

*Proces prawotwórczy*  
*w świetle orzecznictwa*  
*Trybunału Konstytucyjnego*

*wydanie drugie*  
*z Suplementem za 2002 rok*



Warszawa, maj 2003

## **Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego**

Wybór i przygotowanie:

Irena Chojnacka

Pracownia Dokumentacji Orzecznictwa w Zespole Orzecznictwa i Studiów

Opracowanie redakcyjne:

Redakcja Wydawnictw Trybunału Konstytucyjnego

## SPIS TREŚCI

### Wprowadzenie

<b>Część I – Wpływ zasad państwa prawnego na tworzenie prawa .....</b>	<b>5</b>
1. Demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające .....	7
zasady sprawiedliwości społecznej .....	7
2. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa .....	8
3. Zasada ochrony praw nabytych .....	9
4. Zasada niedziałania prawa wstecz ( <i>lex retro non agit</i> ) .....	11
5. Nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego ( <i>vacatio legis</i> ) .....	12
6. Warunki wejścia w życie aktu normatywnego .....	14
7. Zasada określoności przepisów prawa .....	15
8. Wyłączność ustawy w sprawach wolności i praw oraz prawa daninowego .....	16
9. Ustalanie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego .....	18
10. Dopuszczalność ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa .....	19
<b>Część II – Upoważnienia do wydawania aktów podustawowych .....</b>	<b>23</b>
1. Konstrukcja upoważnienia .....	23
2. Zakaz przekazywania kompetencji normodawczej innemu organowi (zakaz subdelegacji) .....	25
3. Ustawowe wytyczne do treści aktu .....	25
<b>Część III – Konstytucyjne warunki procesu ustawodawczego .....</b>	<b>29</b>
1. Obowiązek konsultowania projektów ustaw w procesie legislacyjnym .....	29
2. Pilny tryb ustawodawczy .....	33
3. Kompetencje Sejmu i Senatu w procesie ustawodawczym .....	34

<b>Skorowidz orzeczeń .....</b>	<b>39</b>
<b>SUPLEMENT .....</b>	<b>43</b>

## WPROWADZENIE

W kilkunastoletnim okresie działalności Trybunału Konstytucyjnego dorobek orzecznictwa związany z zagadnieniami procesu prawotwórczego jest bardzo bogaty i stanowi znaczącą pozycję w jego orzecznictwie. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zagadnień prawotwórczych odnoszą się zarówno do zagadnień prawnomaterialnych, jak również proceduralnych, m.in. **zachowania trybu uchwalania ustaw określonego w przepisach prawa** (zwłaszcza w Konstytucji i ustawach). Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do ustaw (art. 42 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym) rozciąga się nie tylko na badanie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, lecz także dochowanie trybu ich uchwalania (orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K. 14/91 i wyrok z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98), niezależnie od faktu, czy wniosek, pytanie prawne lub skarga konstytucyjna zawiera taki zarzut. **Zarzuty proceduralne badane są przez Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności. Jeżeli doprowadzą one do wniosku, że przepis został uchwalony z naruszeniem trybu określonego w Konstytucji i ustawach, staje się to wystarczającą przesłanką dla uznania jego niekonstytucyjności i nie ma podstaw, by orzekać o merytorycznych treściach w nim zawartych** (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98 odnoszący się do ustawy z 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw).

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie (zestawienie) wybranych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, związanych z procesem prawotwórczym, odnoszących się do konstytucyjnych zasad wynikających z klauzuli państwa prawnego, a także rozumienia konstytucyjnego wymogu określenia w upoważnieniu wytycznych dotyczących treści aktu oraz zachowania konstytucyjnych warunków procesu legislacyjnego. Wybrane wypowiedzi prezentują główne kierunki orzecznictwa w tych obszarach. Z uwagi na bogaty dorobek orzeczniczy w tym zakresie brak jest możliwości zaprezentowania wszystkich jego wypowiedzi obejmujących w każdej z prezentowanych części kilkadziesiąt orzeczeń, w uzasadnieniach których Trybunał odnosił się do przedmiotowych zagadnień.

Zestawienia wypowiedzi Trybunału – do końca 2001 r. dokonano w oparciu o cały dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego ze szczególnym uwzględnieniem Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Pozwoliło to na wskazanie kontynuacji linii orzeczniczej w wypowiedziach odnoszących się do reguł wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz pewną ewolucję w obszarze zupełności ustawy czy też formułowaniu upoważnień do wydawania aktów wykonawczych. Wyeksponowano wypowiedzi dotyczące nowych uregulowań Konstytucji, w szczególności dotyczących źródeł prawa.

Podstawowa działalność Trybunału Konstytucyjnego polega na kontroli spójności systemu prawnego w państwie, a przez to kształtowanie ładu prawnego i bezpieczeństwa prawnego adresatów normy prawnej. Wyposażony on został w kompetencję eliminowania niekonstytucyjnych przepisów z porządku prawnego. Przestrzeganie zasad stanowienia prawa zarówno formalnych, jak materialnoprawnych pozwala na tworzenie spójnego systemu prawnego w Rzeczypospolitej – która jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).



## CZĘŚĆ I

### WPLYW ZASAD PAŃSTWA PRAWNEGO NA TWORZENIE PRAWA

#### *1. Demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej*

Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. z zasady państwa prawnego wywiedziono szereg norm i zasad, które wówczas nie były wysłowione w tekście Konstytucji. Chodzi tu o prawo dostępu do sądu, zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę ochrony praw nabytych, ochronę prawa do prywatności oraz wyłączność ustawy w ustanawianiu przepisów prawa odnoszących się do praw i wolności, prawa własności, spraw podatkowych, a także przy wprowadzaniu ograniczeń wymienionych praw.

Dziś rola art. 2 Konstytucji jest inna, bowiem Konstytucja z 1997 r. zawarła w swojej treści szereg norm, np. prawo dostępu do sądu, ochronę prawa do prywatności czy też wyłączność ustawy w ustanawianiu podstawowych praw, w tym także obowiązek przestrzegania zasady proporcjonalności przy wprowadzaniu ograniczeń tych praw (zakaz naruszania istoty prawa chronionego). Nie ma zatem potrzeby powoływania się na art. 2 Konstytucji w przypadku norm wyrażonych wprost w Konstytucji. Ma on natomiast znaczenie w tym zakresie, w którym dana zasada nie jest odrębnie wyrażona w Konstytucji. Chodzi o takie zasady, jak: **ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (bezpieczeństwo prawne), ochrona praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* (odpowiedniego okresu dostosowawczego), przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności przepisów prawa** (Trybunał Konstytucyjny wywodzi tę zasadę z art. 2 i z przepisów odsyłających do ustawy, np. art. 217, art. 31 ust. 3 Konstytucji i innych).

Rozumienie klauzuli demokratycznego państwa prawnego uformowane w praktyce konstytucyjnej i orzecznictwie lat 1990-1997 pozostało aktualne po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że sformułowanie w art. 2 Konstytucji z 1997 r. przepisu, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej daje wyraz intencji przejęcia dotychczasowego kształtu i rozumienia przepisu art. 1 poprzedniej Konstytucji. Klauzulę demokratycznego państwa prawnego należy rozumieć jako zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Wywiedziona z niej została zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa (wyrok z 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa od dawna traktowana była przez Trybunał Konstytucyjny jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego, z której Trybunał wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się przede wszystkim do sytuacji, gdy mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami obowiązującego stanu prawnego. Na ustawodawcy ciąży wtedy obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony

praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku (orzeczenie z 2 marca 1993 r., K. 9/92 i wyrok z 25 listopada 1997 r., K. 26/97).

Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. **Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, szczególnie w przypadku, gdy wpływa ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami** (orzeczenie z 25 czerwca 1996 r., K. 15/95 oraz wyroki: z 17 grudnia 1997 r., K. 22/96 i z 15 września 1998 r., K. 10/98).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz związane z nią zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa, ochrony praw nabytych, określoności prawa, zachowania reguł przyzwoitej legislacji, niedziałania prawa wstecz i zachowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowią istotną część treści normatywnej wynikającej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 21 marca 2001 r., K. 24/00).

Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zostaną zaprezentowane w częściach dotyczących problematyki: bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, ochrony praw nabytych, zakazu stanowienia przepisów prawa z mocą wsteczną (zasady niedziałania prawa wstecz – *lex retro non agit*), określoności przepisów prawa i obowiązku przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, zachowania prawidłowego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*), warunków wejścia w życie aktu normatywnego, materii ustawowej oraz ingerencji w gwarantowane konstytucyjnie wolności i prawa. Należy dodać, że w poszczególnych częściach zasady te będą się przeplatały, bowiem są one ze sobą ściśle powiązane. Zasada bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa wiąże się z zasadą ochrony praw nabytych, niedziałania prawa wstecz i zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

## **2. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa**

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana jest w orzecznictwie Trybunału, także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki nie dające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (wyrok z 25 listopada 1997 r., K. 26/97).

**Zasada państwa prawnego wymaga stanowienia norm nienaganych z punktu widzenia techniki legislacyjnej.** Normy te powinny realizować założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce i strzec tego zespołu wartości, który wyraża Konstytucja. Należy przy tym uwzględnić wartości wskazane w preambule Konstytucji oraz sprecyzowaną w art. 1 Konstytucji zasadę, że Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Zasady ochrony zaufania do państwa i sprawiedliwości społecznej wyrażone w art. 2 Konstytucji nie stanowią dwóch zupełnie niezależnych wzorców konstytucyjnych, ponieważ Konstytucja przyjęła model demokratycznego państwa prawnego, w którym sprawiedliwość społeczna jest celem urzeczywistnionym przez demokratyczne państwo prawne. Zasada sprawiedliwości społecznej w zestawieniu z art. 1 i 2 Konstytucji powinna być pojmowana jako czynnik prowadzący do sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98).

Przy ocenie zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania do państwa i do prawa Trybunał Konstytucyjny rozważa także, na ile oczekiwanie jednostki (że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań) są



usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, a nawet niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. Ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa (wyroki: z 28 kwietnia 1998 r., K. 3/99 i z 13 marca 2000 r., K. 1/99).

Istotnym elementem tej zasady jest obowiązek poszanowania przez ustawodawcę interesów w toku, np. przedsięwzięć gospodarczych i finansowych, rozpoczętych na gruncie dotychczasowych przepisów. **Ustawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego.** Nakaz ochrony interesów w toku (pewność prawa) nie ma charakteru bezwzględny. Powołana zasada ma jednak szczególnie kategorię charakter, jeżeli ustawodawca wyznaczył pewne ramy czasowe, w których jednostka może realizować określone przedsięwzięcie według z góry ustalonych reguł, w zaufaniu, że nie zostaną one zmienione, a jednocześnie dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie i jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia (wyrok z 7 lutego 2001 r., K. 27/00).

Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów (wyrok z 10 lipca 2000 r., SK 21/99).

**Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych.** Dokonywanie w procesie stanowienia prawa nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, zmian przekreślających wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98).

Zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa oraz bezpieczeństwa prawnego wynikają z klauzuli demokratycznego państwa prawnego i mają charakter wiążący dla ustawodawcy. Odstąpienie od tych zasad mogłoby nastąpić w sytuacji szczególnej konieczności uzasadnionej interesem publicznym (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98). Zasad tych nie można jednak rozumieć jako nakazu niezmienności prawa i zakazu ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne rozciągnięte w czasie, zwłaszcza w tych dziedzinach życia społecznego, które podlegają szybkim zmianom faktycznym, jak to ma miejsce w polskiej gospodarce. Zasady te wyznaczają natomiast warunki, od których zależy ocena dopuszczalności zmian stanu prawnego (wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

W szczególnych okolicznościach Konstytucja dopuszcza nie tylko odstępianie od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ale również możliwość odstąpienia od nakazu ochrony praw nabytych. **W wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest nawet** wprowadzenie pewnych odstępstw od zasady *lex retro non agit*, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. **Dopuszczalność odstępstw od wymienionych zasad konstytucyjnych zależy od wagi wartości konstytucyjnych, które dana regulacja prawna ma chronić** (orzeczenie z 25 lutego 1992 r., K. 3/91 i wyrok z 3 października 2001 r., K. 27/01).

### **3. Zasada ochrony praw nabytych**

Zasada ochrony zaufania do państwa nakazuje stanowienie i stosowanie przepisów prawa w taki sposób by nie naruszać zasady ochrony praw nabytych. **Istota zasady ochrony praw nabytych sprowadza się do takiego nakazu stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji** (wyrok z 2 czerwca 1999 r., K. 34/98). Z tej zasady wynika obowiązek stosowania procedury służącej ochronie określonych praw i interesów obywateli, natomiast nie wynika bezwzględny zakaz zmiany unormowań prawnych na niekorzyść obywatela. Zależy to od treści

dokonywanych przez ustawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości (wyrok z 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99).

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych *in abstracto* (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K. 14/91 i wyrok z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99). Jednakże poza tą ochroną znajdują się osoby fizyczne i prawne, które nie mają praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw (sytuacje prawne). Ochrona praw nabytych nie może uniemożliwiać zasadniczej reformy polskiego systemu prawnego, w tym systemu norm regulujących funkcjonowanie organów administracji publicznej (wyroki z: 22 czerwca 1999 r., K. 3/99 i 13 marca 2000 r., K. 1/99). **Ekspektatywy praw objęte są ochroną wówczas, gdy spełniają wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich ustawy późniejszej.** Zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw nabytych mają charakter zasad przedmiotowych, wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Naruszenie tych zasad może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym naruszenia tych praw lub wolności (wyrok z 10 lipca 2000 r., SK 21/99).

U podstaw praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. **Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza stanowienia regulacji ograniczających lub znoszących prawa podmiotowe.** Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwania jednostki dotyczące ochrony praw nabytych jest usprawiedliwione, ponieważ zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne (wyrok z 4 stycznia 2000 r., K. 18/99).

**Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego.** Z konieczności zachowania praw nabytych nie można wywodzić obowiązku ustawodawcy kreowania identycznych uprawnień dla innych osób (wyrok z 12 września 2000 r., K. 1/00).

Zasady ochrony praw nabytych oraz bezpieczeństwa i pewności prawa chroniące jednostki i inne podmioty stosunków prawnych przed ingerencją władzy państwowej nie dotyczą w takim samym zakresie Skarbu Państwa (państwa jako podmiotu stosunków prywatnoprawnych). Prawo to dotyczy w pierwszym rzędzie osób fizycznych oraz innych podmiotów prawa prywatnego. Państwo jest bowiem w tym przypadku podmiotem zobowiązanym do zapewnienia ochrony, a nie uprawnionym do korzystania z niej. Ze względów pojęciowych niemożliwe są roszczenia Skarbu Państwa wobec samego państwa z tytułu ochrony praw nabytych czy innych praw konstytucyjnych. Skarb Państwa to samo państwo, określane tylko w stosunkach prywatnoprawnych w szczególny i wynikający z tradycji sposób (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99).

