakazuje wiązać w przyszłości odmienne skutki prawne z określonym przeszłym faktem prawnym (retroakcja faktu prawnego – *ex nunc*), albo też na tym, że przepis taki nakazuje wiązać w przyszłości odmienne skutki prawne zarówno z określonym w nim faktem przeszłym, jak również z faktami zaistniałymi w czasie pomiędzy owym faktem przeszłym a nabyciem mocy obowiązującej przez retroaktywny przepis”⁹⁹.

Dopuszczalność odstępstwa od zasady niedziałania prawa wstecz należy rozważyć pod względem trafności nowego rozwiązania prawnego, ponieważ – zdaniem TK – dopuszczalne jest odstępstwo od tej zasady, jeśli zmiany istniejącego stanu prawnego zmierzają do rozwiązań trafniejszych z punktu widzenia założeń Konstytucji, niż to było w dotychczasowym prawie¹⁰⁰. Nie naruszona jest natomiast konstytucyjna zasada niedziałania prawa wstecz, jeśli przyznawane są lub rozszerzane uprawnienia z mocą wsteczną¹⁰¹.

Wynikający z reguły pewności prawa zakaz wydawania aktów prawnych z mocą wsteczną szczególnie ważny jest – zdaniem TK – w zakresie prawa daninowego¹⁰², należy ono bowiem do jednej z tych dziedzin prawa (obok prawa karnego), w których jednostka podporządkowana jest bezpośrednio władztwu państwa¹⁰³. Zasada niedziałania prawa wstecz nie oznacza jednak zakazu „jakiegokolwiek ustawowego ograniczania swobody zachowania podatników w zakresie dysponowania zasobami kapitałowymi (oszczędnościami) w celach unikania lub ograniczenia ich opodatkowania”¹⁰⁴. Powołując się na poglądy doktryny, TK zaakceptował stanowisko, że nie można stanowić norm z mocą wsteczną, „jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć decyzji tego rodzaju, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra podlegające ochronie konstytucyjnej decyzji takiej nie usprawied-

2002 r., sygn. akt P 7/01, OTK ZU Nr 6/A/2002, poz. 80; wyrok z dnia 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02, OTK ZU Nr 7/A/2003, poz. 75.

⁹⁹ Wyrok z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 46; TK powołuje się na poglądy doktryny prawa – por. T. P i e t r z y k o w s k i, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Zakamycze 2004, s. 308.

¹⁰⁰ Orzeczenie z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK 1992, t. III, poz. 8; Wyrok z dnia 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 71.

¹⁰¹ Orzeczenie z dnia 14 marca 1995 r., sygn. K 13/94, OTK 1995, cz. I, poz. 6.

¹⁰² Orzeczenie z dnia 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93, OTK 1993, cz. II, poz. 42.

¹⁰³ Orzeczenie z dnia 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK 1994, cz. II, poz. 36; orzeczenie z dnia 15 marca 1995 r., sygn. K 1/95, OTK 1995, cz. I, poz. 7; wyrok z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 209.

¹⁰⁴ Wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU Nr 1/A/2002, poz. 6.

liwiają. Można natomiast usprawiedliwić wyjątkowe nadanie normom możliwości oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty miały podstawy, by oczekiwać uchwalenia takich norm”¹⁰⁵.

Znaczenie zasady *lex retro non agit* w prawie karnym TK rozważał w związku z zasadą *nullum crimen sine lege*, o czym była już wyżej mowa¹⁰⁶. Zasada niedziałania prawa wstecz w prawie karnym „stwarza gwarancję bezpieczeństwa, iż działanie nie będące przestępstwem nie stanie się nim po jakimś czasie, a jeżeli jest karalne, to jest zagrożone dokładnie określoną karą”¹⁰⁷.

3.2. Ochrona praw nabytych

Zasada ochrony praw nabytych¹⁰⁸ stanowi – zdaniem TK – uzupełnienie i rozwinięcie zasady całkowitej ochrony własności osobistej oraz zasady niedziałania prawa wstecz. Prawa nabyte powinny być chronione ze względu na zasadę państwa prawa oraz wynikającą z niej zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem¹⁰⁹. U podstaw ochrony praw nabytych znajduje się „dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań”¹¹⁰. Zasada ochrony praw nabytych odnosi się tylko do praw mających podstawę

¹⁰⁵ Tamże; por. także: W r o n k o w s k a, *Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)*, s. 9.

