

Jacek Zaleśny

Zasady prawidłowej legislacji

SŁOWA KLUCZOWE:

zasady prawa, prawidłowa legislacja, racjonalny prawodawca, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wprowadzenie

Klauzulę demokratycznego państwa prawnego wprowadził do polskiego porządku prawnego prawodawca mocą nowelizacji Konstytucji z 29 grudnia 1989 r. Potwierdziła ją aktualnie obowiązująca Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Powtórzenie przepisu to wyraz intencji ustrojodawcy, aby przyjąć dotychczasowy kształt i rozumienie zasady demokratycznego państwa prawnego, tak jak została ona uformowana w praktyce konstytucyjnej i orzecznictwie. Identyeczności językowej towarzyszy bliskość aksjologiczna, tj. zespół wartości, który legł u podstaw nowelizacji grudniowej z 1989 r. i znalazł potwierdzenie i rozwinięcie w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.¹ Treść zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji powinna być rozumiana w podobny sposób, jak rozumiano treść tej zasady przed wejściem w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji. Ewentualne modyfikacje tego rozumienia mogą wynikać zarówno z konkretnych unormowań nowej Konstytucji, jak i z ogólnego kontekstu jej postanowień. Nie można zakładać, że do zmian doszło. Należy natomiast zakładać aktualność dotychczasowych ustaleń i konstrukcji.

Klauzulę demokratycznego państwa należy rozumieć jako zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają

¹ Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K.26/97, OTK w 1997 r., poz. 24, s. 459; wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K.36/98, OTK w 1999 r., cz. I, poz. 13, s. 201.

z aksjologii oraz istoty państwa prawnego². Wiele reguł i zasad, niegdyś wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny z klauzuli państwa prawnego, aktualnie znajduje wyraźne zapisanie w postanowieniach Konstytucji. W tym wypadku nie ma już konieczności odwoływania się do ogólnej formuły art. 2 Konstytucji, a podstawą rozstrzygnięcia o konstytucyjności mogą być szczegółowe postanowienia konstytucyjne. Zarazem jednak szereg treści składających się na klauzulę państwa prawnego nie została odrębnie wyrażona w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych. Nadal więc treści te są wydobywane z art. 2 Konstytucji. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula państwa prawnego³.

Klauzula demokratycznego państwa prawnego ma określać treść. Choć podlega ona ewolucji, zmianie w czasie⁴, to jednocześnie jest ona ustabilizowana tak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie. Z niej wywodzą się daleko idące konsekwencje, w tym m.in. w zakresie zasad „prawidłowej⁵” („poprawnej⁶”, przyzwoitej⁷, „rzetelnej⁸”) legislacji⁹.

² Wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. P.4/98, OTK w 1999 r., cz. I, poz. 29, s. 412. Zob. J. Repel, *Zasady orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP i ich znaczenie w procesie stosowania norm konstytucyjnych*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997, s. 159; P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, z. 1, s. 148. W stanie prawnym poprzednio obowiązującym zob. J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 7, s. 7–8.

³ Wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K.36/98, OTK w 1999 r., cz. I, poz. 13, s. 201–202.

⁴ M. Kordela, *Rola zasady państwa prawnego w budowie aksjologii prawa*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999, s. 176.

⁵ Wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. SK.13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91, s. 1078.

⁶ Wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K.33/00, OTK w 2001 r., cz. II, poz. 52, s. 512; wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P.6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, s. 702; wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. SK.13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91, s. 1078.

⁷ Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K.26/97, OTK w 1997 r., poz. 24, s. 465; wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83, s. 1083; Wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P.6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, s. 702.

⁸ Zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Ewy Łętowskiej od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., sygn. K.31/06, OTK ZU nr 10A/2006, poz. 147, s. 1547; wyrok TK z 8 listopada 2006 r., sygn. K.30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149, s. 1588.

⁹ Por. J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 98 i n.

Wyjściowym i trwałym założeniem przyjmowanym przez Trybunał jest pogląd, że stanowienie prawa, a więc także wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych, jest domeną parlamentu. Cieszy się on względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym¹⁰. Co do zasady, ocena celowości i trafności przyjmowanych przezeń rozwiązań wykracza poza zakres kompetencji sądu konstytucyjnego. Jest zaś on powołany do badania, czy parlament nie narusza przy tym norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji. Nie jest natomiast właściwy do oceny słuszności czy celowości działań ustawodawcy. Te aspekty aktywności prawodawcy pozostają w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za które ponosi on odpowiedzialność przed wyborcami¹¹. Jednocześnie swobodzie w kształtowaniu materialnej treści przepisów prawa odpowiada po stronie prawodawcy obowiązek szanowania proceduralnych aspektów demokratycznego państwa prawnego¹². Gdy więc prawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej, wówczas niezbędna staje się interwencja Trybunału Konstytucyjnego. Wówczas dochodzi do przełamania założenia racjonalnego działania normodawcy i domniemania zgodności aktu prawnego z Konstytucją.

Nie każda wola prawodawcy może wyznaczać treść obowiązującego prawa. Do rudymentów państwa prawa należy konstatacja, że prawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Dobór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. Przyjęte rozwiązania mają być adekwatne do zakładanego celu regulacji. W szczególności prawodawca powinien dokonać oceny skutków regulacji, w kontekście wartości celu, do którego zmierza¹³.

Punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze fikcja prawna racjonalności prawodawcy. Nakazuje ona założyć, że wszelkie dzia-

¹⁰ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K.5/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 31, s. 24; wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, s. 703.

¹¹ Orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. K.2/94, OTK w 1994 r. – cz. II, poz. 36, s. 51; wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K.26/97, OTK w 1997 r., poz. 24, s. 464; J. Potrzezszcz, *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007, s. 169–170.

¹² Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83, s. 1094.

¹³ Orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. K.27/95, OTK w 1996 r., cz. II, poz. 43, s. 281; Wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, s. 704.

łania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Stanowione prawo ma się cechować zakładanym z góry racjonalizmem. Z przyjętym założeniem koresponduje nałożony na adresatów norm prawnych wymóg respektowania prawa i jego stosowania. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, odrzucenie fikcji racjonalności prawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania. To zaś groziłoby rozprzężeniem więzi prawnych i społecznych¹⁴. Skoro założeniem jest racjonalność prawodawcy i wynikający stąd racjonalizm poszczególnych norm prawnych, to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy, legislacji nieracjonalnej nie można uznać za „prawidłową”, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności¹⁵.

Nie tylko poszczególne przepisy powinny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg logicznej poprawności i spójności dotyczy całego aktu normatywnego. Ocena „logicznej poprawności”, uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach „zdroworozsądkowych”¹⁶. Przy badaniu norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy unormowania te pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane. Nie ulega wątpliwości, że o ile Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny „poziomej” zgodności aktów prawnych ani do arbitralnej oceny racjonalności całych aktów prawnych o tyle badanie norm współwystępujących w jednym akcie prawnym mieści się w jego kompetencjach¹⁷.

Zasady prawidłowej legislacji to *sui generis* zbiór reguł i zasad. Ich katalog oraz znaczenie, podlegały i wciąż podlegają modyfikacjom¹⁸. Chodzi tak o przywoływanie przez Trybunał Konstytucyjny nowych reguł i zasad, jak i nadawanie dotychczas wskazanym nowego sensu. Mimo że nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, to w sposób immanentny wynikają z istoty państwa prawnego. Wydzielone i nazwane zasady przyzwoitej legislacji splatają się ze sobą. Są ze sobą nierozzerwalnie połączone. Niemożliwe byłoby wyznaczenie ostrej granicy oddzielającej każdą

¹⁴ Wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, s. 703.

¹⁵ Tamże, s. 703.

¹⁶ Tamże, s. 703.

¹⁷ Tamże, s. 703.

¹⁸ K. Działocha, T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3, s. 5–6; S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 673.

z nich. Tym samym przeprowadzane w tym zakresie podziały należy traktować konwencjonalnie, bardziej jako narzędzie opisu i wyjaśnienia niż jako zbudowanie typologii zasad przyzwoitej legislacji.

Określoność przepisów prawa

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, nie pozwalających jednostce przewidzieć konsekwencji prawnych jej zachowań¹⁹.

Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero spełnienie tego warunku pierwotnego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Od racjonalnego prawodawcy oczekują oni stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, aby ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie²⁰. Jasne i jednocześnie precyzyjne tworzenie przepisów to warunek należytego komunikowania się prawodawcy z adresatami regulacji. Zarazem trzeba mieć na względzie, że bezwzględne wypełnienie obu dyrektyw bywa nierealne. Z tytułu specyfiki regulacji prawnej, w typowej sytuacji ujęcie językowe przepisu jest wypadkową nakazu precyzji i zrozumiałości²¹.

Zasada określoności przepisów prawnych nakazuje w sposób ostrożny wykorzystywać zwroty niedookreślone. Zarazem tworząc normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie da się ich uniknąć. Posługiwania się w prawie pojęciami nieostrymi nie można *a priori* traktować jako uchybienia legislacyjnego. Często bowiem skonstruowanie normy

¹⁹ Wyrok TK z 22 maja 2002 r., sygn. K.6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33, s. 448; Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6A/2002, poz. 83, s. 1086. Zob. M. Pruszyński, *Jasność, zrozumiałość i językowa poprawność prawa jako warunek jego zgodności z Konstytucją*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1.

²⁰ Wyrok TK 21 marca 2001 r., sygn. K. 24/00, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 16, s. 327.

²¹ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 96 i n.

prawnej przy ich pomocy jest koniecznością. Prawodawca nie jest w stanie detalicznie przewidzieć wszystkich przyszłych przypadków, a zarazem powinien sprostać specyfice poszczególnych przypadków. Z tego względu posługiwanie się klauzulami generalnymi jest naturalnym sposobem postępowania prawodawcy. Istotne jest przy tym, aby dawało się ustalić desygnaty użytych przez prawodawcę zwrotów²². Zasada państwa prawnego nie wyklucza także posługiwania się w systemie prawa pojęciami odsyłającymi do funkcjonujących w społeczeństwie przekonań i ocen²³. Na straży właściwego zastosowania zwrotów niedookreślonych stoją przede wszystkim normy procesowe. Nakazują one prawodawcy wykazać przesłanki, jakie legły u podstaw zastosowania normy prawnej skonstruowanej przy użyciu nieostrego pojęcia.