W stosunkach pracy zasada ochrony praw nabytych musi uwzględniać fakt, że treść stosunku pracy nie jest, z uwagi na jego konstrukcję prawną, niezmienna w czasie. Kodeks pracy przewiduje możliwość modyfikacji treści tego stosunku także w drodze jednostronnego oświadczenia woli jednej ze stron. Oznacza to, że zarówno pracodawca, jak i pracownik winien liczyć się z możliwością zmian treści łączącego ich stosunku prawnego, także w zakresie wysokości wynagrodzenia za pracę. Ocena ingerencji ustawodawcy w istniejące stosunki prawne z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych wymaga odwołania się do trwałości pewnych uprawnień na gruncie obowiązujących wcześniej przepisów ustawowych. Nie wszystkie uprawnienia, nabyte na podstawie ustaw, których realizacja rozłożona jest w czasie, korzystają z tego samego stopnia trwałości i niezmienności. Ustawowa konstrukcja stosunku pracy, zakłada pewną swobodę pracodawcy w zmianie warunków pracy i płacy. Jeżeli ustawodawca

wprowadzi z zachowaniem okresu dostosowawczego regulację przewidującą inny sposób obliczania wynagrodzenia, a nawet jego obniżenie, to nie narusza zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i wynikającej z niej zasady ochrony praw nabytych. Uprawnienie do wynagrodzenia w określonej wysokości za okresy przeszłe nie jest objęte konstytucyjną gwarancją ochrony praw nabytych, bowiem przepisy prawa pracy przewidują możliwość jednostronnego rozwiązania stosunku pracy, a także możliwość modyfikacji treści stosunku. Nie można więc mówić o nabytym prawie do niezmienności w przyszłości wysokości umówionego wynagrodzenia (wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

#### **4. Zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*)**

Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. U podstaw tej zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 17 grudnia 1997 r., K. 22/96).

Zasadę tę należy rozumieć nie tylko jako zakaz stanowienia norm prawnych nakazujących stosowanie nowoustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych, lecz także jako zakaz stanowienia międzyczasowych (intertemporalnych) reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowoustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych. **W dziedzinie prawodawczej działalności państwa stwarza ona obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli tego nie wymaga ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją, obowiązek przyznawania praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji realizacji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli i wreszcie obowiązek nie nadawania przepisom prawnym mocy wstecznej.** Gdy idzie o ten ostatni obowiązek zasada zaufania do państwa wymaga, by mocy wstecznej nie nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną (orzeczenie z 30 listopada 1988 r., K. 1/88).

Z wstecznym (retroaktywnym) działaniem przepisów mamy do czynienia wówczas, gdy prawodawca nakazuje określone fakty prawnie relewantne, zaistniałe przed dniem wejścia w życie nowych przepisów, oceniać w świetle tych nowych przepisów, wprowadzając fikcję, jakoby przepisy te obowiązywały już w dacie nastąpienia ocenianych faktów. W przypadku gdy regulacja zawarta w przepisie w oczywisty sposób działa *pro futuro*, a przy tym wywołuje skutki prawne dopiero w trzy miesiące po wejściu ustawy w życie, nie narusza zasady niedziałania prawa wstecz. Nie oznacza to, że nie naruszając zasady niedziałania prawa wstecz prawodawca może dowolnie ingerować w istniejące stosunki prawne i swobodnie je modyfikować. Granicą jest tu przede wszystkim przestrzeganie zasady ochrony praw nabytych i zasady ochrony zaufania do państwa i prawa (wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

**Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych. Z tych też względów od zasady niedziałania prawa wstecz można odstępować wyjątkowo z bardzo ważnych powodów, bądź gdy wynika to z natury normowanych stosunków.** Zasada ta jako dyrektywa legislacyjna skierowana pod adresem organów stanowiących prawo, zawiera w swojej treści **zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych przewidzianych tymi normami.** Norma nie działa wstecz, jeżeli na jej podstawie należy dokonywać kwalifikacji zdarzeń, które wystąpiły po jej wejściu w życie (orzeczenie z 28 maja 1986 r., U 1/86).

**Gwarancje prawne ochrony interesu jednostki mają wyjątkowo duże znaczenie w prawie podatkowym i to zarówno w płaszczyźnie materialno-prawnej, jak i proceduralnej.** Zasada przyzwoitej legislacji nakazuje zachowanie szczególnej staranności przy regulacjach podatków, jako

materii konstytucyjnej dotyczącej bezpośrednio praw obywatelskich. Zwolnienia jak również ulgi podatkowe, będące wyłomem w zasadzie powszechności i równości opodatkowania (art. 84 Konstytucji), służą założonym przez ustawodawcę celom o charakterze stymulującym rozwój gospodarczy, najczęściej związanym z oczekiwaniem określonych zachowań ze strony podatników. Trybunał wielokrotnie wyrażał pogląd, że ustawodawca ma względną swobodę w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Daleko idąca swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest jednak w swoisty sposób równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania (proceduralnych aspektów) zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji. Zasady te – stanowiące przejaw ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa – **wyrażają się m.in. w obowiązku ustawodawcy do ustanawiania „odpowiedniej” *vacatio legis* oraz w obowiązku należytego formułowania przepisów przejściowych.** W zasadzie nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku. Zmiany takie, gdy chodzi o obecne ukształtowanie podatku dochodowego od osób fizycznych, powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego. Nie są to wprawdzie wymagania o bezwzględnie wiążącym charakterze, ale odstępstwo od nich dopuszczalne jest tylko, gdy przemawiają za tym uzasadnione argumenty prawne (orzeczenia: z 29 marca 1994 r., K. 13/93, z 24 maja 1994 r., K. 1/94, z 18 października 1994 r., K. 2/94, z 12 stycznia 1995 r., K. 12/94, z 11 września 1995 r., P. 1/95 oraz wyrok z 25 kwietnia 2001 r., K. 13/01).

Zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru absolutnego. Najbardziej rygorystycznie jest stosowana w prawie karnym (art. 42 ust. 1 Konstytucji). Może natomiast doznawać pewnych wyjątków w innych dziedzinach prawa (orzeczenia: z 25 lutego 1992 r., K. 3/91, z 19 października 1993 r., K. 14/92, z 30 listopada 1993 r., K. 18/92, z 7 grudnia 1993 r., K. 7/93). Odstępstwo od niej jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (wyrok z 6 lipca 1999 r., P. 4/99). Konstytucja dopuszcza nie tylko odstępstwo w szczególnych okolicznościach od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ale również odstępstwo od nakazu ochrony praw nabytych. Co więcej, w wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest nawet wprowadzenie pewnych odstępstw od zasady *lex retro non agit*, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. **Dopuszczalność odstępstw od wymienionych zasad konstytucyjnych zależy od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja prawna ma chronić** (wyroki: z 7 lutego 2001 r., K. 27/00 i z 3 października 2001 r., K. 27/01)

##### **5. Nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*)**

**Ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca** (została nie tylko uchwalona lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym). Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi istotny składnik zasady zaufania do państwa, wywodzącej się z zasady demokratycznego państwa prawnego. Jej treścią jest zakaz nadawania mocy wstecznej przepisom, zwłaszcza normującym prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Uznając tę zasadę za podstawę porządku prawnego, Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza dopuszczalności odstępstwa od tej zasady w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna, np. sprawiedliwości społecznej. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły. Nie można stosować tego wyjątku do wynagrodzeń za pracę, szczególnie jeżeli dotyczy to osób, dla których stanowi ono jedyne źródło utrzymania siebie i rodziny. W takim przypadku nawet sytuacja budżetowa państwa nie może stanowić usprawiedliwienia dla wprowadzenia przepisów bez odpowiedniego *vacatio legis*, a tym bardziej z mocą wsteczną (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., K. 15/91).

Rozumienie konstytucyjnego nakazu ustanawiania *vacatio legis* i nadawania temu nakazowi odpowiedniego wymiaru czasowego należy rozważyć odrębnie w odniesieniu do przepisów prawa daninowego, gospodarczego oraz przepisów regulujących sytuację osób, których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest, z powodów naturalnych, szczególnie utrudniona, tj. np. osób bezrobotnych, emerytów i rencistów.

**Badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter odpowiedni do ich treści i charakteru.** Założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu 14 dni, jako przewidzianego ogólnie przez ustawodawcę. Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* zależy też jednak od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej. Argument ważnego interesu publicznego może – wyjątkowo – uzasadniać ograniczenie lub nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis* (orzeczenie z 11 września 1995 r., P. 1/95).

W stosunkach państwo – obywatel, regulowanych przez prawo konstytucyjne, funkcja gwarancyjna przepisów tego prawa nie może – z natury rzeczy – wyrażać się w tym, że obywatel nie powinien ponosić skutków ekonomicznych niepowodzeń swego państwa. Przed ustawodawcą staje za to wówczas problem sprawiedliwego rozłożenia skutków tych niepowodzeń na poszczególne grupy obywateli. Stąd też problem *vacatio legis* w odniesieniu do przepisów pogarszających sytuację płacową pracowników państwowej sfery budżetowej musi być rozpatrywany przy uwzględnieniu wszystkich uwarunkowań, które ma obowiązek uwzględnić ustawodawca. „Odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z możliwością pokierowania – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. **Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, a te bywają wszak zróżnicowane.** W sytuacji gdy istnieje możliwość zapoznania się z nowymi przepisami i istnieją możliwości adaptacyjne, ważny interes publiczny przemawia za uznaniem, iż siedmiodniowa *vacatio legis* jest „odpowiednia” (wyrok z 16 czerwca 1999 r., P. 4/98).

Nakaz stosowania odpowiedniej *vacatio legis* ma szerszy zasięg stosowania niż zasada ochrony praw nabytych, ponieważ odnosi się również do regulacji, które nie ograniczają ani nie znoszą praw podmiotowych. Zakresy stosowania obu zasad nakładają się na siebie, ponieważ **wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi jeden z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte** (wyrok z 4 stycznia 2000 r. K. 18/99).

Na aprobatę zasługiwałaby praktyka wprowadzania w życie aktów normatywnych, która poprzez określenie dostatecznie odległych terminów wchodzenia w życie stwarzałaby realną gwarancję wszystkim ich adresatom do przygotowania się do realizacji postanowień takich aktów. Jest oczywiste, że jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne, to okres „spoczywania” aktu normatywnego powinien być dostatecznie długi w wypadku regulowania nowych materii prawnych, a w szczególności w wypadku wprowadzania różnorodnych nakazów i zakazów połączonych z odpowiedzialnością karną. Jeżeli jednak 14 dniowy termin wejścia w życie ustawy (np. o usługach detektywistycznych) nie jest terminem optymalnym, ale dopuszczalnym w danej sytuacji, to dopuszczalne jest podpisanie i skierowanie do publikacji ustawy regulującej bardzo ważną problematykę społeczną, mającą znaczenie dla ochrony porządku prawnego oraz podstawowych praw (wyrok z 3 października 2001 r., K. 27/01).

Minimalny standard *vacatio legis* wyznacza ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych, przewidująca jako zasadniczy okres *vacatio legis* termin czternastodniowy. Ustawa przewiduje wyjątki od tej zasady podstawowej – w myśl art. 4 ust. 2, który stanowi, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu *vacatio legis* dłuższej niż czternastodniowa.

W takiej sytuacji muszą jednak zaistnieć dostatecznie przekonujące argumenty uzasadniające odstępianie od zasady. Takim argumentem nie może być fakt, że organ sprawujący władzę ustawodawczą działał początkowo niedostatecznie szybko, następnie zaś – z pełną świadomością – uchwalił ustawę, która już w momencie przekazania jej Prezydentowi RP była retroaktywna. Tego rodzaju działanie ustawodawcy nie zasługuje na obronę, ponieważ brak jest należytej przesłanki nadzwyczajnego odstąpienia od stwierdzenia naruszenia zasady nieretroaktywności (wyrok z 10 października 2001 r., K. 27/01).

## 6. Warunki wejścia w życie aktu normatywnego

**Warunkiem wejścia w życie powszechnie obowiązującego aktu normatywnego jest jego ogłoszenie** (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Ogłoszenie oznacza przekazanie informacji o treści aktu normatywnego jego adresatom. Warunek ten dotyczy zresztą nie tylko ustaw, ale także innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, a mianowicie rozporządzeń i aktów prawa miejscowego, jak również umów międzynarodowych (art. 88 ust. 3). Zasady i tryb ogłaszania ustaw i innych aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji). Ogłoszenie ustawy następuje przez publikację jej tekstu w Dzienniku Ustaw. Nie wystarcza inny sposób podania treści ustawy do wiadomości publicznej (art. 122 ust. 2 i 5 i art. 144 ust. 3 pkt 7). **Do spełnienia tego warunku konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie**, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania. Nie ma natomiast znaczenia, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego (wyrok z 20 grudnia 1999 r., K. 4/99).

Zasady ogłaszania aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych określa ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych. art. 4 ust. 1 tej ustawy realizuje konstytucyjną zasadę stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ustanawiając nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia aktu normatywnego. Akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłoszone w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (wyrok z 3 października 2001 r., K. 27/01).

Rozwiązania zawarte w tej ustawie mają stworzyć możliwość zapoznania się z nową ustawą oraz przygotowania warunków do jej należytego funkcjonowania. Twórca ustawy, jako upoważniony do wyznaczenia terminu jej wejścia w życie może wybrać jedno z dwóch rozwiązań: ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia albo wchodzi w życie w terminie późniejszym, a więc z zachowaniem *vacatio legis* (§ 33 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej). Dzień wejścia w życie ustawy można wyznaczyć na dzień jej ogłoszenia tylko w przypadkach szczególnie uzasadnionych, z wyjątkiem sytuacji, gdy ustawa nakłada obowiązki na obywateli lub inne podmioty nie podległe organom państwa (§ 33 ust. 3).

Ustalenie 14 dniowej *vacatio legis* jest rozwiązaniem standardowym, tzn. poprawnym w typowych okolicznościach. Nie zmienia zasady ogólnej, zgodnie z którą decyzja w sprawie terminu wejścia w życie ustawy należy do twórcy ustawy. Krótszy niż 14 dniowy okres dostosowawczy w przypadku ustawy modyfikującej reguły wynagradzania, nie może być powodem do uznania za naruszenie zasady odpowiedniej *vacatio legis*, gdy ta regulacja nie stanowiła zaskoczenia dla adresatów ustawy, a utrzymywała stan prawny zbliżony do stanu z lat wcześniejszych (wyrok z 16 czerwca 1999 r., P. 4/98). Adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Jest to szczególnie istotne gdy nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej, której swoboda jest gwarantowana przez przepisy konstytucyjne, bo podejmowanie decyzji gospodarczych wymaga zwykle czasu, by uniknąć strat. Z drugiej strony badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać zawsze musi na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter „odpowiedni” do ich treści i charakteru (orzeczenie z 21 kwietnia 1996 r., K. 15/95 i wyrok z 15 grudnia 1997 r., K. 13/97).

## 7. Zasada określoności przepisów prawa

Przepisy prawa muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. **Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów**, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyrok z 21 marca 2001 r., K. 24/00).

**Wymóg dostatecznej określoności** należy rozumieć jako **nakaz precyzyjnego wyznaczenia dopuszczalnego zakresu ingerencji**. Zasadę określoności należy wiązać z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne. Dziedziną, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania jest – obok prawa karnego – także dziedzina prawa daninowego (wyrok z 13 lutego 2001 r., K. 19/99).

Z zasady państwa prawnego wynika **nakaz przestrzegania** przez ustawodawcę **zasad poprawnej legislacji**. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. **Mają one szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności oraz praw człowieka i obywatela**. Jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Stwarza to bowiem nazbyt szerokie ramy dla organów stosujących taki przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny.

Naruszeniem reguł prawidłowej działalności ustawodawczej jest wadliwa, niedokładna, w wysokim stopniu nieokreślona i niejasna redakcja przepisu prawa, która uniemożliwia precyzyjne ustalenie treści zawartej w nim regulacji. Dotyczy to również umiejscowienia przepisu prawa w ustawie nowelizującej inną ustawę.

Zasady techniki prawodawczej (niezależnie od problemu mocy obowiązującej i kręgu związanych nimi organów) zabraniają także zamieszczania w ustawie nowelizującej przepisów mających treść nie objętą zakresem unormowania ustawy nowelizowanej. Ustawodawca nie powinien ignorować wyrażonych w nich norm, zwłaszcza w sytuacji, gdy z uwagi na współzależność zasad redagowania tekstu prawnego i zasad jego wykładni może się to stać źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa.

Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia: **każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom, przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie oraz powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw** (wyrok z 30 października 2001 r., K. 33/00).

**Niedopuszczalne jest stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiają dowolną interpretację**. W przypadku gdy w różnych aktach

prawnych użyte jest tak samo brzmiące pojęcie, wymagane jest, by każdy akt prawny zawierał precyzyjną definicję pojęcia. Nie można ustawodawcy odbierać prawa do nadawania szczególnego znaczenia występującym w tekście aktu prawnego pojęciom. Muszą one mieć oczywiście swoje naturalne znaczenie nadane przez zasady języka polskiego oraz precyzyjne wyjaśnienie przez ustawodawcę jakie znaczenie nadaje on pojęciu, którym się posługuje. Takie rozwiązanie nie jest sprzeczne z zasadami przyzwoitej legislacji. Ustawodawca ma prawo do nadawania szczególnego znaczenia wykorzystywanym w tekście aktu prawnego pojęciom pod warunkiem, że mają one swoje naturalne znaczenie nadane przez zasady języka polskiego, a ponadto ustawodawca precyzyjnie wyjaśnił jakie znaczenie nadał pojęciu, którym się posługuje (wyrok z 14 września 2001 r., SK 11/00).

Ukształtowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada określoności przepisów prawnych, zwłaszcza gdy przewidują one możliwość sankcji, traktowana jest jako jeden z elementów wynikających z zasad pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, znajdując tym samym podstawę w klauzuli demokratycznego państwa prawnego (orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94). **Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów ma szczególne znaczenie gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela.** Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne. Tego rodzaju wymagania, zarówno z subiektywnego, jak i z obiektywnego punktu widzenia, nabierają szczególnego znaczenia np. na tle art. 4 ustawy z 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (tzw. ustawy lustracyjnej). Subiektywnie dlatego, że narażenie się na konsekwencje przewidziane w art. 30 tej ustawy może zależeć od tego, czy osoba lustrwana składając oświadczenie nie popełni błędu przy ocenie charakteru swoich kontaktów z organami bezpieczeństwa państwa, a więc czy będzie miała jasność co do prawdziwości tego oświadczenia. Obiektywnie natomiast dlatego, gdyż powinny istnieć – podlegające kontroli – normatywne kryteria takiej współpracy (wyrok z 10 listopada 1998 r., K. 39/97).

#### **8. Wylączność ustawy w sprawach wolności i praw oraz prawa daninowego**

Głębokie zmiany ustrojowe w 1989 r., obejmujące także zmiany konstytucyjne, m.in. wprowadzenie zasady demokratycznego państwa prawnego, utrwaliły pozycję aktu ustawodawczego w systemie źródeł prawa i charakter prawny aktów wykonawczych. Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. podstawowe w tym względzie zasady: wyłączności ustawy w sprawach wolności i praw, dopuszczalności regulowania w akcie wykonawczym jedynie spraw wyraźnie w upoważnieniu wymienionych, było jednoznacznie rozumiane zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału. Nie ulegało wątpliwości, że w demokratycznym państwie prawnym ingerencja w wolności i prawa człowieka i obywatela musi mieć konstytucyjną legitymację i formę ustawy. Zasada wyłączności ustawy, ogólnie ustanawiająca wymóg podstawy ustawowej dla określenia obowiązków i uprawnień jednostki, przybiera szczególną (kwalifikowaną) postać w odniesieniu do regulacji o charakterze represyjnym (orzeczenie z 26 września 1995 r., U. 4/95). Do wyłączności ustawy należy materia regulująca zasadnicze zręby podstaw prawnych działania każdego organu władzy publicznej. Przepisy podustawowe (wydane z upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania) mogą stanowić jedynie dopełnienie tych podstaw, zawierając szczegółowe, niezasadnicze elementy regulacji prawnej. Działanie organu władzy publicznej w oparciu o rozporządzenie wydane na podstawie blankietowej normy jest niezgodne z konstytucyjną zasadą legalizmu (orzeczenie z 22 września 1997 r., K. 25/97).

Już w pierwszym orzeczeniu – w 1986 r. – Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że ustalanie obowiązków obywateli i innych podmiotów prawa może zostać unormowane tylko w drodze ustawy, w szczególności w zakresie ustalenia wszelkiego rodzaju obowiązkowych świadczeń wobec państwa, zarówno osobistych jak i majątkowych, a także świadczeń w stosunkach cywilnoprawnych między obywatelami a państwem w zakresie nie ustalonym umowami (orzeczenie z 28 maja 1986 r., U 1/86).

Konstytucja z 1997 r. odeszła od dotychczasowego pojmowania zasady wyłączności ustawy, rozumianej jako obowiązek zachowania ustawowej formy normowania określonych zagadnień.



Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzą do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączość ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii – w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączość ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych. W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych, nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do „pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (wyroki: z 24 marca 1998 r., K. 40/97 i z 9 listopada 1999 r., K. 28/98).

**Konstytucja z 1997 r.**, pod wpływem doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w sposób obszerny i wyczerpujący określiła status prawny jednostki oraz dopuszczalność i formę ingerencji ustawodawczej w konstytucyjnie chronione wolności i prawa. W jej świetle materią taką stanowią m.in. unormowania dotyczące sfery praw i wolności jednostki, w szczególności ustanawiające ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3), prawa własności (art. 64 ust. 3) i innych, z wykluczeniem dopuszczalności przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi. W tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję, unormowanie ustawowe cechować musi zupełność (wyroki: z 19 maja 1998 r., U. 5/97 i z 11 maja 1999 r., P. 9/98).

W sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy. **Ten nakaz należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji**, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw.

Wszelkie ograniczenia prawa własności, w tym np. wiążące się z budową przy granicy z nieruchomością stanowiącą własność osoby trzeciej, jak i warunek uzyskania zgody takiej osoby, stanowią materię ustawową. Wprowadzenie takiego ograniczenia, bez jakiegokolwiek oparcia w materialnoprawnym unormowaniu ustawowym Trybunał Konstytucyjny uznał za naruszające nakaz ustawowego unormowania ograniczeń praw i wolności, a w szczególności prawa własności (wyrok z 5 marca 2001 r., P.11/00).

**Art. 217 Konstytucji ustanawia zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego.** Celem tego przepisu jest stworzenie odpowiednich gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej. Wymaga on, aby wszystkie istotne elementy stosunku daninowego były uregulowane bezpośrednio w ustawie. **Do uregulowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane wyłącznie sprawy nie mające istotnego znaczenia dla konstrukcji danego podatku.** Ustawa może upoważnić organy wykonawcze m.in. do szczegółowego określania ulg i umorzeń oraz podmiotów zwolnionych od podatków, pod warunkiem, że sama określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym (wyroki: z 16 czerwca 1998 r., U. 9/97 i z 1 września 1998 r., U. 1/98). Dopuszczalne jest ustawowe odesłanie do regulacji w drodze rozporządzenia pewnych szczegółowych kwestii związanych z

uksztaltowaniem opłaty eksploatacyjnej. Warunkiem konstytucyjności takiego rozwiązania jest to, że ustawa określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym (wyrok z 9 lutego 1999 r., U. 4/98).

Celem przyjętej w art. 217 Konstytucji zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego jest nie tylko stworzenie gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej, lecz przede wszystkim wzmocnienie pozycji demokratycznych struktur przedstawicielskich i ich odpowiedzialności politycznej (wyroki: z 1 września 1998 r., U. 1/98 i z 16 czerwca 1998 r., U. 9/97).

Wykładnia art. 217 Konstytucji wskazuje, iż przepis ten wymaga zachowania rangi ustawy dla regulowania materii podatkowej, pozostawiając zasadniczo niewielki margines zagadnień, które mogą zostać uregulowane przez akty wykonawcze wydane na podstawie i w ramach upoważnienia ustawowego. Zasada wyłączności ustawy dotyczy bowiem spraw wyraźnie wskazanych w art. 217 Konstytucji, co oznacza, że inne aniżeli tam wskazane kwestie mogą zostać uregulowane w rozporządzeniach.

Przyjęcie zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego oznacza, że przypadki, w których w ustawach podatkowych zamieszczane są upoważnienia do wydawania aktów podustawowych zdeterminowane są przede wszystkim brzmieniem art. 217 Konstytucji, w dalszej zaś dopiero kolejności wymaganiami zawartymi w art. 92 Konstytucji. W praktyce nie jest jednak możliwe, ażeby w ustawach podatkowych regulować wszystkie zagadnienia prawa podatkowego. Powoduje to konieczność korzystania w ustawach – w zakresie nie wyłączonym przez art. 217 Konstytucji – z upoważnień ustawowych. Istnieją jednak pewne elementy, których określenie musi zostać obligatoryjnie pozostawione ustawie. Do nich należy podmiot podatku.

**Podustawowe akty prawne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopelnienie regulacji, zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem, że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji.** Akty podustawowe mogą zatem zawierać wyłącznie regulacje uzupełniające to, co uregulowane zostało w ustawie i tylko w zakresie nie przesądzającym o istotnych elementach konstrukcji podatku (wyrok z 6 marca 2002 r., P. 7/00).

### **9. Ustalanie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego**

Do wyłączności ustawy należy ustalanie nowych zadań i kompetencji dla organów samorządu terytorialnego. Wynika to m.in. z art. 166 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, niż zadania własne, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Ustawa określa wtedy tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych (wyrok z 13 stycznia 1998 r., K. 5/97). Ustawodawca nie może upoważnić do uregulowania w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów materii zastrzeżonych do uregulowania ustawowego w zakresie określania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego (wyroki: z 27 czerwca 2000 r., K. 20/99 i z 26 czerwca 2001 r., U. 6/00).

**Na poziomie ustawowym muszą zostać sformułowane wszystkie rozstrzygnięcia podstawowe dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego** (art. 167 ust. 3 Konstytucji gwarantuje gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań, a także zastrzegający formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów), a tym samym – także rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych dochodów. Innymi słowy, ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych.

Samodzielność kształtowania wydatków przez gminę musi realizować się w granicach ustawowych, z których wynika np. bezwzględne pierwszeństwo wydatków na obligatoryjne zadania własne. Niesporne jest też, że na gminy mogą być ustawowo nakładane różnego rodzaju obciążenia finansowe, w tym także obowiązek przekazywania składek na utrzymywanie związków komunalnych lub – w przyszłości – na rzecz jednostek samorządu terytorialnego wyższego rzędu. Formalny aspekt gwarancji wyrażonych w art. 167 ust. 3 Konstytucji zastrzega wyłączność ustawy dla normowania źródeł dochodów gmin. Zasada wyłączności ustawy odnosi się do wszystkich wskazanych wyżej aspektów gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a więc także do ustalania i określania obligatoryjnych wydatków tych jednostek. Jako argument pomocniczy należy też przypomnieć sformułowania art. 216 ust. 1 Konstytucji nakazujące wydatkowanie środków finansowych na cele publiczne w sposób określony w ustawie. Jest to dodatkowe potwierdzenie zasady wyłączności ustawy, odniesione do określania wszelkich wydatków publicznych, a więc także wydatków, którymi mają zostać obciążone gminy.

**Konstytucja nie ustanawia absolutnego zakazu dla nakładania na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku dokonania określonych wydatków.** Nie ma też konieczności, by obowiązek dokonywania wydatków musiał mieć zawsze charakter pochodny wynikając z ustawowo określonego obowiązku realizowania określonych zadań. W płaszczyźnie materialnej zawsze trzeba to jednak traktować jako wyjątek od ogólnej zasady samodzielności finansowej gminy. W płaszczyźnie zaś formalnej kwestie te przynależą do zakresu wyłączności ustawy, podobnie jak kwestie określania źródeł dochodów samorządu. Oznacza to, że **forma ustawy jest konieczna nie tylko dla ogólnego ustanowienia obowiązku poniesienia określonych wydatków na określone cele, ale też w samej ustawie musi zostać określony ogólny kształt tego wydatku**, a więc m.in. – rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych wydatków. Innymi słowy, ogólny poziom wydatków jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych (wyrok z 24 marca 1998 r., K. 40/97).

### **10. Dopuszczalność ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa**

Art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, zaś w aspekcie materialnym dopuszcza ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są konieczne. Dodatkowym ograniczeniem dopuszczalnego zakresu ograniczeń jest zakaz naruszania istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 zd. 2, w odniesieniu do prawa własności powtórzony też w art. 64 ust. 3).

W świetle art. 31 Konstytucji wolność człowieka podlega ochronie prawnej (ust. 1). Obowiązkowi szanowania praw i wolności towarzyszy zakaz zmuszania jednostki do czynienia tego, czego prawo jej nie nakazuje (ust. 2). **Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.** Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (ust. 3). Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona oraz czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wyrok z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00).

Ocena konstytucyjności każdego unormowania, stanowiącego ograniczenie zakresu korzystania z wolności i praw jednostki dotyczyć musi zatem przynajmniej dwu aspektów: proceduralnego (formalnego), czyli ustawowej rangi przedmiotowego aktu normatywnego oraz materialnego, czyli spełnienia konstytucyjnych przesłanek przyjętego ograniczenia. Oznacza to, że o ile sama ustawowa ranga unormowania ograniczeń statusu jednostki nie wystarcza dla uznania ich merytorycznej zasadności, która podlega weryfikacji w zakresie spełnienia przesłanek materialnych art. 31 ust. 3, o tyle *a contrario*: brak zachowania ustawowej formy dla ograniczeń wolności i praw prowadzi musi do dyskwalifikacji danego unormowania, jako sprzecznego ze wskazaną normą art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 19 maja 1998 r., U. 5/97).

Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia tylko w ustawie jest także sformułowaniem wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. **Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.**

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności znalazła rozwinięcie jeszcze na gruncie poprzednich uregulowań konstytucyjnych. Za aktualne Trybunał uznał stwierdzenie (orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94), że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady zakazu nadmiernej ingerencji konieczne jest zbadanie, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana oraz czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela, bowiem ustawodawca konstytucyjny szczególnie nacisk położył na kryterium konieczności. Zatem należy rozważać, czy tego samego celu nie można było osiągnąć przy użyciu mniej uciążliwych środków dla obywatela (wyroki: z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98 i z 3 października 2000 r., K. 33/99).

Konieczność wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw i wolności wynika nie z subiektywnego przekonania o takiej potrzebie, ale z obiektywnej ich niezbędności, związanej z niezbędną ochroną jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Choć w państwie demokratycznym organy władzy publicznej nie powinny w żadnym razie lekceważyć opinii publicznej, to jednak żądania wysuwane przez przedstawicieli różnych grup społecznych i wyniki badania opinii publicznej nie mogą stanowić samoistnej podstawy do wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności człowieka i obywatela (wyroki: z 13 lutego 2001 r., K. 19/99 i z 8 października 2001 r., K. 11/01).

**Pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane jest ochrona dobra wspólnego, a w szczególności – względ na potrzeby bezpieczeństwa i obronności kraju.** Jak wynika z art. 5 Konstytucji, jednym z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium. W świetle tego przepisu, któremu – zważywszy na

systematykę Konstytucji – została nadana najwyższa ranga, nie może budzić wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich praw i wolności obywatelskich. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału znalazło już wyraz przekonanie, że ochrona bezpieczeństwa państwa jest szczególną wartością, w zderzeniu z którą prawa jednostki, nawet prawa podstawowe, mogą być – w niezbędnym zakresie – ograniczane (wyrok z 3 lipca 2001 r., K. 3/01).

W pewnych przypadkach **ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych** wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (wyrok z 7 czerwca 2001 r., K. 20/00).