¹⁰⁶ Zob. także szeroko na ten temat wyrok z dnia 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 46 i powołany tam pogląd doktryny – P i e t r z y k o w s k i, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, passim.

¹⁰⁷ Wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU Nr 5/2000, poz. 144; wyrok z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 209.

¹⁰⁸ Na temat ochrony praw nabytych zob. np. T. Z i e l i Ń s k i, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, PiP, 3/1992, s. 3-11; K. D z i a ł o c h a, *Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie Polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 11-25; O n i s z c z u k, *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, s. 22-36; t e n ż e, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, s. 75-94; t e n ż e, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, s. 212-222; M o r a w s k a, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, s. 252-264, 363-368.

¹⁰⁹ Orzeczenie z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK 1990, t. II, poz. 5.

¹¹⁰ Wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 1; wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU Nr 1/A/2002, poz. 6; wyrok z dnia 6 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 56/03, OTK ZU Nr 4/A/2004, poz. 29.

ustawową i jednocześnie stanowiących realizację podstawowych praw obywateli, a w konsekwencji oznacza to, że konstytucyjną ochroną praw nabytych objęte są wszystkie podstawowe dziedziny stosunków prawnych obywateli. Ponadto zasada ochrony praw nabytych „chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne”¹¹¹. Aby stwierdzić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się na nieprzewidziane w momencie podejmowania decyzji i działań skutki prawne, są usprawiedliwione, należy rozważyć, jaki charakter miała dotychczasowa regulacja, a w szczególności: 1) czy i w jakim stopniu prawodawca gwarantuje jednostce stabilność unormowań; 2) jaka jest specyfika dziedziny życia, do której odnosi się badana regulacja; 3) jaki jest właściwy dla tej dziedziny horyzont czasowy podejmowanych przez jednostkę działań; 4) jaki jest stopień ryzyka zmian uwarunkowań społecznych lub gospodarczych, które uzasadniałyby zmianę prawodawstwa¹¹². Ochronie konstytucyjnej nie podlegają – zdaniem TK – „prawa nabyte niesprawiedliwie ani prawa, które nie znajdują uzasadnienia w warunkach nowego, demokratycznego ustroju państwa”¹¹³, „prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa nie mające oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego”¹¹⁴.

W rozumieniu TK zasada ochrony praw nabytych „polega na zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych”¹¹⁵. Następnie TK dokonuje bliższego określenia znaczenia formuły ochrony praw nabytych, a mianowicie: „1) przedmiotowa zasada obejmuje zarówno prawa podmiotowe prywatne, jak i publiczne prawa podmiotowe (skuteczne względem państwa), a także [...] ich ekspektatywy; 2) idzie o prawa, których źródłem (podstawą) jest ustawa zwykła, lecz które funkcjonalnie związane są z prawami podstawowymi gwarantowanymi przez Konstytucję, stanowią bowiem realizację praw podstawowych [...]; 3) naruszanie zasady ochrony praw nabytych możliwe jest za-

¹¹¹ Wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100.

¹¹² Wyrok z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02, OTK ZU Nr 6/A/2003, poz. 54.

¹¹³ Wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 1.

¹¹⁴ Wyrok z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 93; zob. także wyrok z dnia 6 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 56/03, OTK ZU Nr 4/A/2004, poz. 29.

¹¹⁵ Orzeczenie z dnia 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK 1989, t. II, poz. 2.

równy poprzez pozbawienie obywateli dotychczasowego prawa podmiotowego w drodze uchylecia lub zmiany ustawy, jak i przez jego ograniczenie, które naruszy istotę (charakter) danego prawa. Nie oznacza to, że prawa nabyte są niezmiennie. Zasada ich ochrony zakłada określoną swobodę w zakresie kształtowania (modyfikowania) treści danego prawa, bez możliwości przekroczenia jednak granic, o których wyżej była mowa; 4) zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza wreszcie dopuszczalności ograniczenia, a nawet pozbawienia obywatela prawa podmiotowego, jeżeli wymaga tego ważny interes społeczny, lecz tylko w zakresie niezbędnym i pod warunkiem pełnego wyrównania (ekwiwalentności) praw (korzyści) utraconych¹¹⁶.