W związku ze stosowaniem pojęć nieostrych istotne znaczenie ma to, czy mają one ugruntowaną w świadomości prawnej jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw. Jeżeli prawodawca posługuje się pojęciami nieostrymi, to można mniemać, że nie mają one blankietowego charakteru. Niedookreśloność pojęć nie oznacza bezwzględnej niemożności określenia ich zakresu i treści. Podmioty stosujące prawo są zobligowane identyfikować ich treść z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, wartości i zasad konstytucyjnie chronionych. W drodze aktów stosowania prawa dookreślamy treść pojęć nieostrych. Brak dostatecznej precyzji przepisu prawnego dopiero wówczas jest podstawą orzeczenia niekonstytucyjności przepisu, gdy ustalenie jego treści nie jest możliwe w drodze wykładni, w tym wykładni dokonywanej przez sądy²⁴.

Z zasady określoności przepisów prawa nie wynika skierowany do ustawodawcy nakaz jednostkowego wskazywania desygnatów tych pojęć, których zakres znaczeniowy wskazać można jedynie poprzez egzemplifikację. Również desygnaty pojęć dające się ustalić w odniesieniu do innych regulacji szczegółowych czy schematów struktur organizacyjnych, nie wymagają od ustawodawcy przytaczania tych regulacji bądź schematów, ale jedynie wskazania, o które z nich chodzi²⁵. Niedookreśloność pojęć, przy pomocy których ma nastąpić identyfikacja adresatów regulacji, nie oznacza niemożności określenia ich zakresu i treści. Nakłada jednak obowiązek wykładni tychże pojęć w zgodzie ze standardami zawartymi

²² Wyrok TK 12 września 2005 r., sygn. SK. 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91, s. 1079; wyrok TK 16 stycznia 2006 r., sygn. SK. 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, s. 40.

²³ Wyrok TK 15 września 1999 r., sygn. K. 11/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 36, s. 82.

²⁴ Tamże, s. 82.

²⁵ Tamże, s. 81–82.

w ustawie. Ilekroć ustawodawca posługuje się pojęciem nieostrym, należy założyć, iż ma świadomość, że istnieją prawem dopuszczalne możliwości jego określenia w praktyce stosowania prawa oraz, że w ramach obowiązującego prawa jest możliwa identyfikacja podstawowych wyznaczników tegoż pojęcia²⁶.

Ocenę dopuszczalności posługiwania się przez prawodawcę pojęciami nieostrymi należy przeprowadzać *in casu*. Nie daje się w tym zakresie podjąć ustaleń o charakterze uniwersalnym, składających się na efekt postępowania w każdej w praktyce zaistniałej sytuacji. Można natomiast sformułować pewne ogólne kryteria, na podstawie których powinna następować ocena dopuszczalności posługiwania się przez prawodawcę pojęciami nieostrymi. Kwestia dotyczy „jakości” samych pojęć, która przekłada się na określoność przepisu oraz procedury, która nakazuje sądowi dokładne zbadanie przesłanek oraz pozwala na weryfikację ich zastosowania przez sąd²⁷.

Problemu „jakości” pojęcia niedookreślonego nie można sprowadzać wyłącznie do jego znaczenia słownikowego. Co prawda język prawny korzysta z zasobów leksykalnych języka ogólnego, a wykładnia gramatyczna składa się na podstawową metodę interpretacji tekstu prawnego, to pojęcie funkcjonujące w języku powszechnym może uzyskać w języku prawnym specyficzne znaczenie. Kwestionując precyzję danego pojęcia, nie wystarczy zatem ograniczyć się do stwierdzenia, że w języku ogólnym jest ono wieloznaczne. Należy wykazać, że zachowuje ono wieloznaczność w języku prawnym, funkcjonując w określonym kontekście normatywnym i funkcjonalnym.

Gdy przepisy budzące wątpliwość co do określoności już obowiązują, to istotna jest ocena praktyki ich stosowania oraz wyjaśnienia sformułowane w opracowaniach naukowych. Formalnie nie są one obowiązujące dla praktyki, ale wywierają na nią istotny faktyczny wpływ. Ocena sądowego rozumienia przepisu zawierającego zwrot niedookreślony może dać odpowiedź na pytanie, czy zapewnia on prawidłowość aktu stosowania prawa, a tym samym, czy nadal może obowiązywać. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, chodzi przy tym nie o poszczególne przypadki, lecz o ukształtowanie się linii orzeczniczej, pozwalającej udzielić odpowiedzi na to pytanie²⁸. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

²⁶ Tamże, s. 82.

²⁷ Wyrok TK z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK.56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67, s. 890.

²⁸ Tamże, s. 890–891.

pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny. Dopiero gdy utrwalone orzecznictwo sądowe potwierdza, że brak precyzji prawodawcy uniemożliwia stosowanie przepisu prawnego, że zabiegi interpretacyjne nie dookreślą woli prawodawcy, dopiero wówczas traci on *ratio* dalszego obowiązywania i dojść powinno do jego uchylecia²⁹.

Ocena zgodności przepisów prawa z zasadą określoności regulacji prawnych musi uwzględniać specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, charakter adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagę praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja³⁰. Określoność regulacji prawnej jest szczególnie istotna, gdy ma miejsce ingerowanie w wolności lub prawa podmiotowe³¹. Szczególnie wówczas prawodawca zobligowany jest precyzyjnie wyznaczyć dopuszczalny zakres ingerencji. Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń wolności lub praw do ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostki, składającej się na klasyczny element państwa prawnego. Jest to zarazem sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia wolności lub praw mają być ustanawiane tylko w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności ograniczenia danej wolności lub prawa. Sama lektura przepisów ustawy ma wystarczyć do wyznaczenia kompletnego zarysu (konturu) tego ograniczenia³².

Istotnego znaczenia zasada określoności przepisów prawnych nabiera w przepisach o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), tj. w przepisach, których celem jest poddanie jednostki sankcji³³. W prawie karnym – zgodnie z zasadą *nullum delictum sine lege certa* – zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany precyzyjnie i ściśle. W demokratycznym państwie prawnym funkcją prawa karnego jest nie tylko ochrona państwa i jego instytucji, ochrona społeczeństwa

²⁹ Wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K.18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103, s. 1223–1224; wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. SK.42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148, s. 1562.

³⁰ Wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. SK.42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148, s. 1562.

³¹ Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83, s. 1086; Wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., sygn. K.23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62, s. 791.

³² Wyrok TK z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK.56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67, s. 888.

³³ Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83, s. 1086.

i poszczególnych jednostek przed przestępcami, ale także ochrona jednostki przed samowolą organów państwa. Prawo karne stwarza dla władzy barierę, za którą jednostka ma się czuć bezpiecznie. Bez przekroczenia pola zabronionego pod groźbą kary, nie może być pociągnięta do odpowiedzialności karnej. Prawo karne musi wyznaczać wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. Bariera, którą wytwarza nie może być ruchoma, swobodnie przenoszona, czy w inny sposób podległa instrumentalnemu wykorzystywaniu przez organy władzy publicznej. W sposób precyzyjny i ścisły musi władzę ograniczać³⁴. Tak czyn jak i kara muszą być precyzyjnie i ściśle określone.

Wymóg ustawowej określoności czynów zabronionych i ich typów statuuje ustrojodawca w art. 42 Konstytucji. Konkretyzuje w nim ogólne wymaganie określoności przepisów prawnych, o którym traktuje ustrojodawca w art. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 42 Konstytucji, odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, reguła określoności zawarta w art. 42 Konstytucji nakazuje ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnej, jak i organów stosujących prawo o dokonujących „odkodowania” treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona czy też nie wypełnia. Skoro ustawodawca wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, to nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości, czy nawet w niepewności co do tego, czy dane zachowanie jest czynem zabronionym pod groźbą danej sankcji czy też czyn jest prawnie dozwolony³⁵. Gdy mowa jest o czynie zabronionym, to chodzi o skonkretyzowane zachowanie, jakie można przypisać jednostce. Jakkolwiek zachowanie to może polegać na różnych aktach (działaniu, zaniechaniu), to nie budzi wątpliwości, że konieczne jest jego precyzyjne wskazanie (dookreślenie). Jakkolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie spełnia wymogu określoności, a zatem jest niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji³⁶.

³⁴ Postanowienie TK z 25 września 1991 r., sygn. S. 6/91, OTK w 1991 r., poz. 34, s. 294; wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK.22/02, OTK w 2003 r., cz. III, poz. 64, s. 23.

³⁵ Wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK w 2003 r., cz. III, poz. 64, s. 28.

³⁶ Tamże s. 29.

Norma karna powinna wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. Gdy wszystkie te elementy znajdują się w przepisie karnym, wówczas mamy do czynienia z tzw. zupełnym przepisem karnym. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza, aby norma prawna miała charakter odsyłający do innego aktu prawnego³⁷. Przepis taki określa się jako niezupełny (niepełny, niekompletny). Z kolei w ramach tej kategorii przepisów występuje podział na niezupełne przepisy odsyłające oraz blankietowe. W obu przypadkach znamiona czynu zabronionego są zakreślone w innych przepisach niż te, które znajdują się w ustawie karnej. O ile tzw. przepisy odsyłające w ścisłym znaczeniu wskazują wyraźnie przepisy, które składają się na określoną normę karną, o tyle przepisy blankietowe (ramowe) w sposób ogólny odwołują się do przepisów już uchwalonych i opublikowanych lub które mają być uchwalone i opublikowane w przyszłości³⁸. Znamiona czynu zabronionego wskazane są w innym akcie normatywnym niż ten, który zawiera normę sankcjonującą. Tego typu praktyki prawodawczej Trybunał Konstytucyjny *a priori* nie dyskwalifikuje³⁹. Zaznacza jednocześnie, że stosowanie tego typu narzędzi regulacji prawno-karnych powinno być w istotnej mierze ograniczone. Normy takie powinno wprowadzać się wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego⁴⁰.

Trybunał wyklucza natomiast niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez organy władzy publicznej, czy też na „zawłaszczanie” przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Tego typu praktyka prawodawcza stwarzałaby stan niepewności po stronie jednostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolonych. Mogłaby prowadzić do dowolności orzekania i stanowić narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli. Mówić zatem można byłoby o samowoli państwa, która w demokratycznym państwie prawnym jest niedopuszczalna⁴¹.