Nadmierną ingerencję ustawodawcy w zasadę ochrony dziedziczenia i równej ochrony praw majątkowych z punktu widzenia zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji przyjęto w konstrukcji prawnej, związanej z wprowadzeniem rygorystycznych przesłanek formalnych, od których spełnienia zależy definitywność przejścia własnościowego prawa do lokalu. Nie była ona uzasadniona ani niezbędnością, ani też celowością ochrony praw i wartości wskazanych w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00).

Odrębnie należy potraktować konstytucyjną **gwarancję prawa dostępu do sądu**. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zwężającej wykładni prawa dostępu do sądu (orzeczenia: z 21 stycznia 1992 r., K. 8/91, z 29 września 1993 r., K. 17/92, z 8 kwietnia 1997 r., K. 14/96, i wyrok 9 czerwca 1998 r., K. 28/97) oraz zakaz zamykania dostępu do sądu. **Z konstytucyjnej zasady wynika, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw** (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Dotyczy to również instancyjnej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Przyczyną naruszenia prawa do sądu nie jest przewidzenie przez ustawodawcę odwołania do komisji dyscyplinarnej drugiej instancji, lecz wyłączenie możliwości odwołania się od orzeczeń tej ostatniej do sądu (wyrok z 11 września 2001 r., SK 17/00).

Ograniczenia określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie mogą w ogóle wyłączyć drogi sądowej bowiem byłyby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zaś takie ograniczenia, które faktycznie zamykałyby obywatelowi drogę do sądu należałoby uznać za niekonstytucyjne (wyrok z 8 listopada 2001 r., P. 6/01).

**Zapewnienie należytej ochrony konstytucyjnej prawu do prywatności jest koniecznym elementem demokratycznego państwa prawnego. Prawo to należy rozumieć jako prawo każdego człowieka do zachowania w tajemnicy informacji o swoim życiu prywatnym.** Podobnie jednak jak inne prawa oraz wolności jednostki, prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, aby ograniczenia te formułowane były w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym. Ograniczenie prawa bądź wolności może więc nastąpić tylko w ustawie jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia musi pozostać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć (orzeczenie z 24 czerwca 1997 r., K. 21/96 i wyrok z dnia 19 maja 1998 r., U. 5/97).



## CZĘŚĆ II

### UPOWAŻNIENIA DO WYDAWANIA AKTÓW PODUSTAWOWYCH

#### *1. Konstrukcja upoważnienia*

Dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego dotyczący prawidłowego formułowania upoważnienia do wydania aktu podustawowego jest znaczący. W pierwszym swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że w przypadku gdy ustawodawca nie uregulował określonej kwestii w upoważnieniu do wydania aktu podustawowego (brak „stanowiska” ustawodawcy w jakiejś sprawie) należy to interpretować jako nieudzielenie w tym zakresie kompetencji normodawczych. Rozporządzenie jest wydawane na podstawie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie nie może treści w nich zawartych powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (orzeczenia: z 28 maja 1986 r., U. 1/86 i z 20 października 1986 r., P. 2/86).

Zarówno wymienione orzeczenia jak i kolejne miały wpływ na ukształtowanie się linii orzeczniczej odnoszącej się do konstytucyjności i legalności wydawania aktów podustawowych, a tym samym właściwego sformułowania upoważnienia do ich wydawania. Warunkiem konstytucyjności aktu podustawowego było wówczas określenie zakresu ustawowego upoważnienia oraz dopuszczalne granice wydanego na jego podstawie rozporządzenia (orzeczenia: z 16 czerwca 1986 r., U. 3/86 i z 5 listopada 1986 r., U. 5/86).

Wymóg szczegółowości upoważnienia odnosi się do organu, który ma wydać rozporządzenie, jak i do materii, która ma zostać w nim prawnie uregulowana. Szczegółowe określenie materii rozporządzenia oznacza, że materia ta powinna być określona przez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały w niej unormowane wyczerpująco, a są niezbędne dla realizacji norm ustawy. Użycie w upoważnieniu pojęcia „zasady” rozumianego jako przepisy prawa nie powinno być rozumiane, że ustawodawca pozostawił dowolność regulacji, bowiem granice dopuszczalnej regulacji przedmiotowych zasad wyznaczają postanowienia ustawy determinujące wykonawczy charakter tej regulacji. Pojęcie „tryb” oznacza, że tryb postępowania musi być spójny z merytoryczną regulacją zawartą w ustawie (orzeczenie z 22 kwietnia 1987 r., K. 1/87).

Nie można z ogólnie sformułowanego upoważnienia wywodzić domniemania zakresu regulacji aktu podustawowego (orzeczenia: z 17 sierpnia 1988 r., Uw 3/87, z 9 kwietnia 1991 r., U. 9/90 i z 17 czerwca 1997 r., U. 5/96). Warunkiem konstytucyjności rozporządzenia jest jego zgodność nie tylko z przepisami ustawy, w której ma podstawę, lecz także ze wszystkimi innymi aktami ustawodawczymi regulującymi bezpośrednio lub pośrednio zawartą w nim materię. **Rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę** (postanowienie z 30 sierpnia 1988 r., Uw 6/88).

Konstytucja z 1997 r., w art. 92 ust. 1 określiła szczegółowo warunki wydawania rozporządzeń. Przepis ten nakazuje, by rozporządzenie było wydane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Doprecyzowane zostały wymagania, jakie musi spełnić upoważnienie. Nie może ono mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawić prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Ponadto upoważnienie powinno określać „wytyczne” dotyczące treści aktu. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące konstytucyjności upoważnień do wydawania aktów podustawowych ukształtowane w poprzednio obowiązującym porządku konstytucyjnym zachowały swoją aktualność również po 17 października 1997 r.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji określa warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe, a jednocześnie pozwala ustalić przesłanki legalności aktu wykonawczego. **Rozporządzenie jest legalne, jeśli: zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez nią do uregulowania, odpowiada merytorycznej treści dyrektywnej, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć.**

Treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel ustawy, którą mają wykonywać. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach ustawodawczych. Podkreślenie konieczności uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy delegacja może – co do swojego zakresu – wywołać wątpliwości (wyrok z 9 kwietnia 2001 r., U. 10/00).

**Upoważnienie do wydania aktu podustawowego nie może przekazywać do uregulowania spraw należących do materii ustawowej.** Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać, że wykroczyły one poza granice upoważnienia, bo ustawa nie może upoważniać do normowania takich materii w rozporządzeniu. W tych wszystkich wypadkach, gdy ustawa zawiera wyraźne upoważnienie do normowania w rozporządzeniu spraw należących do materii ustawowej, należy upoważnienie takie uznać za sprzeczne z Konstytucją. **Rolą rozporządzenia jest bowiem konkretyzacja ustawy, a nie jej uzupełnianie** (wyrok z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99).

Określenie, że rozporządzenie jest aktem wydawanym w celu wykonania ustawy oznacza m.in., że upoważnienie ustawowe nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla treści danej ustawy (wyrok z 28 czerwca 2000 r., K. 34/99).

Wykładnia przepisu udzielającego kompetencji prawotwórczych musi uwzględniać dyrektywy interpretacyjne wynikające z przepisów konstytucyjnych dotyczących tworzenia prawa (wyrok z 20 października 1998 r., K. 7/98).

Przy formułowaniu upoważnienia do wydania aktu podustawowego ustawodawca powinien unikać posługiwania się takimi sformułowaniami jak „zasady” o ile w ustawie nie wyjaśnia się jego znaczenia. Upoważnienie powinno odpowiadać wymaganiom konkretności, wykluczającej samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, co do których w ustawie nie ma bezpośrednich wskazówek (wyroki: z 4 listopada 1997 r., U. 3/97 i z 8 grudnia 1998 r., U. 7/98)

Określenie przez rozporządzenie trybu postępowania winno uwzględnić zachowanie spójności z postanowieniami ustawy. Odesłania do przepisów wykonawczych – nieuniknione wobec stopnia komplikacji materii i konieczności dokonywania pewnych zmian – muszą więc podlegać szczególnie starannej ocenie z punktu widzenia dochowania należytych proporcji między materią ustawową a regulacjami zawartymi w przepisach wykonawczych (wyrok z dnia 7 listopada 2000 r., K. 16/00).

**Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może być więc rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego delegację.** Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w tych przepisach. Konieczność uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie w tych zwłaszcza



sytuacjach, kiedy delegacja może, co do swojego zakresu, wywołać wątpliwości interpretacyjne. W wypadku pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie ma określenie niezbędnych środków i instrumentów prawnych do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak odejścia od zasad możliwie ścisłej wykładni, ponieważ interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej. Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie. Delegacja ustawowa nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu, a więc norm ustawowych i konstytucyjnych. W konsekwencji **przy wykonywaniu delegacji poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć, zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu** (wyroki: z 8 grudnia 1998 r., U. 7/98 i z 16 lutego 1999 r., SK 11/98).

Przepis upoważniający do wydania aktu podustawowego odpowiada utrwalonym w praktyce legislacyjnej zasadom techniki prawodawczej o ile wyraźnie oddaje intencje ustawodawcy. Nie ma on charakteru ogólnikowego i nie przekazuje do unormowania aktem wykonawczym spraw nie wyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy. Konsekwencją przestrzegania tych wymagań jest taka konstrukcja aktu wykonawczego, iż zamieszcza się w nim jedynie te przepisy, które regulują tylko sprawy wyraźnie przekazane w upoważnieniu zawartym w ustawie (wyrok z 26 czerwca 2001 r., U. 6/00).

## **2. Zakaz przekazywania kompetencji normodawczej innemu organowi (zakaz subdelegacji)**

Trybunał Konstytucyjny badał problem możliwości przekazania w upoważnieniu uprawnień do subdelegacji. Wyraził wówczas pogląd, że nawet jeżeli dopuszczalna może być subdelegacja oparta wyłącznie o elementy wtórne o charakterze porządkowym, to jest to zjawisko niepożądane, bowiem praktyka taka prowadzi do wielostopniowości i nadmiernego rozczłonkowania regulowanej materii prawnej (orzeczenie z 16 czerwca 1986 r., U. 3/86). Za niezgodne z Konstytucją Trybunał uznał formułowanie wielostopniowej konstrukcji wykonania upoważnienia ustawowego (orzeczenie z 22 lutego 1989 r., U. 19/88).

**Norma określona w art. 92 ust. 2 Konstytucji powinna być rozumiana jako całkowity zakaz subdelegacji kompetencji do wydawania rozporządzeń.** Ponieważ rozporządzenie jest jedyną formą stanowienia podustawowych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zakaz subdelegacji ma w tym zakresie charakter zupełny (wyrok z 15 listopada 1999 r., U. 8/98).

## **3. Ustawowe wytyczne do treści aktu**

Szczegółowe **upoważnienie do wydania rozporządzenia musi uwzględniać** aspekt podmiotowy i przedmiotowy oraz treściowy, czyli określać **wytyczne dotyczące treści aktu**. Wytyczne stanowią nowość w naszym systemie prawnym. Wobec kategoryczności obecnego sformułowania konstytucyjnego za niewątpliwe należy uznać, że wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę wytycznych dotyczących treści aktu, jest sprzeczne z Konstytucją.

Art. 92 Konstytucji nie zdefiniował pojęcia „wytycznych”. Trybunał Konstytucyjny odniósł się do tego pojęcia w oparciu o poglądy przedstawicieli nauk prawnych oraz Rady Legislacyjnej, że są to wskazówki dotyczące treści aktu normatywnego oraz wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. **Wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu.** Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

**Wytyczne dotyczące treści aktu mogą mieć zarówno charakter „negatywny”** (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) **jak i charakter „pozytywny”** (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie ustawa musi zawierać pewne wskazania już to wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu już to eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań).

Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i – oczywiście – zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Jeżeli ustawa upoważnia do unormowania w rozporządzeniu kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to wytyczne muszą dotyczyć odrębnie każdej z tych materii. Sposób zredagowania wytycznych musi pozostawać w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie (dotyczy to zwłaszcza regulacji z zakresu prawa karnego, czy regulacji w sprawach, o których mowa w art. 217 Konstytucji).

**Wytyczne nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru** (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”), a nawet gdy przybiorą postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy – na tle regulowanej materii – stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny.

Wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie. Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy (wyroki: z 26 października 1999 r., K. 12/99, z 9 listopada 1999 r., K. 28/98, z 17 października 2000 r., K. 16/99 i z 13 marca 2001 r., K. 21/00).

Na podstawie językowego rozumienia można uznać, że **wytyczne to wskazówki co do treści aktu normatywnego**, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nich wyraz. W ustawie należy zawrzeć merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy (wyrok z dnia 7 listopada 2000 r., K. 16/00)

Zakres treściowy wytycznych i ich miejsce nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. Wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Możliwe jest ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie (wyroki: z 26 października 1999 r., K. 12/99, z 14 grudnia 1999 r., K. 10/99, z 27 czerwca 2000 r., K. 20/99, i z 13 marca 2001 r., K. 21/00).

**Wytyczne nie mogą wynikać z innych ustaw**, bowiem przepis art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji nie pozwala na konstruowanie treści upoważnienia przez odniesienie do innych ustaw czy całego systemu prawa. Takie restrykcyjne podejście w Konstytucji do sposobu formułowania upoważnień znajduje uzasadnienie w konieczności stworzenia jasnych reguł, które wyznaczają zakres uprawnień organów rządowych do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Istotą aktu wykonawczego jest to, że jest wydawany na podstawie konkretnego przepisu konkretnej ustawy, a nie wykonaniu ogółu obowiązującego ustawodawstwa. Organy stosujące prawo muszą wiedzieć, w jakim zakresie i w jakich sprawach i co do jakich treści ustawa upoważniła organy rządowe do stanowienia prawa, a wiedza ta jest im potrzebna do dokonywania ocen, czy akt wykonawczy pozostaje w zgodzie z upoważnieniem ustawowym. Dla tego celu konieczne jest, by przepis formułujący upoważnienie zawierał te wszystkie elementy. Sięganie do unormowań zawartych w innych ustawach jest niewątpliwie potrzebne, ale nie może zastąpić przestrzegania wymagań, jakie Konstytucja nakłada na przepis formułujący upoważnienie (wyrok z 14 grudnia 1999 r., K. 10/99).

Obowiązek sformułowania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia oznacza wymóg zamieszczenia w ustawie wskazówek co materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu lub też eliminujące pewne treści (wyrok z 28 czerwca 2000 r., K. 34/99).

Z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji wynika wymóg, aby wytyczne co do treści rozporządzenia zamieszczane były bezpośrednio w ustawie. **Przepisy ustawowe powinny zostać sformułowane w taki sposób, aby można było z wystarczającą precyzją ustalić wytyczne dotyczące treści rozporządzenia bez potrzeby odwoływania się do aktów podustawowych.** Wymagany przez prawodawcę konstytucyjnego stopień szczegółowości wytycznych zależy jednak od specyfiki regulowanej sfery życia i jej znaczenia dla jednostki i innych podmiotów prywatnych (wyroki: z 13 marca 2001 r., K. 21/00 i z 10 września 2001 r., K. 8/01).



### CZEŚĆ III

## KONSTYTUCYJNE WARUNKI PROCESU USTAWODAWCZEGO

Zasada autonomii prac parlamentarnych nie może być rozumiana jako przyzwolenie dla Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy tych prac, w tym w zakresie procesu ustawodawczego. **Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm jest poddany obowiązki działania na podstawie i w granicach prawa.** Władze publiczne działają na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z art. 7 Konstytucji. Przepis ten nakazuje władzy ustawodawczej zachowanie trybu określonego w Konstytucji i ustawach w procesie uchwalania ustaw. Trybunał Konstytucyjny przy badaniu konstytucyjności ustaw ocenia nie tylko jej materialną (treściową) zgodność z normami wyższego rzędu, ale bada również – niezależnie od treści i zakresu wniosku, dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do ich wydania. Wynika to w sposób oczywisty z art. 42 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, który daje Trybunałowi Konstytucyjnemu legitymację do badania dochowania trybu ustawodawczego, niezależnie od zakresu zarzutów, jakie stawia wnioskodawca. Naruszenie wymaganego trybu może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98).