Według TK, zasadą ochrony praw nabytych objęte są trzy rodzaje praw, a mianowicie: 1) prawa nabyte *in concreto* – tj. w drodze skonkretyzowanych ostatecznie decyzji przyznających konkretne świadczenia; 2) prawa nabyte *in abstracto* – czyli zgodnie z ustawą, ale przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie; 3) ekspektatywy praw maksymalnie ukształtowane – tj. takie, które „spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. [...] Dalej idące stanowisko utrudnić mogłoby [...] zasadniczą reformę [...] stosownie do nowych zasad społeczno-gospodarczego ustroju państwa”¹¹⁷. Jako zasadę TK przyjął, że w prawie ubezpieczeń społecznych ochronie podlegają wyłącznie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane¹¹⁸.

Trybunał akcentuje, że na ochronę zasługują jedynie prawa sprawiedliwie (słusznie) nabyte, a u podstaw tej ochrony „leży przede wszystkim pewność i stabilność prawa”¹¹⁹. Zatem nawet najbardziej konieczne zmiany nie mogą zaskakiwać adresatów oraz nie mogą pozbawiać ich praw, które słusznie nabyli. Odnosi się to w szczególności do emerytalnych praw majątkowych¹²⁰, świadczeń w systemie ubezpieczeń społecznych¹²¹, a także praw

¹¹⁶ Tamże.

¹¹⁷ Orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK 1992, t. III, poz. 7; wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 114; wyrok z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn. K 6/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 160; wyrok z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK ZU Nr 7/A/2002, poz. 97; wyrok z dnia 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03, OTK ZU Nr 3/A/2004, poz. 22.

¹¹⁸ Wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 114; wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100.

¹¹⁹ Orzeczenie z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK 1992, t. III, poz. 8.

¹²⁰ Orzeczenie z dnia 19 października 1993 r., sygn. K 14/92, OTK 1993, cz. II, poz. 35; zob. także wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 114.

¹²¹ Wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100.

weteranów do opieki, o której mowa w art. 19 Konstytucji RP z 1997 r., jakie w przekonaniu TK powinny mieć charakter trwałe¹²². Zdaniem TK, w sferze emerytalno-rentowej zasadą ochrony praw nabytych objęte są „zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Natomiast w przypadku ekspektatyw praw podmiotowych ochrona ogranicza się do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych”¹²³.

W związku z koniecznością liczenia się ze zmianami zachodzącymi w Polsce w stosunkach politycznych i społeczno-gospodarczych TK przyznał, że sytuacja ta wymaga szybkich zmian prawnych, a nawet „rewizji określonych sytuacji prawnych w sferze praw nabytych”¹²⁴. Nie każde bowiem odstępstwo od wcześniej przyznanych uprawnień narusza konstytucyjną zasadę państwa prawa i wyprowadzoną z niej zasadę zaufania obywateli do państwa, lecz tylko takie, którego nie da się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej¹²⁵. Zdaniem TK, Konstytucja „nie zakazuje ustawodawcy wprowadzania jakichkolwiek zmian do istniejących regulacji prawnych, w tym także zmian połączonych z pogorszeniem sytuacji niektórych grup obywateli”¹²⁶, jeśli zmiany te okażą się trafniejsze i lepiej odpowiadające założeniom Konstytucji. Według TK, „ochrona praw nabytych nie może iść tak daleko, aby uniemożliwiła zasadniczą reformę polskiego systemu prawnego, w tym systemu norm regulujących funkcjonowanie organów administracji publicznej”¹²⁷, „bezwzględna ochrona praw nabytych prowadziłyby do petryfikacji systemu prawnego, uniemożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych”¹²⁸.

W jednym z nowszych orzeczeń TK stwierdził, że „konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego. [...] Konstytucja dopuszcza ograniczanie lub znoszenie praw nabytych w razie kolizji wartości znajdujących się u podstaw tej zasady

¹²² Wyrok z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02, OTK ZU Nr 3/A/2004, poz. 19.

¹²³ Wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 1.

¹²⁴ Orzeczenie z dnia 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94, OTK 1995, cz. I, poz. 2.

¹²⁵ Orzeczenie z dnia 14 marca 1995 r., sygn. K 13/94, OTK 1995, cz. I, poz. 6.

¹²⁶ Wyrok z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 72.

¹²⁷ Wyrok z dnia 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 59.