³⁷ Tamże, s. 23 i n.; wyrok TK z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39, s. 552.

³⁸ J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 329.

³⁹ Wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK w 2003 r., cz. III, poz. 64, s. 29.

⁴⁰ Tamże, s. 30.

⁴¹ Tamże, s. 28–29.

Zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa

Zasadą konstytucyjną przyporządkowaną zasadzie państwa prawnego i rodzącą określone obowiązki w sferze działalności organów władzy publicznej, jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez jego organy prawa (określana także jako zasada lojalności państwa wobec jednostki⁴²). Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla jednostki i jej związków; aby jednostka mogła układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań⁴³; aby jednostka mogła funkcjonować w przekonaniu, że jej działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem także w przyszłości będą uznawane za zgodne z prawem. Przyjmowane przez prawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów. Muszą mieć oni czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania⁴⁴. Szacunku dla jednostki jako autonomicznej, racjonalnej istoty domaga się jej godność, a także jej wolność. Wyraża się ona tym, że jednostka według własnych preferencji układa swoje sprawy i ponosi odpowiedzialność za swoje decyzje⁴⁵. Nie może natomiast ponosić odpowiedzialności za skutki zdarzeń i zjawisk wywołanych aktywnością prawodawcy.

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa opiera się na pewności prawa. Jest nią taki zespół cech prawa, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne⁴⁶. Umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć⁴⁷. Jednostka powinna 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. Pewność prawa oznacza

⁴² Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K.27/00, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 6, s. 149; wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. P7/04, OTK ZU nr 5A/2005, poz. 53, s. 733.

⁴³ Wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK.45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, s. 171.

⁴⁴ Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K.27/00, OTK w 2001, cz. I, poz. 6, s. 149–150; wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. P7/04, OTK ZU nr 5A/2005, poz. 53, s. 733.

⁴⁵ Wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K.47/01, OTK w 2002 r., cz. I, poz. 6, s. 134.

⁴⁶ Zob. A. Zieliński, *Pewność prawa*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 44.

⁴⁷ Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P3/00, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 25, s. 584; wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K.48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15, s. 180; wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK.19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37, s. 379.

nie tyle stabilność przepisów prawa, co warunki dla możliwości przewidywania działań organów państwa i prognozowanie działań własnych. Wiąże się z niezaskakiwaniem adresatów regulacji kolejnymi pomysłami⁴⁸. Tak rozumiana przewidywalność działań organów państwa gwarantuje zaufanie do prawodawcy i stanowionego przezeń prawa. Zmiana prawa powinna być w ten sposób dokonywana, aby podmioty, których ona dotyczy, miały odpowiedni czas na racjonalne rozporządzenie swoimi interesami⁴⁹. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, to inaczej zadecydowałaby o swoich prawach. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo jednostka może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne oznacza także prawo sprawiedliwe⁵⁰.

Stabilność prawa, choć konstytucyjnie pożądana, tak jak wiele innych wartości konstytucyjnych, podlega relatywizacji. W okresie zasadniczych przeobrażeń ustrojowych jest nierealna. Może być także niepożądana, gdyby miała skutkować utrzymaniem unormowań przestarzałych lub niedostosowanych do możliwości ich realizacji⁵¹. Potrzeba zmiany istniejącego układu stosunków społecznych, konieczność dostosowania prawa do zmienionych warunków są społecznie uzasadnione i nieuchronne. Wymagają szybkich zmian prawnych, a nawet rewizji określonych sytuacji prawnych w sferze praw nabytych. Lekkomyślnością byłoby zatem zakła-

⁴⁸ J. Łętowski, *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją*, [w:] *Państwo. Prawo. Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989, s. 559–560.

⁴⁹ Orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., sygn. K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2, s. 20; wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K.47/01, OTK w 2002 r., cz. I, poz. 6, s. 133; wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K.48/04, OTK ZU nr 2A/2005, poz. 15, s. 181.

⁵⁰ Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P.3/00, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 25, s. 584.

⁵¹ Orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., sygn. K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2, s. 19; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 84.

danie, że prawo będzie po wsze czasy niezmiennie⁵². Trybunał Konstytucyjny dostrzega fakt, że potrzeby państwa ewoluują. Wymagają więc unormowań nowych czy też modyfikacji, ewentualnie abrogacji unormowań dotychczas wiążących. W konsekwencji dopuszcza Trybunał Konstytucyjny optymalizację założeń państwa prawnego w procesie jego rozwoju⁵³.

Zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa nie można rozumieć abstrakcyjnie, w oderwaniu od rzeczywistości prawnoustrojowej państwa. Nie podlega ochronie zaufanie do przepisów w sposób oczywisty niegodziwych, wykluczających słuszny charakter nabytych praw. Z drugiej strony, ochronie konstytucyjnej podlega zaufanie jednostki nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza gdy praktyka jest trwała i jednolita w określonym czasie, zaś przepisy na gruncie których owa praktyka została ukształtowana nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności. Określając treść konstytucyjnej zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa, nie można ignorować podstawowego faktu, iż w świadomości społecznej treść prawa jest rozpoznawana przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe⁵⁴. Jednym z rudymentów zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa jest to, aby jednostka mogła zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostaje dokonane przez Sąd Najwyższy lub znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury⁵⁵.

Organ stosujący prawo do konkretnych i indywidualnych wypadków stosuje normy ogólne i abstrakcyjne, których stanowienie zostało zastrzeżone do wyłącznej kompetencji ustawodawcy, a z jego upoważnienia także dla organów wykonawczych. Organ stanowiący prawo ma za zadanie takie ukształtowanie jego treści, aby w sposób jednoznaczny wyrażało określone normy prawne, realizujące zakładane cele społeczne. W przypadku uchwalenia przepisów o niejednoznacznej treści podmiot stanowiący prawo ryzykuje, iż respektująca przyjęte zasady interpretacji wykładnia owych przepisów może różnić się od tego znaczenia, jakie

⁵² S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 8, s. 3.

⁵³ Orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., sygn. K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2, s. 25.

⁵⁴ Wyrok TK z 27 listopada 1997 r., sygn. U.11/97, OTK w 1997 r., poz. 27, s. 509–510.

⁵⁵ Wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K.36/98, OTK w 1999 r., cz. I, poz. 13, s. 203.

chciał im przypisać. Ryzyko to nie może obciążać adresatów regulacji, szczególnie wówczas gdy odnoszą się one do materii wolności i praw obywateli. Osoby takie muszą wówczas działać w zaufaniu do znaczenia jakie nadają obowiązującym przepisom te organy państwa, które w sposób ostateczny decydują o treści konkretnych praw i obowiązków obywateli. Kompetencja ta została powierzona sądom. W przypadku więc gdy wykładnia przepisów w orzecznictwie sądowym odbiega od zakładanych przez prawodawcę znaczeń normatywnych, prawodawca może wprowadzić stosowną modyfikację przepisów, precyzując ich znaczenie. Musi wszakże wówczas respektować ukształtowane już wcześniej zaufanie obywateli do treści obowiązującego prawa, a tym samym musi brać pod uwagę wynikające z zasady ochrony tego zaufania dyrektywy zakazu retroaktywności, określenia dostatecznej *vacatio legis* i zakazu naruszenia praw słusznie nabytych⁵⁶.

Ocena zbieżności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa wymaga rozważenia kilku kwestii. Zawsze należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, jest usprawiedliwione. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że jednostka zawsze musi się liczyć z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych reguł prawnych. W szczególności wzmacnia ryzyko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, ryzykiem niekorzystnych zmian systemu prawnego⁵⁷. Istotne znaczenie ma horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa.

W kontekście rozważania trwałości zasady lojalności państwa wobec jednostki należy zauważyć, że w szczególnych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny dopuszcza odstępnie od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Dopuszcza także odstępnie od nakazu ochrony praw nabytych. W wyjątkowych okolicznościach dopuszcza nawet wprowadzenie odstępstw od zasady *lex retro non agit*. Odstępstwo jest dopuszczalne, jeśli przemawia za nim konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie

⁵⁶ Wyrok TK z 27 listopada 1997 r., sygn. U.11/97, OTK w 1997 r., poz. 27, s. 511.

⁵⁷ Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K.27/00, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 6, s. 150; wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. P7/04, OTK ZU nr 5A/2005, poz. 53, s. 733.

realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Dopuszczalność odstępstw od przywołanych zasad konstytucyjnych zależy od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja prawna ma chronić⁵⁸.

Za przejaw zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa odbiera Trybunał Konstytucyjny zakaz nadmiernej ingerencji⁵⁹. Wyraża on ideę wolności i praw jako sfery swobodnego działania jednostki, w które prawodawca może ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze⁶⁰. Nie może on ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję między stopniem naruszenia praw jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich wolności i praw jednostki. Jego adresatem są organy władzy publicznej. Muszą one działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą⁶¹.

Ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym. Szczególna swoboda przysługuje mu w odniesieniu do kształtowania ulg i zwolnień podatkowych, zwłaszcza gdy chodzi o ich znoszenie lub ograniczanie⁶². Wywodzi Trybunał Konstytucyjny, że w prawie podatkowym wiodący charakter ma zasada sprawiedliwości podatkowej, wyrażająca się m.in. powszechnością i równością opodatkowania. Zwolnień podatkowych nie należy traktować jako standardu prawnego, lecz jako wyjątek od zasady powszechności i równości obowiązków podatkowych⁶³. Ustawodawca posiada znaczną swobodę w określaniu w ustawie stanów faktycznych stanowiących podstawę opodatkowania lub podstawę ulgi podatkowej. Posiada swobodę w kształtowaniu poszczególnych konstrukcji prawnopodatkowych. Może zatem – przestrzegając konstytucyjne zasady stanowienia prawa – zarówno rozszerzać ulgi podatkowe, jak też ulgi ograniczać bądź likwidować.

Skoro efekty legislacji podatkowej przybierają konkretny wymiar finansowy i często łączą się z uszczupleniem dochodów jednostki, to

⁵⁸ Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K.27/00, OTK w 2001, cz. I, poz. 6, s. 150; wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. P.7/04, OTK ZU nr 5A/2005, poz. 53, s. 733.

⁵⁹ Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K.11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, s. 133.