#### *1. Obowiązek konsultowania projektów ustaw w procesie legislacyjnym*

Dochowanie trybu określonego w przepisach prawa w procesie legislacyjnym oznacza dla władzy ustawodawczej obowiązek konsultacji założeń i projektów ustaw z organizacjami zawodowymi i społecznymi, jeżeli ustawodawca takie prawo im przyznał.

Tryb konsultacji ze związkami zawodowymi założeń i projektów ustaw określa art. 19 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Obowiązek przeprowadzenia tej konsultacji nie został natomiast sformułowany w przepisach Konstytucji. Naruszenie trybu konsultacji założeń i projektów ustaw ze związkami zawodowymi narusza więc ustawę o związkach zawodowych. Istota konsultacji ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów normatywnych wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym wyrażenia stanowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych. Przewidziany w art. 19 powołanej ustawy o związkach zawodowych obowiązek konsultacji może być spełniony przez poddanie konsultacji projektu ustawy, jak i jej założeń (orzeczenie z 4 kwietnia 1995 r., K. 10/94).

Obowiązek zasięgnięcia opinii związków może realizować się we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, a więc w ramach prac Rządu nad projektem ustawy. Nie może to jednak prowadzić do sytuacji, iż Rząd „nie mógłby, po otrzymaniu opinii (związków) zmieniać projektu ustawy przed jej wniesieniem do Sejmu, a jakakolwiek zmiana wymagałaby ponownego uruchomienia trybu (opiniowania) przewidzianego w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku (orzeczenie z 19 listopada 1996 r., K. 7/95).

Obowiązek uzgodnienia ze związkami zawodowymi projektów aktów prawnych umożliwia współuczestnictwo związków zawodowych w procesie tworzenia prawa. Termin „uzgodnienie”, zgodnie z jego sensem językowym oznaczać ma czynność polegająca na „doprowadzeniu do braku rozbieżności”, „ujednoczeniu” czy też „harmonizowaniu” (w znaczeniu „wzajemnego dostosowania”). Jedno ze znaczeń tego terminu sprowadza się do „obopólnego wyrażenia na coś zgody”, lecz ustawodawca przy konstruowaniu tej formy współuczestnictwa związków zawodowych w procesie tworzenia prawa kładzie nacisk nie na efekt uzgodnienia w postaci osiągnięcia zgody, lecz raczej na fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do tej zgody; ujednoczenia czy też wzajemnego dostosowywania (harmonizowania) swoich stanowisk. Oznacza to nałożenie na organy administracji rządowej obowiązku poddania treści aktów wykonawczych do ustawy procedurze uzgodnieniowej celem wypracowania wspólnego stanowiska (orzeczenie z 19 listopada 1996 r., K. 7/95).

Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do zajmowania stanowiska wobec tych wszystkich projektów ustaw, które dotyczą ustroju sądów, a w szczególności wobec tych projektów, których treści łączą się z konstytucyjnie wyznaczonym zakresem działania KRS w sformułowaniach art. 2 pkt 7 i 8 wynikają z ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa – niezależnie od braku precyzji ich ujęcia. Nowa regulacja sytuacji prawnej sędziego, tak w odniesieniu do stanu spoczynku, jak i – tym bardziej – w odniesieniu do utworzenia dodatkowego mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów bez wątplenia zalicza się do materii, określonej przez ustawę o KRS jako „ustrój sądów”. Wynika to nie tylko ze względów formalnych, jako że omawiane tu przepisy są zawarte w ustawie wprowadzającej zmiany do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ważniejsze są względy merytoryczne, a te wskazują, że ujęcie stabilności zawodowej sędziego jest jednym z podstawowych zworników w całej strukturze władzy sądowniczej. Wszelka więc regulacja, która czy to wprowadza nowe zasady przechodzenia sędziów w stan spoczynku, czy to ustanawia dodatkowe procedury pozwalające na usunięcie sędziego ze stanowiska, jest regulacją z zakresu „ustroju sądów” w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy o KRS.

Ustawowe uprawnienie KRS do „zajmowania stanowiska” nie oznacza możliwości narzucania przez nią jakichkolwiek rozwiązań Sejmowi, w żadnym stopniu nie daje jej też prawa weta wobec decyzji parlamentu. Jest to tylko uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych i do przekazania go Sejmowi, tak aby nadając ustawie ostateczną treść miał on świadomość, jakie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Uprawnienie KRS do zajęcia stanowiska stwarza po stronie Sejmu (jego organów) określone obowiązki, a w szczególności obowiązek przekazywania KRS wszystkich projektów dotyczących ustroju sądów, obowiązek pozostawienia KRS dostatecznego czasu na zajęcie stanowiska oraz obowiązek rozważenia tego stanowiska, jeżeli zostanie ono przekazane Sejmowi. W świetle art. 9 ust. 1 ustawy o KRS nie ulega wątpliwości, że stanowisko to może zostać zajęte tylko w formie uchwały Rady, co nakazuje dochowanie takich czasowych ram postępowania opiniodawczego, które pozwolą na zebranie się Rady i zajęcie przez nią stanowiska. Natomiast przekroczenie tych ram czasowych i nie zajęcie przez Radę stanowiska nie może zatrzymywać prac ustawodawczych, bo Rada mając jedynie uprawnienia opiniodawcze nie jest pełnoprawnym uczestnikiem tego postępowania (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98).

**„Uzgodnienie” nie może oznaczać całkowitej i powszechnej zgody między organem prawotwórczym i wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w procesie stanowienia aktu normatywnego na wszystkie rozwiązania tego aktu, lecz oznaczać musi poddanie treści stanowionych aktów sformalizowanej procedurze uzgodnieniowej z podmiotami upoważnionymi do tej formy uczestnictwa w procesie stanowienia aktu normatywnego w celu jej osiągnięcia.** Instrumentem tej procedury winny być protokoły uzgodnień, ale też rozbieżności w razie braku zgody na treść rozwiązań aktu. Osiągnięcie zgody uzależnione jest bowiem nie tylko od woli stron, ale też innych, zewnętrznych wobec tej woli czynników. Szczególnie wyraźnie uwidacznia się to właśnie w odniesieniu do treści aktu normatywnego dotyczącego wynagrodzeń, których wysokość kształtowana jest środkami przewidzianymi w budżecie, zaś uwzględniając dodatkowo formę budżetu, niezgodność treści rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń z treścią ustawy budżetowej kwalifikowana musiałaby być w kategoriach nielegalności.

Rozporządzenie winno bowiem być zgodne nie tylko z ustawą, na podstawie której zostało wydane, ale także z treścią innych ustaw.

**„Uzgodnienie” nie oznacza nadania podmiotowi współdziałającemu z organem stanowiącym akt normatywny kompetencji w zakresie stanowienia prawa** i tym samym przyjęcia współodpowiedzialności za wydany akt normatywny. Ani formuła „w porozumieniu”, ani też „w uzgodnieniu”, używane w przepisach dotyczących stanowienia aktów normatywnych nie prowadzą do tezy, że podmiot upoważniony do tych form współuczestnictwa uzyskuje przez to kompetencję do stanowienia prawa i jest współodpowiedzialny za wydany akt normatywny. Kompetencji, w szczególności o takim charakterze jak kompetencja prawotwórcza, nie można bowiem domniemywać. Przekonanie to wzmacnia dodatkowo fakt, że obowiązująca Konstytucja, przyjmując zamknięty system źródeł prawa, w sposób w miarę ścisły ustala krąg podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze. Za treść aktów normatywnych ponoszą odpowiedzialność, czy to w postaci odpowiedzialności politycznej czy też konstytucyjnej, również wyłącznie te podmioty, tzn. organy państwa.

**Współuczestnictwo** określonych podmiotów, występujące we wskazanych formach, **odnosi się do kształtowania treści aktów normatywnych w stadium prac przygotowawczych** jeszcze przed wydaniem aktu. Zakłada ono nie tylko obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, lecz również dyskusję o merytorycznej treści tego projektu, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji – wreszcie wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej. Założony w tej postaci współuczestnictwa wpływ partnerów na treść aktu prawotwórczego wymaga, aby w razie wystąpienia rozbieżności co do treści rozwiązań i konieczności przyjęcia wersji projektodawcy, konieczność ta była dostatecznie umotywowana.

Całkowita zgoda na rozwiązania zawarte w projekcie aktu normatywnego jest bowiem tylko jedną z możliwości w procesie uzgadniania treści aktu normatywnego, gdyż jej osiągnięcie pozostawać może, jak wskazywano, poza wolą podmiotów w nim uczestniczących. Warunek jej osiągnięcia jako wymóg niezbędny dla mocy obowiązującej danego aktu normatywnego zacieśniałby również różnice między współuczestnictwem w procesie stanowienia prawa, a współstanowieniem w postaci wydania wspólnego aktu normatywnego przez dwa podmioty wyposażone w kompetencję prawotwórczą, bądź też konstrukcją przewidzianą w § 54 pkt 3 Zasad Techniki Prawodawczej wyrażoną w przepisach prawnych terminem „po zatwierdzeniu przez” (wyrok z 17 marca 1998 r., U. 23/97).

Ustawodawca używając zwrotu „w porozumieniu” przyjął, że pojęcie to użyte w ustawie nie może oznaczać powszechnej zgody wszystkich (np. Kościołów i związków wyznaniowych działających w Polsce) na proponowane rozwiązania. Gdyby ustawodawca chciał nadać pojęciu porozumienia treść oznaczającą zgodę wszystkich zainteresowanych podmiotów na konkretne rozwiązania, wyraźnie by to w przepisach ustawy sformułował. Musiałby się jednak wówczas pogodzić z tym, że przepis taki byłby martwy i tym samym pozostawałby w kolizji z wolą ustawodawcy. W tej sytuacji **pojęcie „w porozumieniu” użyte w ustawie (np. o systemie oświaty) oznacza jedynie obowiązek zebrania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach wszystkich podmiotów zainteresowanych sprawą** (orzeczenie z 20 kwietnia 1993 r. U. 12/92).

Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do występujących dość często w przepisach prawnych upoważniających organ prawotwórczy do stanowienia prawa określeń „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą”, „przy udziale”, „po zasięgnięciu opinii” itp. Wyrażają one więzy współzależności pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo. W wypadku gdy określenia te wiązane są nie wyłącznie z organami państwa, lecz z podmiotami o charakterze społecznym, w doktrynie prawa fakt ten kwalifikuje się jako przejaw uspołecznienia procesu tworzenia prawa. Użycie powyższych pojęć w przepisach dotyczących działalności prawotwórczej określa cechy tej działalności – winna się ona odbyć przy współdziałaniu innych, poza organem prawotwórczym, podmiotów. Za ich pośrednictwem prawodawca kształtuje też wzajemne stosunki prawne między różnymi podmiotami. Od doboru tych określeń uzależniony winien być zarówno stopień

związania organu prawotwórczego określoną decyzją organu z nim współdziałającego, jak też treść praw i obowiązków organu prawotwórczego i podmiotu współdziałającego.

Założenie to możliwe jest do wykonania pod warunkiem, że prawodawca używa określeń dostatecznie ostrych, bądź też posługuje się dodatkowo innymi środkami wskazującymi na istotę używanego pojęcia, w szczególności poprzez określenie konsekwencji prawnych braku owego współdziałania przy stanowieniu prawa. Samo użycie wskazanych formuł, bez bliższego określenia treści praw i obowiązków organu prawotwórczego i organizacji (ciał) współuczestniczących w procesie prawotwórczym rodzi też określone trudności związane ze sposobem realizacji tego współuczestnictwa w praktyce. Z problemem tym Trybunał Konstytucyjny spotykał się już wielokrotnie przy kontroli formalnej aktów prawotwórczych, opartej na zarzucie naruszenia ustawowego trybu wydania aktu normatywnego (orzeczenia: z 16 czerwca 1986 r., U. 3/86, z 20 kwietnia 1993 r., U. 12/92, z 19 października 1993 r., K. 14/92, z 30 listopada 1993 r., K. 18/92, z 4 kwietnia 1995 r., K. 10/94, z 19 listopada 1996 r., K. 7/95 i postanowienie z 3 grudnia 1986 r., U. 4/86) formułując, w szczególności gdy chodzi o formę współdziałania w postaci „wyrażenia opinii”, także treść obowiązków spoczywających na organie prawotwórczym. Pojęcie w porozumieniu użyte przez ustawodawcę nie może być traktowane jako równoznaczne z pojęciem zgody, a jeżeli tak, to powinno wynikać z treści ustawy.

**Trudności jakie napotyka Trybunał przy wykładni określonych formuł używanych przez ustawodawcę dla wyrażenia współuczestnictwa w procesie tworzenia prawa wskazują, że istniejące w prawie rozwiązania są mało racjonalne i w obecnych warunkach prawotwórstwa obowiązujące procedury niemal muszą być naruszane.** *De lege ferenda* należy przejść – na wzór innych państw – na *stacjonarne* formy zasięgania opinii zainteresowanych kręgów społecznych w procesie stanowienia prawa (rady, komisje działające przy organach lub ciała niezależne od nich i złożone z przedstawicieli rządu, związków zawodowych, organizacji społecznych oraz pracodawców). Dotyczy to zwłaszcza ustawodawstwa socjalnego (wyrok z 17 marca 1998 r., U. 23/97)

Obok materii, które – niejako z natury rzeczy – pozostawione są politycznej swobodzie regulowania ustawowego (dotyczy to w szczególności materii socjalnych i gospodarczych, regulowanych w oparciu o określoną polityczną wizję rozwoju społecznego), istnieją materie, w których Konstytucja wyznacza ustawodawcy ciaśniejsze ramy, a niemal każda regulacja ustawowa wymaga starannej oceny z punktu widzenia dopuszczalności jej ustanowienia i zawartych w niej treści. Odnosi się to w pierwszym rzędzie do normowania „klasycznych” (osobistych i politycznych) praw człowieka i obywatela, bo założeniem konstytucyjnym jest tu pozostawienie jednostce maksymalnej swobody, a wszelkie regulacje ograniczające te prawa i wolności muszą odpowiadać szczególnym wymaganiom, ustanowionym zwłaszcza w art. 31 Konstytucji. Rzutuje to też na procedurę dochodzenia tych regulacji do skutku i we wszystkich przypadkach, gdy prawo wymaga zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych, brak takiej opinii można uważać za poważne naruszenie trybu postępowania, bo uniemożliwia to parlamentowi podjęcie decyzji w oparciu o te wszystkie elementy, którymi musi on dysponować. Jeżeli zaś treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedziny traktowane przez Konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach. Do wskazanych wyżej dziedzin należą również sprawy niezawisłości sędziów i niezależności sądów (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98).

Obowiązek przeprowadzenia konsultacji z samorządem gminnym wynika z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy), a ust. 2 tego artykułu przyznał radzie gminy kompetencję do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji zarówno w przypadkach konsultacji przewidzianych ustawą, jak i konsultacji fakultatywnych”, przeprowadzanych „w innych sprawach ważnych dla gminy”. Uchylenie mocy obowiązującej ustawy z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum i brak aktu prawnego, w którym zawarta byłaby bliższa regulacja instytucji konsultacji nie upoważnia do wyrażania poglądu o niewiążącym prawnie charakterze wyników przeprowadzonych konsultacji. W sytuacji, gdy doszło do podjęcia uchwały, w której organ stanowiący wspólnoty samorządowej negatywnie wypowiedział się w kwestii planowanej zmiany granic gminy nieuprawnione jest przyjęcie stanowiska, iż przeprowadzenie jakichkolwiek



konsultacji z mieszkańcami gminy było prawnie niemożliwe. Oznaczałoby ono bowiem w konsekwencji, iż w takiej sytuacji nie jest również dopuszczalne podjęcie rozstrzygnięcia, które w świetle ustawy poprzedzone winno być przeprowadzeniem konsultacji. Stałoby to w jawnej sprzeczności z samą istotą konsultacji i niewiążącym charakterem jej wyników.