¹²⁸ Wyrok z dnia 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU Nr 3/2001, poz. 50.

z innymi wartościami konstytucyjnymi. Ograniczenie lub zniesienie praw nabytych jest dopuszczalne pod warunkiem, że takie działanie jest konieczne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych, które w danej sytuacji mają pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw ochrony praw nabytych. Prawodawca winien jednak ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki dla jednostki i wprowadzić rozwiązania, które ułatwiają dostosowanie się do nowej sytuacji¹²⁹.

Oceniając dopuszczalność ograniczeń praw nabytych należy – zdaniem TK – rozważyć następujące kwestie:

„1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,

2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo nad wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także

4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji¹³⁰.

Relacja pomiędzy zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa a zasadą ochrony praw nabytych przedstawia się – zdaniem TK – w taki sposób, że „pierwsza z wymienionych zasad ma charakter bardziej ogólny. Zakres jej stosowania obejmuje w zasadzie wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi podstawę do układania przyszłych działań przez jednostkę. Zakres stosowania zasady ochrony praw nabytych jest węższy i obejmuje tylko takie przypadki, w których dana regulacja prawna stanowi źródło praw podmiotowych bądź ekspektatyw tych praw. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, natomiast nie każde naruszenie tej

¹²⁹ Wyrok z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 46; zob. także wyrok z dnia 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01, OTK ZU Nr 7/A/2002, poz. 89; wyrok z dnia 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03, OTK ZU Nr 3/A/2004, poz. 22.

¹³⁰ Wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100; wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 1; wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU Nr 1/A/2002, poz. 6; wyrok z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 93.

drugiej zasady polega na ingerencji w sferę praw nabytych. W obu przypadkach istota ochrony jest jednak identyczna¹³¹.

Oceniając konstytucyjność określonego unormowania w aspekcie zasady ochrony praw słusznie nabytych, należy – zdaniem TK – uwzględnić trzy kwestie: 1) przedmiotem gwarancji wynikających z powyższej zasady jest przysługujące już określonej osobie prawo podmiotowe; 2) z zasady ochrony praw nabytych nie wynika, adresowany do ustawodawcy, zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym, przy czym należy jednak uwzględnić ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, które w orzecznictwie TK traktowane są na równi z prawami nabytymi *sensu stricto*¹³²; 3) ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego, możliwe są odstępstwa od niej, jednakże pod warunkiem uwzględnienia całokształtu okoliczności danej sprawy¹³³.

3.3. Ochrona interesów w toku

W ocenie TK klauzula demokratycznego państwa prawa i związana z nią zasada zaufania obywatela do państwa zobowiązują ustawodawcę do takiego formułowania nowych przepisów, które szanuje tzw. interesy w toku¹³⁴. Są to przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte pod rządami poprzednich przepisów. Obowiązek uwzględnienia interesów w toku może – zdaniem TK – być relatywizowany powołaniem się na ogólny argument ryzyka gospodarczego odnoszącego się także do zmian stanu prawnego. „Obowiązki temu należy jednak przypisać bardziej kategoryczny charakter w tych wszystkich sytuacjach, w których ustawodawca wyznaczył pewien okres czasu, w którym miało być możliwe prowadzenie interesów według z góry ustalonych zasad czy reguł gry. W takim bowiem wypadku ustawodawcę wiąże zasada zaufania obywatela do państwa (czy – mówiąc bardziej poprawnie – zasada lojalności państwa wobec obywatela): jeżeli w przepisie

¹³¹ Wyrok z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02, OTK ZU Nr 6/A/2003, poz. 54.

¹³² Wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03, OTK ZU Nr 2/A/2004, poz. 8.

¹³³ Wyrok z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 93.

¹³⁴ Na temat zasady należytego zabezpieczenia interesów w toku zob. O n i s z c z u k, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, s. 116-119; t e n ż e, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, s. 223-227; M o r a w s k a, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, s. 358-361.

prawa zapewniono obywatela, że przez pewien czas obowiązywać go będą pewne reguły, a obywatel – kierując się tym zapewnieniem – rozpoczął konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść obywatela. Zawsze jednak muszą być równocześnie spełnione trzy przesłanki: 1) przepisy prawa muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć (w prawie podatkowym horyzont ten musi przekraczać okres roku podatkowego), 2) przedsięwzięcie to – ze swej natury – musi mieć charakter rozłożony w czasie i nie może się zrealizować w wyniku jednorazowego znaczenia gospodarczego, 3) obywatel musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów”¹³⁵.