⁶⁰ Tamże, s. 133.

⁶¹ Tamże, s. 133.

⁶² Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K.26/97, OTK w 1997 r., poz. 24, s. 464–465; wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K.45/01, OTK w 2001 r., cz. II, poz. 22, s. 164.

⁶³ Orzeczenie TK z 24 maja 1996 r., sygn. K.22/95, OTK w 1996 r., t. I, poz. 6, s. 114.

ustawodawca musi kształtować nowe regulacje podatkowe z uwzględnieniem faktu, że podatnik – zakładając stabilność wcześniejszych przepisów – zaplanował pewne przedsięwzięcia ekonomiczne, a różne jego interesy mogą się znajdować w toku. Przestrzega Trybunał przed przypisywaniem ochronie tych interesów charakteru absolutnego. Jak podkreśla, zmienność prawa jest zjawiskiem, z którym muszą się liczyć obywatele⁶⁴. W sytuacjach gdy przepisy prawa wyznaczały pewien horyzont czasowy dla zaplanowania i przeprowadzenia określonego przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego, nie można zmieniać reguł postępowania przed upływem okresu, który przewidział sam ustawodawca. Skoro bowiem, w zaufaniu do obowiązującego prawa, zostało już rozpoczęte określone przedsięwzięcie, a prawo przewidywało, że będzie ono realizowane w pewnym okresie, to – wyjąwszy sytuacje szczególne – jednostka powinna mieć pewność, że będzie mogła ten okres bezpiecznie wykorzystać⁶⁵. Rozpoczęcie przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego wiąże się z reguły z dokonaniem nakładów, a nagła zmiana ram prawnych takiego przedsięwzięcia może narazić jednostkę na poważne straty⁶⁶.

Ochrona praw nabytych

Z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika m.in. zasada ochrony (poszanowania, zachowania) praw niewadliwie nabytych⁶⁷. U podstaw ochrony praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego, umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań⁶⁸. W tym celu zakazane jest arbitralne znoszenie lub ograniczanie praw podmiotowych jednostki lub innych podmiotów prywatnych uczestniczących w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych zarówno publicznych jak i prywatnych. Prywatne prawa podmiotowe mają

⁶⁴ Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K.26/97, OTK w 1997, poz. 24, s. 466.

⁶⁵ Tamże, s. 466; wyrok TK z 6 lipca 2004 r., sygn. P.14/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 62, s. 800.

⁶⁶ Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K.26/97, OTK w 1997 r., poz. 24, s. 466.

⁶⁷ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K.5/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 31, s. 20; wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 18; wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K.47/01, OTK w 2002 r., cz. I, poz. 6, s. 133.

⁶⁸ Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 133, s. 18; wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K.47/01, OTK w 2002 r., cz. I, poz. 6, s. 133.

zastosowanie w relacjach między podmiotami równorzędnymi, natomiast prawa publiczne charakteryzują się skutecznością względem państwa⁶⁹.

Zasada poszanowania praw nabytych dotyczy zarówno praw skonkretyzowanych w określonej decyzji, jak i wynikających wprost z aktu normatywnego. Ponadto obejmuje sobą ekspektatywy praw⁷⁰. Jeżeli nabycie prawa następuje etapami, a jeden z elementów stanu faktycznego prowadzących do jego nabycia już się urzeczywistnił, to nie oznacza to jeszcze, że w każdej takiej sytuacji istnieje ekspektatywa (oczekiwanie) w prawnym znaczeniu tego słowa. Niezbędne jest bowiem odróżnienie ekspektatywy prawnej od faktycznej nadziei czy też perspektywy nabycia prawa podmiotowego⁷¹.

Ochronie nie podlegają wszelkie ekspektatywy, ale tylko oczekiwania maksymalnie ukształtowane⁷². Obejmuje wyłącznie takie oczekiwania, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki prawne nabycia pod rządami danego aktu normatywnego prawa podmiotowego. Gdy zaś określone przepisy nie stały się obowiązującym prawem, to nie mogą być także podstawą konstruowania praw podmiotowych, a co za tym idzie, nie mogą także być uznane za podstawę, z której wywieść można chronioną ekspektatywę takich praw⁷³.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zachowania praw nabytych ma szczególne zastosowanie w zakresie praw emerytalno-rentowych. Objęte są nią zarówno prawa nabyte *in concreto*, tj. w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto*, zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie⁷⁴. Szczególna ochrona praw emerytalno-rentowych pozostaje w ścisłym związku z zasadą wzajemności świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczony bierze bowiem udział w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, z którego wypłacane są świadczenia.

⁶⁹ J. Kaczor, *Zasada ochrony praw nabytych na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. IX, s. 170.

⁷⁰ Orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K.25/95, OTK w 1996 r., cz. II, poz. 45, s. 376; wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK.45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, s. 171–172.

⁷¹ Wyrok TK z 8 listopada 2005 r., sygn. SK.25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112, s. 1315.

⁷² Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K.12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8, s. 129.

⁷³ Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 19; wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K.47/01, OTK w 2002 r., cz. I, poz. 6, s. 133; wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., sygn. K.15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5, s. 47.

⁷⁴ Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 19.

Ma świadomość, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego czasu lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego otrzyma określone świadczenia⁷⁵. Jednocześnie dostrzega Trybunał, że urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w określonych warunkach demograficznych i gospodarczych może usprawiedliwiać poświęcenie wartości znajdujących się u podstaw zasady ochrony praw nabytych. Poziom świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależniony jest od dostępnych środków finansowych⁷⁶. Organy władzy publicznej mają obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale muszą przy tym uwzględniać sytuację finansową państwa. Podejmowane działania mające na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenia społeczne mają więc swoje granice. Ubezpieczony musi liczyć się z tym, że w warunkach niekorzystnej sytuacji finansowej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść jednostki, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych⁷⁷. Stworzenie efektywnego systemu emerytalno-rentowego opartego – w założeniu – na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych nie jest możliwe bez ograniczenia niektórych uprawnień zagwarantowanych w dotychczasowym systemie emerytalno-rentowym⁷⁸. Choć za dopuszczalne uznaje Trybunał różnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego, to stwierdza jednocześnie, że występujące odrębności nie powinny być nadmierne, tzn. pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) powinny być uwzględniane przede wszystkim w korzystniejszym uregulowaniu warunków pracy i płac, a ich przeniesienie na świadczenia z ubezpieczenia społecznego powinno następować głównie za pośrednictwem podstawy wymiaru świadczenia⁷⁹.

Sama zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględ- nego. Nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają

⁷⁵ Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 20. K. Działocha, *Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie Polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 19.

⁷⁶ Orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K.7/90, OTK w 1990 r. poz. 5, s. 51.

⁷⁷ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K.5/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 31, s. 22.

⁷⁸ Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 21.

⁷⁹ Orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. K.25/96, OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 36, s. 314.

prawa podmiotowe⁸⁰. Uwzględnia stanowienie regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Odstąpienie od niej jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada, norma lub wartość konstytucyjna⁸¹. Do wartości takich należy m.in. zapewnienie równowagi budżetowej w państwie, a także zapewnienie równowagi finansowej w systemie ubezpieczenia społecznego⁸². W przypadku ograniczenia czy pozbawienia praw nabytych prawodawca jest zobligowany wyważyć interes publiczny i prywatny, konstruując przepisy w taki sposób, aby ochrona interesu publicznego nie powodowała nadmiernego uszczerbku dla interesu prywatnego (zasada proporcjonalności)⁸³.

Chroniąc prawa nabyte nie można przyjąć, że każda zmiana istniejącej regulacji na niekorzyść pewnej grupy podmiotów, jest ustawodawczo zakazana. Rozpatrując wprowadzenie takiej zmiany należy rozważyć, czy nie zaistniała np. sytuacja, w której inaczej regulując dotychczasowe uprawnienia nie prowadzi się do rozwiązań z punktu widzenia jednostek bardziej racjonalnych, trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw twierdzić, iż ustawodawca nie może ocenić negatywnie wcześniej dokonanych rozwiązań legislacyjnych⁸⁴.

Najczęściej z dylematami poszanowania praw nabytych mamy do czynienia w trakcie szeroko rozumianej transformacji ustrojowej. Prowadzi ona do radykalnej zmiany w prawie, w przypadku Polski – do wielowymiarowej zmiany stosunków tak politycznych, jak gospodarczych i społecznych. Zmiana systemowa uzasadnia istotne przeobrażenia w prawie. Szukając utraconej sprawiedliwości, zarazem nie dopuszcza się, aby aktualna działalność prawodawcy mogła prowadzić do nowej niesprawiedliwości. Zasada ochrony praw słusznie nabytych służy zapo-

⁸⁰ Wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K.10/97, OTK w 1998 r., poz. 7, s. 115; wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 18.

⁸¹ Orzeczenie TK z 30 listopada 1993 r., sygn. K.18/92, OTK w 1993 r., t. 2, poz. 41, s. 403; orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., sygn. K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2, s. 28; wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK.45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, s. 172.

⁸² Wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. K.23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8, s. 111.

⁸³ Wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K.10/97, OTK w 1998 r., poz. 7, s. 115.

⁸⁴ Orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K.7/90, OTK w 1990 r. poz. 5, s. 52. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym...*, s. 307; M. Kordela, *Zasada państwa prawnego w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 130; T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 3, s. 6.

bieganiu pozbawiania jednostek i podmiotów podobnych praw, słusznie im należnych.

Chodzi także o sytuacje wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. Stojąc przed wyborem różnych dóbr ustawodawca ma prawo wypowiedzieć się na rzecz tego, które uzna za cenniejsze. Co więcej, wybór takich rozwiązań jest obowiązkiem Sejmu, co samo w sobie nie wyklucza oceny trafności tego wyboru z punktu widzenia zgodności z Konstytucją⁸⁵. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły⁸⁶. Korelatem prawa prawodawcy do odstąpienia od nienaruszalności praw, jest obowiązek prawodawcy umożliwienia zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiedniego *vacatio legis*⁸⁷.

Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady zachowania praw nabytych wymaga każdorazowo rozważenia, na ile oczekiwania jednostki, iż prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania dostatecznie usprawiedliwione i racjonalne⁸⁸. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmiany regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Usprawiedliwione oczekiwania realizacji praw nabytych powstają w szczególności w przypadku przyznania świadczeń emerytalnych decyzją właściwych organów i wiążą się one ze szczególnym charakterem stosunku ubezpieczeniowego. Odmienny charakter mają natomiast sytuacje prawne osób, które nie spełniają wszystkich przesłanek nabycia prawa do emerytury, a w szczególności przesłanki wieku emerytalnego. W tym przypadku brak jest równie silnych argumentów przemawiających za zapewnieniem stabilności prawa⁸⁹.

Ustalając treść zasady ochrony praw nabytych, należy także wziąć pod uwagę przepisy Konstytucji poddające pod ochronę poszczególne prawa socjalne. W art. 67 ust. 1 Konstytucji gwarantuje ustrojodawca

⁸⁵ Orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K.7/90, OTK w 1990 r. poz. 5, s. 52.

⁸⁶ Orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. K.15/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 279.

⁸⁷ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K.5/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 31, s. 21.

⁸⁸ Tamże, s. 22; wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K.47/01, OTK w 2002 r., cz. I, poz. 6, s. 133.

⁸⁹ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K.5/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 31, s. 22–23.

obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawodawca. W ten sposób regulacja konstytucyjna akcentuje szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Od woli ustawodawcy zależy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Kształtując zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawodawca musi zagwarantować osobom uprawnionym, świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb. Brzmienie art. 67 ust. 1 Konstytucji jest dodatkowym argumentem za ograniczeniem stosowania zasady ochrony praw nabytych do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Ustawodawca może natomiast ingerować w ekspektatywy, które nie mają takiego charakteru. Może to czynić pod warunkiem, że nie naruszy istoty prawa do zabezpieczenia społecznego⁹⁰.

Rozstrzygając o dopuszczalności ograniczenia praw nabytych prawodawca musi spełnić szereg warunków. Musi rozważyć: 1) czy dane prawo można uznać za przedmiot praw nabytych lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw? 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych? 3) czy wprowadzone ograniczenia uprzednio przewidzianego prawa znajdują podstawę w dobrach (wartościach) podlegających ochronie konstytucyjnej? 4) czy dobrom (wartościom) konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza ewentualne prawa nabyte (ich ekspektatywy), można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami (dobrami) znajdującymi się u podstaw zasady ochrony uprawnień dotychczas realizowanych? 5) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie adresatom przepisów warunków do przystosowania się do nowej regulacji?⁹¹

Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady poszanowania praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwania jednostki, że prawa uznane

⁹⁰ Tamże, s. 23.

⁹¹ Tamże, s. 21; wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 18; wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K.47/01, OTK w 2002 r., cz. I, poz. 6, s. 134.

przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Przedmiotowa zasada chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmiany reguł prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe⁹². Tego typu sytuacja dotyczy na przykład ulg podatkowych, a więc swego rodzaju przywilejów przewidzianych dla określonych kategorii podmiotów. Ta okoliczność powoduje, że zawieszenie, a nawet zniesienie ulgi nie może być ocenione w płaszczyźnie konstytucyjnej na równi z nałożeniem lub podwyższeniem podatków. W przeciwieństwie do innych praw trudno kwalifikować ulgi jako prawa nabyte. Są one wypadkową możliwości finansowych państwa i potrzeb społecznych oraz próbą pogodzenia rozbieżnych interesów różnych grup społecznych. W przypadku trudności w zachowaniu równowagi budżetowej, mają priorytet rozwiązania zmierzające do realizacji wspólnego dobra⁹³.

Trybunał Konstytucyjny wydziela także sytuacje, w których prawa nabyte nie podlegają konstytucyjnemu zachowaniu. Konstytucyjna ochrona nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie⁹⁴, niegodziwie⁹⁵, jak również na prawa, które nie znajdują uzasadnienia w warunkach nowego, demokratycznego ustroju państwa⁹⁶.

Pacta sunt servanda

W państwie prawnym umowy powinny być dotrzymywane, a system prawny tak kształtowany, aby zagwarantować pewność obrotu. Dotrzymywanie umów to nie tylko obowiązek podmiotów stosujących prawo. Z zasady *pacta sunt servanda* wynikają zarazem obowiązki dla prawodawcy.

Pewności obrotu nie podważa klauzula przewidująca możliwość zmiany przez jedną ze stron umowy treści świadczenia drugiej strony w trakcie trwania ciągłego stosunku zobowiązaniowego. Mieści się ona w zakresie swobodnego kształtowania stosunku prawnego. Ma na celu

⁹² Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K.5/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 31, s. 22.

⁹³ Orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., sygn. K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2, s. 19.

⁹⁴ Orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K.7/90, OTK w 1990 r. poz. 5, s. 52.

⁹⁵ Wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K.4/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 51, s. 321.

⁹⁶ Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 19.

zapewnienie równowartości świadczeń stron w sytuacji, gdy warunki zewnętrzne, niezależne od stron, prowadzą do obniżenia wartości jednego ze świadczeń⁹⁷.

W sytuacjach wyjątkowych, uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami, prawodawca może wkraczać w sferę stosunków uregulowanych umowami prawa cywilnego. Arbitralna, bezpośrednia ingerencja ustawodawcy w regulację zawartych umów jest dopuszczalna w wyjątkowych sytuacjach państwa lub gdy świadczenie jednej ze stron umowy jest w rażący sposób nieekwiwalentne i narusza konstytucyjne prawa innych podmiotów. Oznacza to, że zasada *pacta sunt servanda* jako niewątpliwie podstawowa zasada polskiego systemu prawnego, nie ma waloru absolutnego. Zarazem zmiana treści umowy nie może zaskakiwać tych, których interesów dotyczy. Za niedopuszczalne uznaje Trybunał Konstytucyjny wprowadzenie jej bez odpowiedniej *vacatio legis*, a tym bardziej z mocą wsteczną. Adresat normy prawnej (strona stosunku umownego) powinien mieć stosowny czas umożliwiający przygotowanie się do nowych, mniej dla niego korzystnych warunków realizacji stosunku prawnego⁹⁸.

Lex retro non agit

Istotnym elementem kultury prawnej państw współczesnych, a zarazem zasadniczym składnikiem porządku konstytucyjnego współczesnych ustrojów konstytucyjnych, jest zasada *lex retro non agit*. Wywodzi się ona z prawa rzymskiego. W systemie prawa rzymskiego funkcjonowała, nie tak dosłownie nazwana, ale już w Kodeksie Justyniana. W średniowieczu pojawia się także w prawie kanonicznym, zaś w polskim porządku prawnym już w XIV w. wraz z ustanowieniem statutów Kazimierza Wielkiego. Od tego czasu stała się trwałym elementem systemu prawnego. Znajduje nieocenione zastosowanie zarówno w porządku prawnym I jak i II Rzeczypospolitej. Dlatego też już od początku swego orzecznictwa Trybunał Konstytucyjny odwoływał się do bogatego dorobku intelektualnego polskiej doktryny prawa, co do rozumienia zasady *lex retro non agit* i jej miejsca w systemie zasad ustrojowych Rzeczypospolitej⁹⁹. Pierwotnie podstawę prawną korzystania z niej dawał przede wszystkim art. 8 ust. 1 Konstytucji z 1952 r., formułujący zasadę praworządności

⁹⁷ Wyrok TK z 17 grudnia 1997 r., sygn. K.22/96, OTK w 1997 r., poz. 31, s. 571.

⁹⁸ Tamże, s. 571.

⁹⁹ Wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K.27/01, OTK w 2001 r., cz. II, poz. 44, s. 351.

materialnej¹⁰⁰. Zgodnie z nim prawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej miały być wyrazem interesów i woli ludu pracującego. W skład podstawy prawnej zasady *lex retro non agit* wchodziła też zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa¹⁰¹.

Treścią zasady *lex retro non agit* jako dyrektywy legislacyjnej skierowanej pod adresem organów stanowiących prawo jest zakaz nadawania prawu mocy wstecznej. Prawodawca nie może 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 przewidzianych tymi normami. Akt normatywny działa z mocą wsteczną, kiedy początek jego stosowania ustalony został na czas wcześniejszy, aniżeli ten, w którym akt stał się obowiązujący, tj. w którym został prawidłowo ogłoszony¹⁰². Norma nie działa wstecz, jeżeli na jej podstawie należy dokonywać kwalifikacji zdarzeń, które wystąpiły po jej wejściu w życie.

Zasadę niedziałania prawa wstecz Trybunał Konstytucyjny rozumie szerzej niż 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. Rozumie ją 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 następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych¹⁰³. Zakaz nadawania prawu mocy wstecznej dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki jednostki, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w porównaniu ze stanem poprzednim¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Orzeczenie TK z 30 listopada 1988 r., sygn. K.1/88, OTK w latach 1986–1995 r., t. 1, poz. 6, s. 189; orzeczenie TK z 8 listopada 1989 r., sygn. K.7/89, OTK w 1989 r. poz. 8, s. 121–122.

¹⁰¹ Orzeczenie TK z 8 listopada 1989 r., sygn. K.7/89, OTK w 1989 r. poz. 8, s. 121–122; orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K.7/90, OTK w 1990 r. poz. 5, s. 51.

¹⁰² Orzeczenie TK z 30 listopada 1993 r., sygn. K.18/92, OTK w 1993 r., t. 2, poz. 41, s. 401; wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K.27/01, OTK w 2001 r., cz. II, poz. 44, s. 352; wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK.19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37, s. 376.

¹⁰³ Wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K.27/01, OTK w 2001 r., cz. II, poz. 44, s. 352.

¹⁰⁴ Orzeczenie TK z 30 listopada 1993 r., sygn. K.18/92, OTK w 1993 r., cz. 2, poz. 41, s. 401; wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K.47/01, OTK w 2002 r., cz. I, poz. 6, s. 138–139.

Jak wywodzi Trybunał, na stabilności i rozwojowym charakterze praw i obowiązków jednostki wspiera się zaufanie jednostki do państwa i jego społeczna siła¹⁰⁵.