Ustawodawca nakłada na rząd obowiązek zapoznania się z wynikami konsultacji społecznych, a więc wprowadza formę demokracji bezpośredniej, która – co już podkreślano – ze swej prawnej natury ma charakter opiniodawczy i niewiążący. Oczywiście, nie sposób wymogu konsultacji traktować wyłącznie w kategoriach formalnych. Wręcz przeciwnie, znaczenia nabiera w tej mierze uzyskanie przez Radę Ministrów wiedzy na temat nastrojów, opinii i oczekiwań mieszkańców odnośnie materii regulowanej w projektowanym rozporządzeniu. W tym kontekście na plan dalszy może zejść kwestia ścisłego dochowania rygorów formalnych towarzyszących formułowaniu i wypowiedaniu tych opinii. Świadczy o tym także brak jakichkolwiek wskazań ze strony ustawodawcy odnośnie treści uchwały rady gminy w przedmiocie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Stałoby to w jawnej sprzeczności z treścią art. 93 ust. 3 Konstytucji, jednoznacznie zakładającego kontrolę zgodności źródeł o charakterze wewnętrznym z powszechnie obowiązującym prawem (wyrok z 27 listopada 2000 r., U. 3/00).

## **2. Pilny tryb ustawodawczy**

Wymagania dotyczące postępowania z projektem ustawy wniesionej w trybie pilnym w poprzednim porządku konstytucyjnym określone były w art. 16 ustawy z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Obecnie reguluje to art. 123 Konstytucji.

Zastosowanie konstytucyjnie niewłaściwego, do wprowadzenia danej regulacji, trybu wiąże się z zastrzeżonym dla innych sytuacji legislacyjnych uproszczeniem czy przyspieszeniem rozpatrzenia danej materii przez uczestników procesu legislacyjnego. **Niezgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów ustaw zwykłych, jeżeli następuje ono przy uchybieniu, w stosunku do określonego w normach konstytucyjnych, trybu ustawodawczego polegającym na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego.** Restrykcyjne interpretowanie i stosowanie w takich wypadkach odnośnych przepisów rangi konstytucyjnej, przeciwstawiające się swego rodzaju ustawodawczemu „działaniu na skrót”, należy traktować nie tylko jako gwarancję poszanowania kompetencji poszczególnych uczestników procesu ustawodawczego i obowiązujących procedur jako takich, lecz przede wszystkim jako ważną gwarancję dla społeczeństwa w demokratycznym państwie prawnym – gwarancję stanowienia prawa ze szczególną rozważą, przy istnieniu i przestrzeganiu instytucjonalnych warunków wszechstronnego rozważenia zgłaszanych propozycji legislacyjnych zanim staną się one obowiązującym prawem.

Dotyczy to zakresu poprawek w projekcie ustawy uznanym jako pilny pochodzącym od Rady Ministrów. Pilny tryb ustawodawczy jest instytucją rangi konstytucyjnej i ma charakter szczególny w stosunku do postępowania ustawodawczego toczącego się na zasadach ogólnych („zwykły tryb ustawodawczy”). Cechuje się istotnym przyspieszeniem i pewnym uproszczeniem procedury ustawodawczej. Podmioty uczestniczące w postępowaniu ustawodawczym toczącym się w trybie pilnym mają mniej czasu na rozważenie i przedyskutowanie zagadnień związanych z daną materią ustawodawczą, niż miałyby w zwykłym trybie ustawodawczym. Ustawodawca dopuszcza taki stan tylko wówczas i o tyle, o ile jest to uzasadnione pilną potrzebą regulacji ustawodawczej przedłożonej Sejmowi przez Radę Ministrów. Zatem **pilny tryb ustawodawczy w stanowieniu prawa powinien być traktowany jako rozwiązanie, do którego sięga się z umiarem i tylko w przypadkach uzasadnionych.** Stosunek między normami regulującymi tryb zwykły a normami regulującymi tryb pilny jest taki, jak między zasadą a wyjątkiem, a wobec tego podstaw dopuszczalności stosowania trybu pilnego nie można interpretować i stosować rozszerzająco.

W pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w projekcie pilnym ustawy pochodzącym od Rady Ministrów. Takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłącznością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w pilnym trybie ustawodawczym (byłoby to równoznaczne z podjęciem inicjatywy ustawodawczej przez posłów w trybie, w którym inicjatywa im nie przysługuje), a zarazem stanowiłoby przekroczenie konstytucyjnego upoważnienia do działania w sposób odmienny od trybu zwykłego w sprawach, które mogą być normowane tylko w trybie zwykłym.

Teza o niedopuszczalności wprowadzania przez posłów w ramach pilnego trybu ustawodawczego dowolnych zmian wychodzących poza zakres regulacji określony przedłożeniem rządowym nie oznacza, że w toku prac parlamentarnych nie mogą być wprowadzane żadne nowości w stosunku do propozycji zawartych w projekcie rządowym (ewentualnie w rządowej autopoprawce). Posłowie mogą wprowadzić poprawki mieszczące się ściśle w granicach przedmiotu regulacji określonego w pilnym projekcie rządowym (dopuszczalność tego rodzaju poprawek nie budzi wątpliwości), ale także mogą uznać, że pilny projekt wymaga dodania pewnych nowości, bez których regulacja rządowa byłaby nieprawidłowa pod względem formalnoprawnym bądź nieefektywna pod względem merytorycznym. W wypadku takich nowości można mówić o konieczności „współregulacji” materii przedstawionej w projekcie rządowym z inną materią, o swego rodzaju legislacyjnym iunctim między tymi materiami.

**Niedopuszczalne są takie poprawki, które dowolnie rozszerzają zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w pilnym projekcie ustawy pochodzącym od Rady Ministrów.** Takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłącznością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., K. 18/95).

### ***3. Kompetencje Sejmu i Senatu w procesie ustawodawczym***

Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, w procesie ustawodawczym kompetencje Sejmu i Senatu, jakie przyznała Konstytucja były przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Dostrzegano nierównorzędną status Sejmu i Senatu oraz szczególną rolę Sejmu w procesie ustawodawczym (orzeczenie z 17 listopada 1992 r., U. 14/92). Rozważano również problem dotyczący zakresu przedmiotowego poprawek, jakie Senat może w trybie art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji wprowadzić do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm. Wyrażono pogląd, że poprawki Senatu dotyczyć mogą jedynie tekstu ustawy przekazanego mu przez Sejm. Senat ma prawo wnoszenia poprawek tylko do ustawy, która jeszcze nie weszła w życie, lecz została już przegłosowana przez Sejm. Mają one wyraźnie ograniczony zakres. Mogą one mieć charakter zarówno formalno-legislacyjny jak i merytoryczny; dotyczyć jednak muszą wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi (orzeczenie z 23 listopada 1993 r., K. 5/93).

**W istocie nie straciły aktualności na gruncie Konstytucji z 1997 r. kryteria ustalone w wyżej wymienionych orzeczeniach odnośnie do statusu obu izb parlamentarnych, rozróżnienia pomiędzy poprawką a inicjatywą ustawodawczą oraz istoty i zakresu poprawek.**

Dla przyznania bardziej uniwersalnego znaczenia konsekwencjom, jakie w dotychczasowym orzecznictwie wyprowadzono z rozróżnienia instytucji poprawki i instytucji inicjatywy ustawodawczej istnieje konstytucyjne uzasadnienie. art. 118 i art. 119 ust. 2 i 3 Konstytucji dokonują rozróżnienia tych procedur w oparciu o dwa podstawowe kryteria: podmiotów uprawnionych do ich wykorzystywania oraz etapu procedury sejmowej, w którym są one wykorzystywane. Polskie prawo parlamentarne zawsze uznawało charakter kolektywny prawa inicjatywy ustawodawczej, a charakter indywidualny – prawo zgłaszania poprawek. Istnienie tych procedur nie powinno więc prowadzić do zacierania granic między nimi, w przeciwnym razie treści, których poseł – z braku wystarczającego poparcia ilościowego – nie mógł przedstawić Sejmowi w formie inicjatywy ustawodawczej, mogłyby być bez żadnych ograniczeń przedstawiane w formie poprawek. Istotne znaczenie należy przypisać kryterium stadium postępowania parlamentarnego, bo Konstytucja z 1997 r. wprowadziła wymóg rozpatrywania projektów

ustaw przez Sejm w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1). Oznacza to konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach.

Decydujące znaczenie musi mieć w tym zakresie przedmiot poprawki. W sytuacjach, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień art. 118 ust. 1 Konstytucji. Bez wątplenia należy tu dopuścić znacznie większą swobodę modyfikowania treści pierwotnego projektu niż ma to miejsce w razie zastosowania trybu pilnego, czy – tym bardziej – w odniesieniu do poprawek Senatu. Istnieje jednak pewna granica, poza którą wykorzystywanie prawa poprawek nie może się przemieścić w żadnym z postępowań parlamentarnych. Przekroczenie tej granicy następuje w szczególności w sytuacji, gdy poprawka stanowi projekt nowej regulacji prawnej, a jej treść wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu. W sytuacjach, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień Konstytucji (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98).

**Powyższe rozstrzygnięcia dają wyraz konsekwentnej linii orzeczniczej, której istotą jest nadanie konstytucyjnych ram instytucji „poprawki”, tak aby nie zatracić jej odrębności wobec instytucji „inicjatywy ustawodawczej”.** Konieczność akcentowania tej odrębności wynika częściowo z przesłanek formalnych. Po pierwsze, skoro Konstytucja używa rozdzielnie pojęć „poprawka” i „inicjatywa ustawodawcza”, to zakłada ona, że pojęcia te znaczą coś innego, a wykładnia Konstytucji musi temu założeniu dawać wyraz w formułowaniu szczególnych pojęć i definicji. Po drugie, w odniesieniu do prac sejmowych rozróżnione zostało podmiotowe ujęcie prawa poprawki i prawa inicjatywy ustawodawczej, bo w Sejmie (inaczej niż w niektórych innych parlamentach, np. francuskim) prawo poprawki ma charakter indywidualny, a prawo inicjatywy ustawodawczej wymaga współdziałania grupy posłów.

Konieczność akcentowania odrębności „poprawki” i „inicjatywy ustawodawczej” wynika jednak przede wszystkim z przesłanek systemowych. Istotą „inicjatywy ustawodawczej” jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej zanim dojdzie do ich uchwalenia. Istotą „poprawki” jest zaś to, że wnoszona jest ona w trakcie prac nad projektem ustawy bądź nad uchwaloną już ustawą; nigdy więc treści proponowane w poprawce nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia ogólnych zasad funkcjonowania parlamentu. Istotą prac parlamentarnych jest wieloetapowość – każda decyzja ustawodawcza, zanim dojdzie do skutku, musi przebyć szereg kolejnych etapów postępowania.

Nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy „poprawką” a „inicjatywą ustawodawczą” wynika z Konstytucji. Odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. Poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu. Nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy, jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm.

**Dopuszczalność i zakres wnoszenia poprawek zależy – i to w znacznym stopniu – od etapu prac parlamentarnych, na których zostają one wnoszone.** W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód (poza projektami rozpatrywanymi w trybie pilnym oraz projektami co do których wyłączność inicjatywy ustawodawczej należy do Rady Ministrów), by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, odległa od treści zawartych w

inicjatywie ustawodawczej. Etap dokonywania tych modyfikacji jest na tyle wczesny, że nie brakuje czasu na refleksję, konsultację i poznanie reakcji opinii publicznej, a ochronę praw autora inicjatywy ustawodawczej gwarantuje art. 119 ust. 4 Konstytucji, który pozwala wnioskodawcy na wycofanie projektu do czasu zakończenia drugiego czytania. Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego. Daje temu wyraz art. 119 ust. 3 Konstytucji pozwalający Marszałkowi Sejmu odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji (wyrok z 23 lutego 1999 r., K. 25/98).

**Ustalenie, czy mamy do czynienia z poprawkami Senatu, czy też z propozycją nowej regulacji prawnej, możliwe jest tylko przy zbadaniu treści konkretnej poprawki do konkretnej ustawy.** Problemu z ustaleniem zakresu poprawek nie ma, gdy do Senatu trafia nowa ustawa, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie bądź gdy jest to kolejna ustawa w danej materii, uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowanie tej samej materii. W takim przypadku merytoryczny zakres poprawek Senatu jest praktycznie nieograniczony. Jednakże Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści tej ustawy treścią zupełnie inną, jeśli chodzi o tematykę i przedmiot regulacji, gdyż oznaczałoby to obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu oraz o trybie czytań projektu ustawy w Sejmie. Zastrzeżenie, że poprawka nie może dotyczyć spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm i że nie może prowadzić do omijania wcześniejszych stadiów postępowania ustawodawczego dotyczy w istocie zgłaszanych przez Senat poprawek do każdej ustawy (orzeczenie z 22 września 1997 r., K. 25/97).

**Dopuszczalny zakres poprawek Senatu determinuje pozycja drugiej izby w postępowaniu ustawodawczym.** Konstytucja z 1997 r. utrzymała model dwiuzbowości niesymetrycznej, w którym Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu. Ustrojowa równorzędność izb idzie więc w parze ze zróżnicowaniem zakresu kompetencji. Znajduje to wyraz przede wszystkim w ujęciu funkcji kontrolnej i kreacyjnej, które niemal w całości pozostają skoncentrowane w gestii Sejmu. Także jednak w procedurze ustawodawczej Konstytucja RP uregulowała kompetencje obu izb nierównorzędnie. Pozycja Sejmu jest w tym procesie uprzywilejowana w relacji do pozycji Senatu. Znajduje to wyraz w szeregu szczegółowych unormowań konstytucyjnych. Postępowanie legislacyjne może być wszczęte tylko w Sejmie (art. 118 ust. 3 Konstytucji). Senat zajmuje się dopiero uchwalonym przez Sejm tekstem. Projekt staje się ustawą już w momencie uchwalenia przez Sejm (art. 120), a dopiero uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi (art. 121 ust. 1). Senat zajmuje się nie projektem ustawy (jak to było np. w okresie międzywojennym), ale ustawą uchwaloną przez Sejm. Senat musi zająć stanowisko wobec ustawy w konstytucyjnie wyznaczonym terminie, a brak stanowiska uznaje się za przyjęcie ustawy. Sejm może odrzucić poprawki Senatu bezwzględną większością głosów, a jeżeli w głosowaniu nad odrzuceniem poprawki zabraknie tej większości, to poprawkę uważa się za przyjętą (art. 121 ust. 3 Konstytucji).

Senatowi przysługuje również prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1), zawsze organ ten może więc uruchomić postępowanie legislacyjne w materiałach, co do których Senat uzna, iż potrzebna jest ich określona regulacja.