Możliwość naruszenia powyższych przesłanek TK dopatrzył się, rozpatrując pytanie prawne dotyczące wątpliwości związanych z przepisami ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych¹³⁶. Stwierdził, że jeśli chodzi o najemców, których dotyczy art. 56 ust. 2 tej ustawy, to „dodatkowo pojawia się też problem bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Skoro bowiem ustawa przewidziała, że najemcy ci przez okres 10 lat będą poddani szczególnemu reżimowi czynszu regulowanego [...], to odstępianie od tego przez ustawodawcę dopuszczalne jest tylko w sytuacjach wyjątkowych. W przeciwnym razie doszłoby do naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego, bo jeżeli ustawodawca wyznacza konkretny horyzont czasowy, to nie może zmieniać takich «reguł gry» przed upływem okresu czy terminu, który sam ustalił”¹³⁷.

Z zasadą należytego zabezpieczenia interesów w toku (jak również z innymi zasadami, które wskazuje TK: zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony bezpieczeństwa prawnego, *vacatio legis*) wiąże się zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego. W sferze prawa podatkowego władztwo państwa jest bowiem szczególnie natężone i jednostka potrzebuje tych gwarancji, które dotyczą ochrony prawnej jej interesów. Treścią owego zakazu jest „zabezpieczenie możliwości rozporządzania przez jednostkę swoimi interesami życio-

¹³⁵ Wyrok z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 64; podobnie wyrok z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 29; wyrok z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 46; wyrok z dnia 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03, OTK ZU Nr 7/A/2004, poz. 62.

¹³⁶ Tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 120, poz. 787 z późn. zm.

¹³⁷ Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 3; podobnie wyrok z dnia 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03, OTK ZU Nr 7/A/2004, poz. 62.

wymi przy uwzględnieniu regulacji podatkowych opublikowanych i znanych przed rozpoczęciem roku podatkowego”¹³⁸.

Ochrony interesów w toku nie można jednak – zdaniem TK – traktować „jako równoznacznej z gwarancją niezmienności prawa, w szczególności wiecznego trwania określonych przywilejów. Jest bowiem oczywiste, że ustawodawca dysponuje możliwością ograniczania uprawnień i znoszenia przywilejów”¹³⁹.

3.4. *Pacta sunt servanda*

Zasada *pacta sunt servanda*¹⁴⁰ od dawna uznawana była za jedną z zasad prawa naturalnego¹⁴¹. Współczesna doktryna prawa uznaje tę zasadę za bezcenną wartość, niezbędną również dla pomyślnego sprawowania władzy, bez której byłyby jedynie siła i strach¹⁴². W orzecznictwie TK o tej zasadzie mówi się zwłaszcza w odniesieniu do systemu ubezpieczeń społecznych, który – zdaniem TK – przybiera formę swoistej umowy społecznej. Jej realizacja opiera się „na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięcia wymaganego wieku) lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenia – przy czym tym większe zasadniczo, im większy wysiłek pracy – upraszczając – weźmie na siebie”¹⁴³.

Zasada *pacta sunt servanda* została również wspomniana przez TK przy okazji rozważania idei sądowej waloryzacji świadczenia pieniężnego jako

¹³⁸ Wyrok z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU Nr 4/2001, poz. 81.

¹³⁹ Wyrok z dnia 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU Nr 7/A/2003, poz. 75.

¹⁴⁰ Na temat tej zasady zob. O n i s z c z u k, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, s. 140-141; M o r a w s k a, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, s. 250-252.

¹⁴¹ Za taką uważał ją już H. Grocjusz (*Trzy księgi o prawie wojny i pokoju*, tłum. R. Bierzaniek, Warszawa 1957, s. 93-94); zob. także: K o ś ć, *Podstawy filozofii prawa*, s. 52; R. T o k a r c z y k, *Filozofia prawa w perspektywie prawa natury*, wyd. 5, Białystok 1998, s. 99.

¹⁴² Por. Cz. Ż u ł a w s k a, *Glosa do orzeczenia TK z 4 grudnia 1990 r., K. 12/90 (w sprawie zasad realizacji przedpłat na samochody osobowe)*, PiP, 4/1991, s. 105.