Zasada niedziałania prawa wstecz ma szczególne znaczenie w dziedzinie prawa karnego¹⁰⁶. Związek tej zasady z prawem karnym wyraża ustrojodawca w art. 42 ust. 1 Konstytucji, tzn. w zasadzie *nullum crimen sine lege*. Zasada ta oznacza, że nie ma przestępstwa bez ustawy obowiązującej w czasie popełnienia przestępstwa, nie ma kary bez przewidującej jej ustawy oraz, że prawo nie działa wstecz, a zatem, że można orzekać tylko na podstawie prawa obowiązującego w chwili popełnienia czynu. Zasada *lex retro non agit* stwarza gwarancje bezpieczeństwa, że działanie niebędące przestępstwem nie stanie się nim po jakimś czasie, a jeżeli jest karane, to jest zagrożone dokładnie określoną karą. W art. 42 ust. 1 Konstytucji zawarta jest zasada *lex retro non agit* w takim zakresie, w którym pokrywa się ona z zasadą *nullum crimen sine lege*. Zasadę *nullum crimen sine lege* traktuje się jako szczególne ujęcie zasady niedziałania prawa wstecz dlatego, że u jej podstaw także znajduje się gwarancja, że przepisy określające skutki prawne działań jednostki obowiązujące w momencie podejmowania działania, nie ulegną później zmianie. Jednostka ma zagwarantowane, iż podjęte przez nią działanie albo nie jest karalne, a jeżeli jest karalne, to zagrożone jest dokładnie określoną karą¹⁰⁷.

Za wadliwą technikę legislacyjną poczytuje Trybunał Konstytucyjny rozdzielenie pojęcia „wejście w życie” aktu prawotwórczego od pojęcia nabrania przez jego przepisy „mocy obowiązującej z datą wcześniejszą”¹⁰⁸. Akt normatywny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej. Nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie¹⁰⁹.

Z możliwością powstania ryzyka naruszenia zasady *lex retro non agit* mamy do czynienia, kiedy prawodawca w sposób kalendarzowy określa termin wejścia w życie regulacji. Następstwem braku przezorności prawodawcy może wówczas być powstanie kolizji między okresem faktycznego kontynuowania procesu legislacyjnego, wraz z promulgacją i publikacją, a oznaczonym przez normodawcę terminem wejścia w życie produktu tego postępowania. Decydując się na oznaczenie dnia wejścia w życie aktu

¹⁰⁵ Wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K.27/01, OTK w 2001 r., cz. II, poz. 44, s. 352.

¹⁰⁶ Wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK.19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37, s. 376.

¹⁰⁷ Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK.21/99, OTK w 2000 r., cz. II, poz. 31, s. 193–194.

¹⁰⁸ Orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K.1/94, OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 10, s. 78.

¹⁰⁹ Wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. K.5/98, OTK w 1999 r., cz. I, poz. 12, s. 194.

normatywnego przez wskazanie terminu kalendarzowego prawodawca powinien przewidzieć czas wystarczający nie tylko na dalsze etapy procesu prawodawczego, łącznie z ich ostatnim stadium w postaci należytego ogłoszenia aktu normatywnego, ale także zapewnić zachowanie odpowiednio długiego okresu *vacatio legis*¹¹⁰. Nie jest więc okolicznością usprawiedliwiającą dla wstecznego działania prawa nieoczekiwane wydłużenie procesu prawodawczego, wystąpienie zjawisk dla prawodawcy niespodziewanych. Racjonalny prawodawca powinien uwzględniać najmniej korzystne warianty, a nie zakładać, że w procesie normotwórczym do zakłóceń postępowania nie dojdzie¹¹¹.

Zasada *lex retro non agit* nie ma charakteru absolutnego. Wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów można od niej odstąpić¹¹². Odstępstwo od niej jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji¹¹³. Kwestia dotyczy wartości, której w inny sposób nie da się ochronić. Abstrakcyjne ustalenie katalogu tego typu przypadków nie jest możliwe. Każdy przypadek należy rozpatrywać indywidualnie, uwzględniając splot okoliczności normatywnych i faktycznych danej sprawy¹¹⁴. Od prawodawcy należy oczekiwać, że wyjątkowość okoliczności przedstawi i udowodni w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego, że wskaże motywy, które nim kierowały. W przeciwnym razie, gdy brakuje tego typu uzasadnienia, powstaje przypuszczenie, że retroaktywność przepisów zaistniała bezrefleksyjnie, wbrew woli prawodawcy, czy też, że jest efektem jego niefrasobliwości lub innych przywar.

¹¹⁰ Wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K.27/01, OTK w 2001 r., cz. II, poz. 44, s. 350–351.

¹¹¹ S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 676–677.

¹¹² Orzeczenie TK z 30 listopada 1993 r., sygn. K.18/92, OTK w 1993 r., t. 2, poz. 41, s. 401–402; orzeczenie TK z 29 marca 1994 r., sygn. K.13/93, OTK w 1994 r. cz. I, poz. 6, s. 49; wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P.4/99, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 5, s. 113; wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K.47/01, OTK w 2002 r., cz. I, poz. 6, s. 139.

¹¹³ Wyrok TK z 17 grudnia 1997 r., sygn. K.22/96, OTK w 1997 r., poz. 31, s. 569; wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P.4/99, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 5, s. 113; wyrok TK z 8 marca 2005 r., sygn. K.27/03, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 22, s. 265; wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK.19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37, s. 376–377.

¹¹⁴ S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 681–682.

Dopuszcza się wyjątki od zasady *lex retro non agit*, gdy nowe prawo jest korzystniejsze dla zainteresowanych, w porównaniu z prawem dotychczas wiążącym. Tym niemniej korzyści wynikające z nowego prawa dla części jego adresatów mogą, bezpośrednio lub pośrednio, skutkować pogorszeniem sytuacji prawnej innych podmiotów. Względ na ową sytuację wyznacza ograniczenia dla prawodawcy. Sprawia, że musi być on szczególnie ostrożny¹¹⁵.

Niedopuszczalne jest stanowienie norm ze wsteczną mocą obowiązywania, jeżeli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć decyzji tego rodzaju, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra podlegające ochronie konstytucyjnej, takiej decyzji nie usprawiedliwiają. Można natomiast usprawiedliwić wyjątkowe nadanie normom możliwości oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty miały podstawy, aby oczekiwać uchwalenia takich norm¹¹⁶.

Z problematyką zasady niedziałania prawa wstecz ściśle wiąże się kwestia kształtowania rozstrzygnięć intertemporalnych. Rozstrzygając o konkretnej kwestii intertemporalnej prawodawca ma znaczną swobodę w zakresie wyboru rozwiązania. Musi przy tym zachować pewne zasady kierunkowe, mające zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie zaufania, genetycznie związanej z ideą państwa prawnego. Zasady kierunkowe obejmują trzy składowe. Mówimy o rygorystycznym, ale nie absolutnym, zakazie retroakcji właściwej. Przy retroakcji niewłaściwej (zasada bezpośredniego działania nowego prawa dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego, retrospekcja) prawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Po trzecie, wybierając reguły intertemporalne prawodawca jest zobligowany do poszanowania praw niewadliwie nabytych. Nie może arbitralnie znosić lub ograniczać praw podmiotowych przysługujących jednostce zarówno publicznym, jak i prywatnym¹¹⁷.

Co do istoty, rozstrzygnięcie problemu intertemporalnego polega na przyjęciu jednej z trzech zasad. Po pierwsze, może to być zasada bezpośredniego (natychmiastowego) działania prawa nowego. Nowe prawo od momentu wejścia w życie reguluje wtedy nie tylko przyszłe

¹¹⁵ K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 1, s. 25–26.

¹¹⁶ Wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K.47/01, OTK w 2002 r., cz. I, poz. 6, s. 139.

¹¹⁷ Wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK.12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51, s. 676–677.

stosunki prawne, zdarzenia czy stany rzeczy danego rodzaju, ale także te z przeszłości, które trwają w momencie dokonywania zmiany w prawie. Po drugie, może to być zasada dalszego obowiązywania dawnego prawa. Zgodnie z nią prawo to mimo wejścia w życie nowych regulacji ma zastosowanie do stosunków prawnych, zdarzeń czy stanów rzeczy, które wystąpiły w przeszłości. Po trzecie, może to być zasada wyboru prawa. Zgodnie z nią wybór reżimu prawnego mającego zastosowanie do stosunków prawnych, zdarzeń czy stanów rzeczy zaistniałych przed wejściem w życie nowego prawa prawodawca pozostawia zainteresowanym podmiotom¹¹⁸. Wybór jednej z zasad rozwiązywania kwestii intertemporalnych zależy od woli ustawodawcy¹¹⁹. Tym niemniej za podstawową regułę międzyczasową uznaje się zasadę bezpośredniego działania nowych przepisów do sytuacji istniejących w momencie ich wejścia w życie. Dzieje się tak dlatego, że nowa regulacja lepiej powinna odzwierciedlać wolę normodawcy niż prawo dotychczas obowiązujące¹²⁰. Swoiste domniemanie na rzecz bezpośredniego działania prawa nowego musimy konfrontować z zasadą zachowania interesu w toku. Konflikt nowego prawa z interesami jednostki (stosunki w toku) może być rozwiązany przez wybór zasady bezpośredniego działania prawa nowego tylko wówczas, gdy da się wskazać wyraźny interes publiczny, zmuszający do przejścia do porządku dziennego nad interesami jednostki. Na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w wypadku kolizji bezpośredniego działania prawa nowego i interesu jednostki, można mówić raczej o odwróceniu „domniemania” przemawiającego za zasadą bezpośredniego działania (retrospektywności). Ta ostatnia dochodzi do głosu tylko na wypadek wykazania wyraźnie ważnego interesu publicznego. Sprawdzenia, czy w danym wypadku taki wyraźny interes występuje, dokonuje organ stający wobec wątpliwości intertemporalnej, a więc Trybunał Konstytucyjny lub sąd. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się optując za zasadą stosowania prawa nowego, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości

¹¹⁸ Wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. P9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9, s. 98. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne w okresie transformacji*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999, s. 217; S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)...*, s. 5–7.

¹¹⁹ Wyrok TK z 11 stycznia 2005 r., sygn. SK.60/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 2, s. 15.

¹²⁰ Rozległe na temat zagadnień intertemporalnych zob. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000.

czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji¹²¹.