¹⁴³ Orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK 1992, t. III, poz. 7. Na temat tego orzeczenia zob. M. B o r u c k a - A r c t o w a, *Zaufanie do państwa jako wartość społeczna i rola sprawiedliwości proceduralnej*, [w:] *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 23-24.

instrumentu chroniącego strony przed nadmiernym rygoryzmem zasady nominalizmu pieniężnego. Zdaniem TK, funkcji nominalizmu pieniężnego nie można sprowadzać wyłącznie do ochrony wartości pieniądza, lecz muszą one „być postrzegane w szerszej perspektywie jako zapewniające realizację postulatów pewności i stabilności stosunków prawnych”¹⁴⁴. Rygorystyczne przestrzeganie zasady *pacta sunt servanda*, której przejawem jest zasada nominalizmu w przypadku zobowiązań pieniężnych, wobec zmiany siły nabywczej pieniądza mogłoby – zdaniem TK – doprowadzić do negatywnych konsekwencji ekonomicznych¹⁴⁵.

III. PODSUMOWANIE

Analiza orzecznictwa TK pozwala stwierdzić silnie zarysowującą się tendencję do realizacji bezpieczeństwa prawnego jako wartości idei prawa, która najbardziej związana jest z funkcjonowaniem prawa jako prawa pozytywnego, mającego zapewnić jednostce poczucie bezpieczeństwa.

Potrzeba bezpieczeństwa prawnego ma swoją podstawę w naturze człowieka i jest jednym z aspektów potrzeby szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. W życiu społecznym człowieka istnienie prawa pozytywnego jest konieczne, ponieważ prawo gwarantuje ład społeczny – pokój prawny. Prawo przede wszystkim oznacza porządek – taki jest sens jego istnienia. Człowiek żyjący poza społeczeństwem mógłby obejść się bez prawa i nie miałoby to znaczenia dla jego osobowego bytowania. Jednak w życiu społecznym istnienie prawa staje się koniecznością, co nie ulega najmniejszej wątpliwości. Z natury rzeczy prawo powinno więc dawać człowiekowi poczucie bezpieczeństwa w jego relacjach społecznych. Jedynie pod takim warunkiem można mówić o uszanowaniu zasadniczej wartości, którą jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, a jednostka uznawana jest za autonomiczną i racjonalną istotę.

W wypowiedziach TK uwidacznia się personalistyczne nastawienie do jednostki, a jednocześnie wysoki standard państwa prawa ukierunkowany na wartości ogólnoludzkie. Państwo prawa powinno – zdaniem TK – być lojalne wobec obywateli, aby zasłużyć na zaufanie z ich strony. Wyodrębniona w orzecznictwie TK zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stano-

¹⁴⁴ Postanowienie z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. Ts 61/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 9.

¹⁴⁵ Tamże.

wionego przez nie prawa słusznie nazwana została również zasadą lojalności państwa wobec obywatela. Zasada ta wyraża obowiązek po stronie państwa do czynienia wszelkich starań, w celu zapewnienia jednostce poczucia bezpieczeństwa prawnego. Tak rozumiana zasada zaufania ma bardzo szeroki zakres znaczeniowy, obejmujący swą treścią wiele zasad szczegółowych, na które powołuje się TK w stosowanej argumentacji.

Niemalą trudność podczas analizy wypowiedzi TK sprawia splatanie się i krzyżowanie zakresów znaczeniowych poszczególnych zasad, co po części wynika z ich charakteru, a po części z niekonsekwencji samego TK, którego poszczególne składy orzekające stosują różne sposoby argumentacji. Terminologia używana przez TK również nie zawsze jest konsekwentna. Uwaga ta dotyczy także posługiwania się wyrażeniem „bezpieczeństwo prawne”. Raz jest ono rozumiane jako podstawa zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nawet utożsamiane ze sprawiedliwością, zaś innym razem TK wymienia zasadę bezpieczeństwa prawnego obok zasady zaufania jako niezależną podstawę uzasadniania swoich orzeczeń, a także obok innych zasad. W tym ostatnim przypadku zakres znaczeniowy zasady bezpieczeństwa prawnego staje się najwęższy.

Mówiąc o bezpieczeństwie prawnym jako jednej z wartości tworzących ideę prawa, wskazaliśmy na te same treści, które wypełniają pojęcie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ale patrzyliśmy na nie z innej perspektywy – nie z perspektywy państwa, lecz z perspektywy jednostki i jej potrzeb. Pozwoliło to na dokonanie klasyfikacji poszczególnych zasad, do których odwołuje się TK, za pomocą kryterium wymagań, jakie płyną od jednostki, która chce czuć się bezpiecznie pod rządami prawa. W tym ujęciu bezpieczeństwo prawne można rozumieć nie tylko jako warunek *sine quo non* urzeczywistniania praw człowieka, ale uznać nawet za jedno z praw człowieka.

Pierwszym warunkiem bezpieczeństwa prawnego jest pozytywność prawa. Wymaganie pozytywności prawa rozumiane jest jako postulat nadania odpowiedniej formy przepisom prawnym tak, aby jednostka była pewna co do ich treści i obowiązywania. Przedmiotem analizy nie były natomiast elementy wiążące się z procesem stanowienia prawa, np. kompetencja organu prawodawczego, procedura tworzenia prawa itp. W wypowiedziach TK można było wyodrębnić zasady służące wypełnianiu postulatu pozytywności prawa takie, jak: nakaz określoności przepisów prawnych, nakaz przestrzegania zasad poprawnej legislacji, *vacatio legis*. *Prima facie* wszystkie trzy wymienione zasady można by sprowadzić do jednej, a mianowicie do nakazu przestrze-

gania zasad poprawnej legislacji. Jednak dokonane wyodrębnienie usprawiedliwia fakt, iż TK w wielu przypadkach bardziej akcentuje jedną z wymienionych zasad i precyzuje jej rozumienie.

Praktyczność prawa jako drugi warunek bezpieczeństwa prawnego odnosi się do możliwości trafnego rozpoznania faktów prawnych za pomocą ustanowionego prawa. Innymi słowy, adresat normy prawnej powinien mieć możliwość orientacji, jakiego rodzaju zachowania faktyczne będą miały znaczenie prawne i jakie będzie to znaczenie. Zasada wyłączności ustawy gwarantuje adresatowi normy, że jeżeli jakieś obowiązki obywatela względem państwa nie zostały nałożone za pomocą aktu normatywnego o randze ustawy, to obywatel nie musi ich respektować w swoim działaniu. Podobną funkcję spełnia zasada *nullum crimen sine lege*. Obywatel nie może być ścigany i karany za zachowania, które nie noszą znamion przestępstwa przewidzianego w ustawie karnej. Jeżeli zaś w jakiejś sprawie sąd wydał już prawomocny wyrok, to obywatel nie może być ponownie pociągany do odpowiedzialności i po raz drugi karany. Gwarantuje to zasada *ne bis in idem*. Była ona również przedmiotem rozważań TK, który uznając jej zasadniczą treść, nie znalazł jednak jej zastosowania w przypadku, gdy chodzi o jednoczesną odpowiedzialność karną i odpowiedzialność dyscyplinarną.

Najwięcej okazji do wypowiedzi TK stwarzał trzeci warunek bezpieczeństwa prawnego, a mianowicie stabilność prawa. Ze stabilnością prawa wiąże się wymaganie, aby prawo było trwałe i niezmienne, a w razie konieczności zmiany, aby minimalizowało jej negatywne skutki. Stabilności prawa służą takie zasady, jak *lex retro non agit*, ochrona praw nabytych, ochrona interesów w toku oraz zasada *pacta sunt servanda*.

RELIABILITY OF A LEGALLY ESTABLISHED ORDER
IN THE JUDICIAL DECISIONS OF THE POLISH CONSTITUTIONAL TRIBUNAL

S u m m a r y

In the present article an analysis and interpretation has been made of the judicial decisions of the Polish Constitutional Tribunal in order to examine the way the concept of reliability of a legally established order is understood by that court of justice. The examination has been conducted from the point of view of the needs of an individual and his sense of security. A

classification of particular rules has been made by means of the criteria of demands that come from the individual who wishes to feel safe under the rule of law. These conditions for security include a positive character, practicability and stability of the law.

Translated by Tadeusz Karłowicz

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo prawne, pewność prawa, Trybunał Konstytucyjny.

Key words: reliability of a legally established order, safety of the law, Constitutional Tribunal.