W kontekście zagadnień prawa międzyczasowego Trybunał Konstytucyjny odróżnia zakaz retroaktywności prawa od retrospektywności prawa (retroaktywności pozornej)¹²². Następstwa zdarzeń prawnych zaistniałych pod rządami dawnych przepisów, należy według nich oceniać. Jednakże gdy następstwa te trwają dalej, 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, to stosuje się do nich przepisy nowe. Naruszenie zasady retroaktywności następowaloby wówczas, gdyby aktowi normatywnemu nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia ustawy w życie, tj. kiedy akt normatywny określałby skutki prawne zamkniętych, zrealizowanych, należących do przeszłości faktów prawnych. Jeżeli zaś przepis nie ingeruje w sytuacje wcześniejsze, a modyfikuje sytuację prawną podmiotów na przyszłość, to tego typu regulacja zasady zakazu retroaktywności prawa nie narusza¹²³.

Odpowiednie *vacatio legis*

Zasada państwa prawnego znajduje swe rozwinięcie nie tylko w zakazie ustanawiania z mocą wsteczną unormowań niekorzystnych dla obywateli, ale także w nakazie zachowania *vacatio legis* przy wprowadzaniu unormowań w życie¹²⁴. Wymagania te uzupełniają się wzajemnie. Zarazem są przejawem zasady pewności prawa i zasady zaufania obywateli do państwa

¹²¹ Wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK.12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51, s. 676–677.

¹²² Wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. K.24/97, OTK w 1998 r., poz. 6, s. 96; J. Mikołajewicz, *Pojmowanie „państwa prawnego” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 105.

¹²³ Wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. K.24/97, OTK w 1998 r., poz. 6, s. 96; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 235. Szeroko na temat relacji między retroakcją a retrospektywnością prawa pisze T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Zakamycze 2004, s. 77–100.

¹²⁴ Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 22.

i stanowionego przez nie prawa¹²⁵. Niedopuszczalne jest, aby unormowania zaskakiwały swych adresatów. Adresat musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji, na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania¹²⁶. Nie może ponosić negatywnych konsekwencji działań lub zaniechań podmiotów uczestniczących w procesie prawotwórczym. Co do istoty nie ma też większego znaczenia, czy sprawa była szeroko komentowana w środkach masowego przekazu czy też nie stała się przedmiotem omówień.

Przy ocenie zgodności aktów normatywnych z obowiązkiem zachowania odpowiedniego *vacatio legis* należy natomiast wziąć pod uwagę możliwość zapoznania się przez zainteresowanych z treścią projektowanych regulacji prawnych w trakcie postępowania ustawodawczego. Inaczej należy ocenić rozwiązania prawne poddane konsultacjom z zainteresowanymi i wprowadzone od początku do projektu aktu normatywnego, przy intensywnej kampanii informacyjnej ze strony podmiotu wnoszącego projekt ustawy, a następnie przyjęte w niezmienionym brzmieniu przez Sejm i Senat, inaczej natomiast należy ocenić regulacje prawne wprowadzone na ostatnich etapach procesu ustawodawczego bez wcześniejszych konsultacji z zainteresowanymi grupami społecznymi. W pierwszym przypadku zainteresowani dowiadują się o zamierzeniach ustawodawcy z wyprzedzeniem i mogą w praktyce rozpocząć dostosowywanie się do nowej regulacji zaraz po jej ustanowieniu przez parlament, a więc jeszcze przed podpisaniem przez prezydenta i przed ogłoszeniem jej w Dzienniku Ustaw¹²⁷.

Odpowiednie *vacatio legis* to również okres, w którym prawodawca ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych czy też rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa bądź zapobieżenia negatywnym skutkom wejścia w życie uchwalonych, a jeszcze nieobowiązujących regulacji. Nie można również wykluczyć konieczności nowelizacji przepisów na skutek istotnych zmian sytuacji ekonomicznej i budżetowej państwa¹²⁸. Nie można więc wykluczyć, że w pewnych sytuacjach nowelizacja przepisów dopiero co przyjętych jest uzasadniona.

¹²⁵ Orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. K.2/94, OTK w 1994 r. – cz. II, poz. 36, s. 49.

¹²⁶ S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 115.

¹²⁷ Wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. K.23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8, s. 110.

¹²⁸ Wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K.28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81, s. 992.

Co do zasady jednak, nie jest właściwą z punktu widzenia poprawności legislacyjnej praktyka, która prowadzi do zmiany przepisów w okresie ich spoczywania. Nie sprzyja ona poczuciu pewności prawa, podmywa zaufanie do prawodawcy. Z istoty swej okres *vacatio legis* służy wykluczeniu sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów normy prawnej oraz umożliwieniu im dostosowania zachowań do nowej regulacji. Z tego punktu widzenia zmiana treści ogłoszonego aktu normatywnego w okresie *vacatio legis* możliwość tę może utrudnić, a w pewnych sytuacjach wręcz wykluczyć¹²⁹.

Nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanowienie jakiegokolwiek *vacatio legis*, ale też nadanie mu odpowiedniego wymiaru czasowego¹³⁰. Okres spoczywania musi mieć charakter odpowiedni do natury wprowadzonego przepisu oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jednostkę. Ma być tym dłuższy im większe trudności mogą wiązać się z ułożeniem i zaplanowaniem ważnych spraw życiowych z uwzględnieniem wymagań stawianych w nowych regulacjach prawnych¹³¹. Już w trakcie obowiązywania ustawy z 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego „Monitor Polski” wskazywał Trybunał, że wymiar ten powinien wynosić przynajmniej 14 dni, licząc od dnia opublikowania aktu normatywnego we właściwym publikatorze. Zajęte w sprawie stanowisko podtrzymał w trakcie obowiązywania ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zaznacza przy tym, że faktyczny czas rozpowszechniania i dotarcia do dzienników urzędowych i tak pochłania znaczną część owych dwóch tygodni¹³². Opóźnienia w kolportażu dzienników urzędowych *de facto* w pewnym stopniu (skala zjawiska jest zróżnicowana) konsumują okres spoczynku aktu normatywnego i możliwość zapoznania się z obowiązującym prawem. Zagwarantowanie 14-dniowego *vacatio legis* oznacza więc często jedynie uniknięcie zarzutu, że norma weszła w życie zanim rzeczywiście dotarła do swoich adresatów.

¹²⁹ Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K.12/03, OTK ZU nr 2A/2004, poz. 8, s. 130.

¹³⁰ Orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10, s. 79; orzeczenie TK z 15 lipca 1996 r., sygn. K.5/96, OTK w 1996 r., cz. II, poz. 30, s. 23; W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Zakamycze 2003, s. 210 i n.

¹³¹ Wyrok TK z 27 listopada 1997 r., sygn. U.11/97, OTK w 1997 r., poz. 27, s. 509; wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 22; wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K.48/04, OTK ZU nr 2A/2005, poz. 15, s. 181.

¹³² Orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. K.2/94, OTK w 1994 r. – cz. II, poz. 36, s. 49.

14-dniowe *vacatio legis* uznaje się za niezbędne minimum, które zdaniem ustawodawcy jest na ogół wystarczające przy wprowadzaniu w życie nowych uregulowań. Trybunał Konstytucyjny wskazuje zarazem, że wymóg dochowania *vacatio legis* podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji. Adekwatność okresu dostosowawczego może więc oznaczać konieczność nadania mu wymiaru przekraczającego 14 dni¹³³ i to niekiedy w sposób znaczny.

Badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polega na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter „odpowiedni” do ich treści i charakteru. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że oceny, czy przewidziane w akcie normatywnym *vacatio legis* było odpowiednie, należy dokonywać ze szczególną ostrożnością. Założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu 14 dni jako przewidzianego ogólnie przez ustawodawcę. Jeżeli zastosowane w akcie prawnym *vacatio legis* wypełnia warunek 14 dni spoczywania aktu prawnego, to uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji mogłoby nastąpić tylko w rażących przypadkach. Domniemyjemy bowiem konstytucyjności aktów normatywnych¹³⁴. Konieczność (odpowiednio dopuszczalność) ustanowienia innego okresu (odpowiednio dłuższego, a w szczególności krótszego) musi zatem znajdować szczególne uzasadnienie w treści i charakterze przyjętych regulacji prawnych. Uzasadnieniem tym może być zwłaszcza niemożność dostosowania się adresata do skutków obowiązywania nowej normy.

Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* może zależeć od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej. Wyjątkowo argument „ważnego interesu publicznego”, którego nie daje się wyważyć z interesem jednostki, może uzasadniać ograniczenie lub nawet rezygnację z ustanowienia okresu dostosowawczego¹³⁵. W myśl orzecznictwa TK, za taki „ważny interes publiczny” można uważać np. dążenie ustawodawcy do przeciwstawienia 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

¹³³ Orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K.9/92, OTK w 1993 r. – cz. I, poz. 6, s. 72.

¹³⁴ Wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. K.23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8, s. 111.

¹³⁵ Orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K.9/92, OTK w 1993 r. – cz. I, poz. 6, s. 70; wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. P.4/98, OTK w 1999 r., cz. I, poz. 29, s. 414; wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 22.

wprowadzeniu w życie unormowań ingerujących w sytuację prawną adresatów szanujących prawo dotychczas obowiązujące¹³⁶.

Nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis* odnosi Trybunał Konstytucyjny – w zasadzie – do wszelkich regulacji prawnych adresowanych do jednostki, a nie tylko do tych, które ograniczają lub znoszą prawa podmiotowe¹³⁷. Ma zatem szerszy zakres stosowania niż zasada ochrony praw nabytych. Odnosi się bowiem również do tych regulacji, które nie ograniczają ani nie znoszą praw podmiotowych. Do pewnego stopnia zakresy stosowania obu zasad konstytucyjnych nakładają się na siebie. Wymóg zachowania odpowiedniego *vacatio legis* stanowi jeden z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte. Z tego względu nie zachodzi potrzeba powoływania – jako odrębnej podstawy kontroli konstytucyjności – nakazu zachowania odpowiedniego spoczywania aktu normatywnego, wówczas gdy przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w danej sprawie jest zgodność aktu normatywnego z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych¹³⁸.

Nakaz zaaplikowania odpowiedniego *vacatio legis* ma obligatoryjne zastosowanie wtedy, gdy realizowana zmiana normatywna wprowadza nowe treści do porządku prawnego, tj. kiedy modyfikuje sytuację prawną adresatów aktu prawnego. Gdy owa modyfikacja nie zachodzi, to dopuszcza się niezastosowanie okresu spoczynku aktu normatywnego. Nie ma także obowiązku zastosowania odpowiedniego *vacatio legis*, gdy zaufanie do obowiązującej normy prawnej nie podlega konstytucyjnej ochronie, a więc gdy dochodzi do zmiany regulacji niesprawiedliwej, czy w inny sposób naruszającej wartości konstytucyjne¹³⁹.

W świetle orzecznictwa TK, nakaz zapewnienia odpowiedniego *vacatio legis* jest szczególnie istotny, gdy nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej¹⁴⁰, czy też w dziedzinie stosunków prawnopodatkowych¹⁴¹. Zwykle podejmowanie decyzji gospodarczych wymaga czasu, aby uniknąć strat. Konieczność zapewnienia podatnikowi możliwości odpowiedniego planowania swej działalności jawi się szczególnie wyraźnie, gdy występuje

¹³⁶ Orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. K.2/94, OTK w 1994 r. – cz. II, poz. 36, s. 50; D. Salitra, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 38.

¹³⁷ Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 22.

¹³⁸ Tamże, s. 22.

¹³⁹ W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym...*, s. 213.

¹⁴⁰ Orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. K.2/94, OTK w 1994 r. – cz. II, poz. 36, s. 49.

¹⁴¹ Wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K.48/04, OTK ZU nr 2A/2005, poz. 15, s. 181.

powiązanie działalności gospodarczej i obowiązków podatkowych wobec państwa. Władztwo państwowe w prawie daninowym ma bowiem na tyle drastyczny charakter, że podatnikowi muszą przysługiwać szczególne gwarancje pewności prawnej. Musi mieć odpowiedni czas do rozporządzenia swoimi interesami, na ich ochronę¹⁴². Zarazem jednak *vacatio legis* nie może służyć do uchylania się od obowiązków podatkowych. Jednoznacznie wiąże Trybunał egzekwowanie należności podatkowych, konstytucyjnie ustanowionych, z konstytucyjnym nakazem wykonywania budżetu, a więc m.in. zapewnienia państwu przychodów w budżecie założonych. Realizacja strony dochodowej budżetu jest uznawana za samodzielną wartość konstytucyjną, a zarazem konstytucyjny obowiązek organów stanowiących i wykonujących budżet. Nie można zatem nie brać jej pod uwagę przy dokonywaniu ocen konstytucyjności prawa daninowego¹⁴³.

Ochrona interesu w toku

Składową zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przezeń prawa jest obowiązek ochrony (poszanowania)¹⁴⁴ przez prawodawcę interesu w toku¹⁴⁵. Jest on zobowiązany chronić przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte na gruncie dotychczasowych przepisów. Normodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Niezależnie od nakazu ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis*, ustrojodawca wymaga, aby sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, aby mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny¹⁴⁶.

Zasada ochrony interesów w toku – tak jak wiele innych zasad konstytucyjnych – nie ma bezwzględного charakteru. Obowiązek uwzględnienia interesów w toku może być relatywizowany powołaniem się na ogólny

¹⁴² Orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K.9/92, OTK w 1993 r. – cz. I, poz. 6, s. 70; Orzeczenie TK z 14 grudnia 1993 r., sygn. K.8/93, OTK w 1993 r. – cz. II, poz. 43, s. 418.

¹⁴³ Orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. K.2/94, OTK w 1994 r. – cz. II, poz. 36, s. 50.

¹⁴⁴ Wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. P.7/04, OTK ZU nr 5A/2005, poz. 53, s. 733.

¹⁴⁵ Tamże, s. 733.

¹⁴⁶ Orzeczenie TK z 15 lipca 1996 r., sygn. K.5/96, OTK w 1996 r., cz. II, poz. 30, s. 23.

argument ryzyka gospodarczego, który odnosi się także do zmian stanu prawnego¹⁴⁷. Ma jednak bardziej kategoriyczny charakter, jeśli spełnione zostały trzy warunki: 1) prawodawca wyznaczył pewne ramy czasowe, w których jednostka może realizować określone przedsięwzięcie wedle z góry ustalonych reguł, w zaufaniu, że ustalone reguły nie zostaną zmienione, 2) dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie i nie może się zrealizować w wyniku jednorazowego zdarzenia gospodarczego, a jednocześnie 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania owych przepisów¹⁴⁸. W takiej sytuacji obowiązkiem normodawcy jest ustanowienie takich przepisów przejściowych, aby umożliwić dokończenie owych przedsięwzięć stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzyć inne możliwości dostosowania się adresata regulacji do zmienionej sytuacji prawnej¹⁴⁹.

Zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie trwania roku podatkowego

Co do zasady, nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu trwania roku podatkowego¹⁵⁰. Zmiany dotyczące podatków, w których wymiar podatku dokonywany jest za okresy roczne, powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego¹⁵¹. Choć Trybunał traktuje je za wymagania o wiążącym charakterze, to dopuszcza odstępianie od nich. Może mieć ono miejsce wtedy, gdy przemawiają za tym uzasadnione argumenty prawne¹⁵². W szczególności, taką wartością jest stabilność budżetu państwa. Cel fiskalny regulacji może rekompensować szkody wywołane złamaniem reguł tworzenia prawa podatkowego¹⁵³.

¹⁴⁷ Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K.26/97, OTK w 1997, poz. 24, s. 468.

¹⁴⁸ Tamże, s. 466; wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K.27/00, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 6, s. 150–151; wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. P.7/04, OTK ZU nr 5A/2005, poz. 53, s. 733–734.

¹⁴⁹ Wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., sygn. K.27/98, OTK w 1999 r., cz. I, poz. 1, s. 11.

¹⁵⁰ Orzeczenie TK z 29 marca 1994 r., sygn. K.13/93, OTK w 1994 r. – cz. I, poz. 6, s. 50.

¹⁵¹ Orzeczenie TK z 28 grudnia 1995 r., sygn. K.28/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 222; wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K.48/04, OTK ZU nr 2A/2005, poz. 15, s. 181–182.

¹⁵² Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K.26/97, OTK w 1997, poz. 24, s. 466; wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., sygn. K.13/01, OTK w 2001 r. – cz. I, poz. 23, s. 461.

¹⁵³ Por. wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., sygn. K.13/01, OTK w 2001 r. – cz. I, poz. 23, s. 464–465.

Przez kilkanaście lat obowiązywania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych podatnicy byli informowani o aktualizacji skali podatkowej i kwoty wolnej od podatku na następny rok podatkowy początkowo w terminie do 15 listopada, a od 1993 r. do 30 listopada każdego roku poprzedzającego rok podatkowy. Obserwacja i ocena praktyki legislacyjnej pozwoliła Trybunałowi na przyjęcie zasady, że miesięczny termin przed rozpoczęciem roku podatkowego jest ostatecznym terminem, po którym nie można już dokonywać zmian mogących mieć wpływ na wysokość podatku w nadchodzącym roku podatkowym¹⁵⁴. Co więcej, wymagania dotyczące „podatkowego” *vacatio legis* wywodzi Trybunał Konstytucyjny nie z przepisów ustaw podatkowych, lecz wprost z zasady demokratycznego państwa prawnego i wyprowadzonej z niej zasady zaufania do państwa i prawa¹⁵⁵.

Każdy podatnik, bez względu na uzyskiwane dochody, ma prawo wiedzieć odpowiednio wcześniej, jak zostanie ukształtowany jego obowiązek podatkowy w następnym roku. Prawo to nabiera szczególnego znaczenia, gdy efektem zmiany obowiązku podatkowego, bez należytego *vacatio legis*, jest uszczuplenie dochodów podatnika, gdy naruszone zostały gwarancje bezpieczeństwa prawnego jednostki oraz jej zaufanie do państwa i prawa¹⁵⁶.

Oceniając konstytucyjność zmiany przepisów prawa podatkowego w trakcie trwania roku podatkowego, trzeba mieć na uwadze konstrukcyjną specyfikę podatku dochodowego od osób fizycznych. Jest on (podobnie jak inne tzw. podatki roczne) wymierzany od sumy dochodów uzyskanych w ciągu roku podatkowego. Jest przy tym sprawą drugorzędną, w jakiej dacie tego roku dochody wpłynęły do podatnika. Oznacza to, że rozliczenie podatku może nastąpić dopiero w następnym roku kalendarzowym. Powyższa okoliczność wywołuje trudności w podziale roku podatkowego na różne okresy, w których miałyby obowiązywać odmienne reguły opodatkowania. Jej występowanie sprawia, że prawodawca dokonując zmian podatku w czasie roku podatkowego narusza zasady przyzwoitej legislacji¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Orzeczenie TK z 15 marca 1995 r., sygn. K.1/95, OTK w 1995 r. – cz. I, poz. 7, s. 101; wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K.48/04, OTK ZU nr 2A/2005, poz. 15, s. 181.

¹⁵⁵ Wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K.48/04, OTK ZU nr 2A/2005, poz. 15, s. 182.

¹⁵⁶ Tamże, s. 182.

¹⁵⁷ Orzeczenie TK z 29 marca 1994 r., sygn. K.13/93, OTK w 1994 r. cz. I, poz. 6, s. 50.

Podsumowanie

Zasady prawidłowej legislacji wyznaczają formalne ramy swobody decyzyjnej prawodawcy. Sprawiają, iż wola normotwórcza organu władzy publicznej nie może być wyrażona w dowolnej postaci. Zarazem treść poszczególnych zasad podlega dookreśleniu w procesie stosowania prawa, w związku z konkretnym dylematem prawnym, na tle ściśle określonego stanu gospodarczego i społecznego państwa. Sytuacyjne plasowanie zasad prawidłowej legislacji czyni je mimo wszystko elastycznymi, poddanymi dynamice procesów prawnych, gospodarczych, społecznych oraz politycznych.

Jacek Zaleśny

PRINCIPLES OF PROPER LEGISLATION

The author has undertaken to analyse one of the most significant legal problems – the problem of principles of proper legislation. He has given attention to the fact that there is a distinction between the principles of creating the law and the principles of indicating the method of creating the legal act. Though in democratic state, parliament plays the special role, nevertheless its power must be limited. During the legislative procedure, the parliament is obliged by principles of proper legislation, such as *vacatio legis*, non retroactive of the law, protection of just vested interests or prohibition of introducing any changes in the taxation system during the taxation year.