W odniesieniu do kompetencji Senatu w procesie ustawodawczym konieczne jest zatem rozróżnienie pomiędzy prawem wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych już przez Sejm (art. 121 ust. 2) i prawem wnoszenia projektów ustaw (wykonywania inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1)). **Prawo wnoszenia projektów ustaw** ma charakter w zasadzie nieograniczony, a ustalenie zakresu treściowego projektu i jego rozmiarów zależy od woli Senatu. **Prawo wnoszenia poprawek** dotyczy natomiast ustaw, które już zostały uchwalone przez Sejm, co oznacza, że poprawki muszą pozostawać w ramach treściowych wyznaczonych zakresem tych ustaw. Należy rozróżnić „szerokość” i „głębokość” poprawek. Nie ma przeszkód, by poprawki prowadziły do całkowitej zmiany treści rozwiązań zawartych w ustawie, np. przez zaproponowanie rozwiązań alternatywnych czy przeciwstawnych, zakładając wszakże, że w ustawie dana kwestia została już uregulowana, a Senat proponuje nadanie tej regulacji zmienionej treści. Oznacza to, że poprawki Senatu nie wykraczają poza zakres materii, które Sejm uczynił przedmiotem ustawy. Nie można jednakże wykluczyć możliwości pewnego wyjścia poza zakres ustawy, zwłaszcza gdy chodzi o jej udoskonalenie czy modyfikację w granicach zasadniczo

wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy. Jeżeli jednak owo wyjście przybierze rozmiar znaczący, a poprawki proponować będą wprowadzenie do ustawy treści, które nie łączą się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy, to uznać trzeba, że poprawki te wykraczają poza zakres ustawy i nabierają charakteru samoistnych przedłożeń legislacyjnych. Senat jest uprawniony do wysuwania takich przedłożeń, ale tylko w formie inicjatywy ustawodawczej, a nie w formie poprawki. Jeżeli zaś takie nowe treści zostaną ujęte w formę poprawki, a nie – inicjatywy ustawodawczej, to naruszone zostaną konstytucyjne postanowienia o trybie ustawodawczym, a w szczególności art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2. Powyższe argumenty wskazują, że **nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy inicjatywą ustawodawczą a poprawką wynika bezpośrednio z Konstytucji** (wyrok z 23 lutego 1999 r., K. 25/98).



## SKOROWIDZ ORZECZEŃ\*

- z 28 maja 1986 r., U 1/86; OTK 1986-1995 (t. 1), 1986/2; OTK 1986, s. 32-52;
- z 16 czerwca 1986 r., U. 3/86; OTK 1986-1995 (t. 1), 1986/4; OTK 1986, s. 59-76
- z 20 października 1986 r., P. 2/86; OTK 1986-1995 (t. 1), 1986/6; OTK 1986, s. 85-96
- z 5 listopada 1986 r., U. 5/86; OTK 1986-1995 (t. 1), 1986/1; OTK 1986, s. 7-31;
- z 22 kwietnia 1987 r., K. 1/87; OTK 1986-1995 (t. 1), 1987/3; OTK 1987, s. 33-56;
- z 17 sierpnia 1988 r., Uw 3/87; OTK 1986-1995 (t. 1), 1988/14; OTK 1988 s. 154;
- z 30 listopada 1988 r., K. 1/88; OTK 1986-1995 (t. 1), 1988/6; OTK 1988, s. 84;
- z 22 lutego 1989 r., U. 19/88; OTK 1986-1995 (t. 2), 1989/11; OTK 1989 s. 152;
- z 9 kwietnia 1991 r., U. 9/90; OTK 1986-1995 (t. 3), 1991/9; OTK 1991, s. 142;
- z 7 stycznia 1992 r., K. 8/91; OTK 1986-1995 (t. 3), 1992/cz. I/5; OTK 1992 cz. I, s. 76;
- z 29 stycznia 1992 r., K. 15/91; OTK 1986-1995 (t. 3), 1992/cz. I/8; OTK 1992 cz. I, s. 149;
- z 11 lutego 1992 r., K. 14/91; OTK 1986-1995 (t. 3), 1992/cz. I/7; OTK 1992 cz. I, s. 93;
- z 25 lutego 1992 r., K. 3/91; OTK 1986-1995 (t. 3), 1992/cz. I/1; OTK 1992 cz. I s. 9;
- z 17 listopada 1992 r., U. 14/92; OTK 1986-1995 (t. 3), 1992/cz. II/25; OTK 1992 cz. II, s. 57;
- z 2 marca 1993 r., K. 9/92; OTK 1993 cz. I, s. 60;
- z 20 kwietnia 1993 r., U. 12/92; OTK 1993 cz. I, s. 92;
- z 29 września 1993 r., K. 17/92; OTK 1993 cz. II, s. 297;
- z 19 października 1993 r., K. 14/92; OTK 1993 cz. II, s. 319;
- z 23 listopada 1993 r., K. 5/93; OTK 1993 cz. II, s. 376;
- z 30 listopada 1993 r., K. 18/92; OTK 1993 cz. II, s. 396;
- z 7 grudnia 1993 r., K. 7/93; OTK 1993 cz. II, s. 407;
- z 29 marca 1994 r., K. 13/93; OTK 1994 cz. I, s. 45;
- z 24 maja 1994 r., K. 1/94; OTK 1994 cz. I, s. 71;
- z 18 października 1994 r., K. 2/94; OTK 1994 cz. II, s. 41;
- z 12 stycznia 1995 r., K. 12/94; OTK 1995 cz. I, s. 16;

---

\* Wykaz orzeczeń powołanych w opracowaniu wraz z miejscem publikacji.

- z 4 kwietnia 1995 r., K. 10/94; OTK 1995 cz. I, s. 108;
- z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94; OTK 1995 cz. I, s. 128;
- z 11 września 1995 r., P. 1/95; OTK 1995 cz. II, s. 5
- z 26 września 1995 r., U. 4/95; OTK 1995 cz. II, s. 21;
- z 9 stycznia 1996 r., K. 18/95; OTK 1996 cz. I, poz. 1 s. 1;
- z 25 czerwca 1996 r., K. 15/95; OTK 1996 t. I, poz. 7, s. 122;
- z 19 listopada 1996 r., K. 7/95; OTK 1996 t. II, poz. 42, s. 218;
- z 8 kwietnia 1997 r., K. 14/96; OTK ZU 1997 Nr 2 poz. 16 s. 119;
- z 17 czerwca 1997 r., U. 5/96; OTK ZU 1997 Nr 2 poz. 21 s. 200;
- z 24 czerwca 1997 r., K. 21/96 ; OTK ZU 1997 Nr 2 poz. 23 s. 214;
- z 22 września 1997 r., K. 25/97; OTK ZU 1997 Nr 3-4 poz. 35 s. 293.

- z 4 listopada 1997 r., U. 3/97; OTK ZU 1997 Nr 3-4 poz. 40, s. 353;
- z 25 listopada 1997 r., K. 26/97; OTK ZU 1997 Nr 5-6 poz. 64 s. 441;
- z 15 grudnia 1997 r., K. 13/97; OTK ZU 1997 Nr 5-6 poz. 69 s. 490;
- z 17 grudnia 1997 r., K. 22/96; OTK ZU 1997 Nr 5-6 poz. 71 s. 506;
- z 13 stycznia 1998 r., K. 5/97; OTK ZU 1998 Nr 1 poz. 3 s. 18;
- z 17 marca 1998 r., U. 23/97; OTK ZU 1998 Nr 2 poz. 11 s. 53;
- z 24 marca 1998 r., K. 40/97; OTK ZU 1998 Nr 2 poz. 12 s. 64;
- z 28 kwietnia 1998 r., K. 3/99; OTK ZU 1999 Nr 4 poz. 73 s. 350;
- z 19 maja 1998 r., U. 5/97; OTK ZU 1998 Nr 4 poz. 46 s. 245;
- 9 czerwca 1998 r., K. 28/97; OTK ZU 1998 Nr 4 poz. 50 s. 294;
- z 16 czerwca 1998 r., U. 9/97; OTK ZU 1998 Nr 4 poz. 51 s. 305;
- z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98; OTK ZU 1998 Nr 4 poz. 52 s. 314;
- z 1 września 1998 r., U. 1/98; OTK ZU 1998 Nr 5 poz. 63 s. 391;
- z 15 września 1998 r., K. 10/98; OTK ZU 1998 Nr 5 poz. 64 s. 398;
- z 20 października 1998 r., K. 7/98; OTK ZU 1998 Nr 6 poz. 96 s. 499;
- z 10 listopada 1998 r., K. 39/97; OTK ZU 1998 Nr 6 poz. 99 s. 542;
- z 8 grudnia 1998 r., U. 7/98; OTK ZU 1998 Nr 7 poz. 118 s. 657;
- z 9 lutego 1999 r., U. 4/98; OTK ZU 1999 Nr 1 poz. 4 s. 48;
- z 16 lutego 1999 r., SK 11/98; OTK ZU 1999 Nr 1 poz. 22 s. 115;
- z 23 lutego 1999 r., K. 25/98; OTK ZU 1999 Nr 2 poz. 23 s. 128;
- z 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98; OTK ZU 1999 Nr 3 poz. 40 s. 235;



- z 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99; OTK ZU 1999 Nr 4 poz. 73 s. 350;
- z 16 czerwca 1999 r., P. 4/98; OTK ZU 1999 Nr 5 poz. 98 s. 514;
- z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99; OTK ZU 2001 Nr 1 poz. 5 s. 42;
- z 11 maja 1999 r., P. 9/98; OTK ZU 1999 Nr 4 poz. 75 s. 379;
- z 2 czerwca 1999 r., K. 34/98; OTK ZU 1999 Nr 5 poz. 94 s. 470;
- z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99; OTK ZU 1999 Nr 5 poz. 100 s. 530;
- z 26 października 1999 r., K. 12/99; OTK ZU 1999 Nr 6 poz. 120 s. 679;
- z 9 listopada 1999 r., K. 28/98; OTK ZU 1999 Nr 7 poz. 156 s. 781;
- z 15 listopada 1999 r., U. 8/98; OTK ZU 1999 Nr 7 poz. 157 s. 799;
- z 14 grudnia 1999 r., K. 10/99; OTK ZU 1999 Nr 7 poz. 162 s. 855;
- z 20 grudnia 1999 r., K. 4/99; OTK ZU 1999 Nr 7 poz. 165 s. 884;
- z 4 stycznia 2000 r., K. 18/99; OTK ZU 2000 Nr 1 poz. 1 s. 3;
- z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98; OTK ZU 2000 Nr 1 poz. 3 s. 30;
- z 13 marca 2000 r., K. 1/99; OTK ZU 2000 Nr 2 poz. 59 s. 236;
- z 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98; OTK ZU 2000 Nr 3 poz. 87 s. 386;
- z 27 czerwca 2000 r., K. 20/99; OTK ZU 2000 Nr 5 poz. 140 s. 716;
- z 28 czerwca 2000 r., K. 34/99; OTK ZU 2000 Nr 5 poz. 142 s. 786;
- z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99; OTK ZU 2000 Nr 5 poz. 141 s. 744;
- z 10 lipca 2000 r., SK 21/99; OTK ZU 2000 Nr 5 poz. 144 s. 820;
- z 12 września 2000 r., K.1/00; OTK ZU 2000 Nr 6 poz. 185 s. 969;
- z 3 października 2000 r., K. 33/99; OTK ZU 2000 Nr 6 poz. 188 s. 997;
- z 17 października 2000 r., K. 16/99; OTK ZU 2000 Nr 7 poz. 253 s. 1199;
- z 7 listopada 2000 r., K. 16/00; OTK ZU 2000 Nr 7 poz. 257 s. 1246;
- z 27 listopada 2000 r., U. 3/00; OTK ZU 2000 Nr 8 poz. 293 s. 1393;
- z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99; OTK ZU 2001 Nr 1 poz. 5 s. 42;
- z 7 lutego 2001 r., K. 27/00; OTK ZU 2001 Nr 2 poz. 29 s. 147;
- z 13 lutego 2001 r., K. 19/99; OTK ZU 2001 Nr 2 poz. 30 s. 167;
- z 5 marca 2001 r., P.11/00; OTK ZU 2001 Nr 2 poz. 33 s. 202;
- z 13 marca 2001 r., K. 21/00; OTK ZU 2001 Nr 3 poz. 49 s. 273;
- z 21 marca 2001 r., K. 24/00; OTK ZU 2001 Nr 3 poz. 51 s. 291;
- z 9 kwietnia 2001 r., U. 10/00; OTK ZU 2001 Nr 3 poz. 55 s. 362;
- z 25 kwietnia 2001 r., K. 13/01; OTK ZU 2001 Nr 4 poz. 81 s. 462;
- z 7 maja 2001 r., K. 19/00; OTK ZU 2001 Nr 4 poz. 82 s. 469;
- z 21 maja 2001 r., SK 15/00; OTK ZU 2001 Nr 4 poz. 85 s. 503;

- z 7 czerwca 2001 r., K. 20/00; OTK ZU 2001 Nr 5 poz. 119 s. 652;
- z 26 czerwca 2001 r., U. 6/00; OTK ZU 2001 Nr 5 poz. 122 s. 684;
- z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00; OTK ZU 2001 Nr 5 poz. 124 s. 702;
- z 3 lipca 2001 r., K. 3/01; OTK ZU 2001 Nr 5 poz. 125 s. 719;
- z 10 września 2001 r., K.8/01; OTK ZU 2001 Nr 6 poz. 164 s. 860;
- z 11 września 2001 r., SK 17/00; OTK ZU 2001 Nr 6 poz. 165 s. 870;
- z 14 września 2001 r., SK 11/00; OTK ZU 2001 Nr 6 poz. 166 s. 885;
- z 3 października 2001 r., K. 27/01; OTK ZU 2001 Nr 7 poz. 209 s. 1003;
- z 8 października 2001 r., K. 11/01; OTK ZU 2001 Nr 7 poz. 210 s. 1013;
- z 10 października 2001 r., K. 28/01; OTK ZU 2001 Nr 7 poz. 212 s. 1039;
- z 30 października 2001 r., K. 33/00; OTK ZU 2001 Nr 7 poz. 217 s. 1097;
- z 8 listopada 2001 r., P. 6/01; OTK ZU 2001 Nr 8 poz. 248 s. 1240;
- z 6 marca 2002 r., P. 7/00; OTK ZU 2002 Nr 2A poz. 13.

#### **Postanowienia:**

- z 30 sierpnia 1988 r., Uw 6/88; OTK 1988, poz. 15.
- z 3 grudnia 1986 r., U. 4/86; OTK 1986-1995 (t. 1) 1986/7; OTK 1986, poz. 7.

**SUPLEMENT**

**Proces prawotwórczy  
w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego  
w 2002 roku**



## WPROWADZENIE

Zagadnienia procesu prawotwórczego poruszane były również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r. Trybunał kontynuował linie orzecznictwa w tej mierze, jednocześnie wzbogacając swój dorobek o nowe elementy.

W niniejszym SUPLEMENCIE prezentowane są wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, odnoszące się do procesu prawotwórczego w sprawach rozpatrywanych w 2002 roku, adekwatnie do podstawowego układu opracowania *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, przygotowanego w Biurze Trybunału Konstytucyjnego w maju 2002 roku, obejmującego orzecznictwo Trybunału do 2001 r. włącznie.

Całkowicie nowe treści wypowiedzi zaznaczono pogrubionym drukiem.



## CZĘŚĆ I

### WPLYW ZASAD PAŃSTWA PRAWNEGO NA TWORZENIE PRAWA

#### *1. Demokratyczne państwo prawne urzeczywistniająca zasady sprawiedliwości społecznej*

Na gruncie art. 2 Konstytucji prawo do sprawiedliwego traktowania odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ujętymi ogólnie, podlega szczególnej ochronie. Państwo ma obowiązek stać na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie stanowienia przepisów prawa, które stałyby w sprzeczności, bądź godziłyby w tę zasadę (wyrok z 24 kwietnia 2002 r., P 5/01).

Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa. Dziedziną, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania jest – obok prawa karnego – także dziedzina prawa daninowego (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

#### *2. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa*

Z zasady państwa prawnego wynikają wymagania dotyczące przestrzegania zasad przyzwoitej legislacji i bezpieczeństwa prawnego. Każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne (wyrok z 22 maja 2002 r., K 6/02).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego, zajmuje nadrzędne miejsce. Uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień. W tej zasadzie zawarte jest swoiste domniemanie, że brak jednoznacznego określenia podmiotu zobowiązanego do świadczeń finansowych, w przypadku gdy **ustawodawca tworzy prawo stanowiące podstawę takich roszczeń, zobowiązanym czyni system finansów publicznych**. Przerzucenie negatywnych konsekwencji, wynikających z wadliwych i niedostatecznie precyzyjnych regulacji w sprawie wynagrodzeń na pracowników (beneficjentów tych regulacji) jest niedopuszczalne (wyrok z 18 grudnia 2002 r., K 43/01).

Pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego ma szczególne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. Przy zwiększaniu obciążeń daninowych należy zapewnić podmiotom, których to dotyczy, odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami.

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego. Ustawodawca co do zasady nie

może więc doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej.

Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa, obejmując zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne, wymaga usunięcia przeszkód prawnych uniemożliwiających realizację tego prawa. Regulacje prawne powinny zapewniać jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, ale w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02).

### **3. Zasada ochrony praw nabytych**

Konstytucja pozostawia ustawodawcy względnie szeroką swobodę regulacyjną w zakresie wprowadzania i znoszenia zwolnień i ulg podatkowych. Swoboda w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest ograniczona obowiązkiem przestrzegania konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego.

Dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń praw nabytych w **przedmiocie zwolnień podatkowych** musi uwzględniać charakter tych praw. Rozważenia wymaga, czy ograniczenia uprzednio przewidywanych zwolnień podatkowych znajdują podstawę w dobrach (wartościach) podlegających ochronie konstytucyjnej i czy można w danej, konkretnej sytuacji przyznać im pierwszeństwo, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie podatnikom warunków do przystosowania się do nowej regulacji podatkowej.

Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Ich **ograniczanie lub znoszenie jest dopuszczalne w razie kolizji wartości zawartych w podstawach tej zasady z innymi wartościami konstytucyjnymi**, pod warunkiem, że jest **konieczne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych, które w danej sytuacji mają pierwszeństwo**. Prawodawca powinien jednak ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki dla jednostki i wprowadzić rozwiązania, które ułatwiają dostosowanie się do nowej sytuacji.

Zasada ochrony „interesów w toku” zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Interesy w toku podlegają bardziej intensywnej ochronie, jeżeli prawodawca ustanowił regulacje prawne dotyczące ściśle określonych rodzajów przedsięwzięć (wyrok z 25 czerwca 2002 r., K 45/01).

### **4. Zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*)**

Zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowoustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. **Niedopuszczalne jest stanowienie norm z mocą wsteczną, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra podlegające ochronie konstytucyjnej decyzji takiej nie usprawiedliwiają**. Można od niej odstąpić, jednak tylko wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów nadając normom możliwości oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty **miały podstawy, by oczekiwać uchwalenia takich norm** (wyroki z 27 lutego 2002 r., K 47/01 i z 5 listopada 2002 r., P 7/01).

### **5. Warunki wejścia w życie aktu normatywnego**

Warunkiem wejścia w życie ustaw i rozporządzeń jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji) **rozumiane jako podanie do publicznej wiadomości aktu poprzez jego publikację w oficjalnym organie promulgacyjnym w taki sposób, by jego adresaci mieli możliwość zapoznania się z tym tekstem** (wyrok z 20 czerwca 2002 r., K 33/01).



Oznacza to udostępnienie odpowiedniego egzemplarza Dziennika Ustaw. Wskazana w nim data ma znaczenie nie tylko dla ustalenia, czy akt normatywny nie przewidywał swojego wejścia w życie przed faktycznym ogłoszeniem (art. 88 ust. 1 Konstytucji), ale także przy ocenie, **czy zachowany został konieczny okres dostosowawczy**. Naruszenie wymaganej *vacatio legis* prowadzi do stwierdzenia, że akt normatywny tylko w pewnych ramach czasowych był niezgodny z Konstytucją (wyrok z 20 czerwca 2002 r., K 33/01).

***Vacatio legis* jest okresem między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie.** Wymóg ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* oraz należytego formułowania przepisów przejściowych wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (wyrok z 12 czerwca 2002 r., P 13/01).

#### **6. Zasada określoności przepisów prawa**

Zasada przyzwoitej legislacji nakazuje formułowanie przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuacje, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela (wyrok z 12 czerwca 2002 r., P 13/01). Dziedzina, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania jest **obok prawa karnego także prawo daninowe** (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

Każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie oraz ujęty w taki sposób, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok z 22 maja 2002 r., K 6/02).

Podstawowa zasada techniki legislacyjnej wymaga, by dla nazwania tych samych zjawisk używać tych samych pojęć. Nadawanie szczególnego znaczenia terminom prawnym określonym odmiennie w innym akcie prawnym może mieć miejsce pod warunkiem jednoznacznego zdefiniowania i konsekwencji w posługiwaniu się terminem w raz zdefiniowanym znaczeniu. **Niedopuszczalne jest konstruowanie definicji zawierającej kolejne odesłania, zwłaszcza przy określeniu czynu zabronionego.** Błąd logiczny tłumaczenia nieznanego przez nieznanego (*ignotum per ignotum*) narusza zasadę państwa prawnego (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

Naruszeniem zasad przyzwoitej legislacji jest niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu powodujące niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków i pozostawiające organom stosującym je nadmierną swobodę przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki (wyrok z 22 maja 2002 r., K 6/02).

#### **7. Wyłączność ustawy w sprawach wolności i praw oraz prawa daninowego**

Artykuł 217 Konstytucji zawiera kilka norm skierowanych przede wszystkim do ustawodawcy oraz innych władz i organów publicznych. Na gruncie art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji sformułowana została m.in. zasada władztwa podatkowego, zgodnie z którą państwo ma prawo obciążania podatkiem podmiotów funkcjonującym na jego obszarze w celu sfinansowania zadań państwa. Jednocześnie przepis ten wyraźnie formułuje zasadę wyłączności ustawowej w obciążeniach daninowych, do których zaliczają się podatki. **Celem przyjętej w art. 217 Konstytucji zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego jest nie tylko stworzenie gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej, lecz także wzmocnienie pozycji demokratycznych struktur przedstawicielskich i ich odpowiedzialności politycznej.**

Zasada wyłączności ustawy dotyczy spraw wyraźnie wskazanych w art. 217 Konstytucji, co oznacza, że inne aniżeli tam wskazane kwestie mogą zostać uregulowane w rozporządzeniach wydawanych zgodnie z art. 92 Konstytucji. Istnieją jednak pewne elementy, których określenie musi zostać obligatoryjnie pozostawione ustawie. Do nich należy podmiot podatku.

Przyjęcie zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego oznacza, że przypadki, w których w ustawach podatkowych zamieszczane są upoważnienia do wydawania aktów podustawowych, zdeterminowane są przede wszystkim brzmieniem art. 217 Konstytucji, w dalszej zaś dopiero kolejności wymaganiami zawartymi w art. 92 Konstytucji (wyroki z: 27 lutego 2002 r., K 47/01, 6 marca 2002 r., P 7/00, 22 maja 2002 r., K 6/02 i 20 czerwca 2002 r., K 33/01).

#### **8. Względna swoboda władzy ustawodawczej w kształtowaniu systemu podatkowego**

Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasad poprawnej legislacji. Zasady te wymagają między innymi, by ustawodawca precyzyjnie wyjaśnił, jakie znaczenie nadał pojęciu, którym się posługuje (wyroki z: 22 maja 2002 r., K 6/02 i 27 lutego 2002 r., K 47/01).

Zasada swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów państwa oraz zapewnienie równowagi budżetowej państwa jako wartości funkcjonują w związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela. **Dopuszczalność ewentualnych odstępstw od zasady powszechności opodatkowania powinna być rozważana przy uwzględnieniu standardów demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.** Nie wyklucza się możliwości wprowadzania ustawowych wyjątków, jeżeli służy to realizacji polityki gospodarczej państwa, pod warunkiem uwzględniania zasady sprawiedliwości podatkowej (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02).

#### **9. Ustalanie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego**

Podstawową cechą samorządu terytorialnego jest samodzielne wykonywanie zadań publicznych. Podstawy działalności samorządu terytorialnego, jak i ograniczenia tej działalności mogą być wprowadzone w formie ustaw. Jednakże swoboda regulacyjna prawodawcy także podlega ograniczeniom. **Za niesprzeczne z Konstytucją można uznać tylko takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom ustawy zasadniczej zarówno pod względem formalno-proceduralnym, jak i materialnym.** W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest ustanowienie zasady wyłączności ustawowej formy wprowadzanych ograniczeń w stosunku do normowania spraw związanych z ustrojem, zakresem zadań i sposobem funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo względem samodzielności samorządu terytorialnego musi znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych. Przy wprowadzaniu ograniczeń konieczne jest zachowanie adekwatności celu uzasadniającego te ograniczenia do środka, jakim posłużył się ustawodawca (wyroki z: 20 lutego 2002 r., K 39/00, 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, 3 czerwca 2002 r., K 26/01, 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

#### **10. Dopuszczalność ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa**

Ograniczenie praw jednostki jest możliwe **w sytuacji konfliktu dwóch wartości:** z jednej strony ochrony konstytucyjnej wolności lub prawa jednostki, ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób z drugiej strony (wyrok z 29 stycznia 2002 r., K19/01).

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji określonych w tym przepisie wartości. Konieczność w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji oznacza niezbędność, przydatność i proporcjonalność. Jeżeli okaże się, że przyjęte restrykcyjne unormowania prawne wprowadzające ograniczenie, nie doprowadzą w konsekwencji do osiągnięcia zamierzonego przez

ustawodawcę celu, należałoby rozważyć weryfikację tych rozwiązań, szczególnie gdy można je zastąpić mniej uciążliwymi (wyroki z 26 marca 2002 r., SK 2/01 i z 19 grudnia 2002 r., K 33/02).

Zasada proporcjonalności stawia przed prawodawcą każdorazowo obowiązek rozważenia **rzeczywistej potrzeby ingerencji, w danym stanie faktycznym, w zakres prawa bądź wolności jednostki i zastosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne oraz niezbędne**. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności podlegają ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Cele publiczne mieszczą się w zakresie treściowym pojęcia interesu publicznego i są zadaniami władzy publicznej. Niewątpliwie znajdują one także umocowanie w art. 1 Konstytucji, wskazującym na to, że **Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli** (wyrok z 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01).

W przypadku czynszu najmu za konieczne, w okresie przejściowym, można uznać ograniczenia prawa własności przekreślające swobodę pobierania pożytków przez ustalenie wysokości czynszu w taki sposób, aby czynsz pokrywał tylko koszty eksploatacji i utrzymania budynku. **Zejsście poniżej tego minimum należy ocenić jako niekonstytucyjne**. Przerzucenie ciężaru dofinansowania najmu wyłącznie na jedną grupę społeczną, jaką stanowią właściciele budynków mieszkalnych, zostało uznane za niekonstytucyjne, gdyż nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu i pomocy słabszym (wyrok z 2 października 2002 r., K 48/01).

Brak wskazania w konkretnym przepisie Konstytucji możliwości wprowadzenia ograniczeń nie oznacza, że prawo to ma charakter absolutny i stanowi zakaz ustawodawczej ingerencji w kształt tych wolności i praw. Brak klauzul ograniczających musi być interpretowany jako odesłanie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ich **wykluczenie pojawi się tylko w sytuacji, gdy Konstytucja w sposób wyraźny uzna dane prawo lub wolność za nienaruszalne lub gdy nienaruszalność danego prawa lub wolności wynika z umów międzynarodowych** (wyrok z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00).

Koncepcja istoty praw i wolności opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Dla przykładu, istotą wolności zrzeszania się jest możliwość tworzenia przez obywateli sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach nie reglamentowanych przez państwo. Wolność ta stanowi o możliwości funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Naruszeniem istoty tego prawa, w stosunku do określonej kategorii osób, byłoby wprowadzenie zakazu zrzeszania się tych osób w jakiegokolwiek organizacji i w ten sposób sytuowanie ich jako zbiorowości jednostek wyłączonej ze struktur społeczeństwa obywatelskiego (wyrok z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00).

Zasada proporcjonalności odnosi się nie tylko do ograniczania korzystania przez jednostkę z przysługujących jej wolności i praw, ale także do nakładania na nią obowiązków. Jeżeli ustawodawca nakazał wykonywanie obowiązku, którego realizacja pociąga za sobą niekonieczne, a przez to nieproporcjonalnie uciążliwe skutki w stosunku do jego uzasadnienia, stanowi to pewne ograniczenie wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji) niezależnie od tego, czy jest to również ingerencja w konkretne chronione przez Konstytucję wolności i prawa. Wymóg przestrzegania prawa oznacza więc w tym przypadku konieczność zachowań, które uznać należy za niezgodne z konstytucyjnymi standardami dotyczącymi dopuszczalnej uciążliwości, nakładanych na człowieka i obywatela (wyrok z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01).

Zasada proporcjonalności obowiązuje również w odniesieniu do regulacji dotyczących sfery samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że ingerencja ustawodawcy w sferę uprawnień majątkowych gmin nie może być nadmierna (wyrok z 20 lutego 2002 r., K 39/00).

## CZEŚĆ II

### UPOWAŻNIENIA DO WYDAWANIA AKTÓW PODUSTAWOWYCH

#### *1. Konstrukcja upoważnienia*

Przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji wymagania dotyczące treści upoważnień zawartych w ustawie nie były tak szczegółowe. Nie określały, jak art. 92 ust. 1 Konstytucji, obowiązku zamieszczenia wytycznych dotyczących treści aktu podustawowego (wyrok z 29 października 2002 r., P 19/01).

Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Jeśli jednak regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, to zasadnicze treści winny się znaleźć w ustawie, a odesłanie do aktów wykonawczych musi być powściągliwe. Jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, to musi konkretnie wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń, m.in. przez bardziej szczegółowe ujęcie wytycznych co do treści aktu (wyroki z: 12 marca 2002 r., P 9/01 i 8 października 2002 r., K 36/00).

**Możliwe jest umieszczenie wytycznych w innych niż upoważnienie przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie ich treści.** Jeżeli jednak rekonstrukcja taka jest niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie musi być uznany za niekonstytucyjny. W art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucja ustanawia niezbędną treść upoważnienia i nie pozwala na konstruowanie treści upoważnienia poprzez odniesienia do innych ustaw czy całego systemu prawa. Zasada rekonstrukcji wytycznych z innych przepisów ustawowych, niż przepisy zawierające upoważnienie, ma bowiem ograniczone zastosowanie. Sięganie do innych przepisów ustawowych nie może zastąpić minimalnych wymagań, które konstytucja nakłada na przepis formułujący upoważnienie (wyrok z 29 maja 2002 r., P 1/01).

Podstawowe akty prawne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej dla materii ustawowej, pod warunkiem, że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, tzn. nie opartego tylko na domniemaniu lub wykładni celowościowej, **szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania**, nadto zaś – w zgodzie z normami Konstytucji, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi. Naruszenie choćby jednego z powyższych warunków może uzasadniać zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą (wyrok z 6 marca 2002 r., P 7/00).

Rozporządzenie nie może obejmować zagadnień całkowicie pominiętych przez ustawodawcę. Musi być ono zgodne nie tylko z ustawą upoważniającą, ale również z innymi ustawami regulującymi bezpośrednio lub pośrednio zawartą w nim materię. Nie może ono wkraczać w materie regulowane innymi ustawami, a nawet nie powinno powtarzać przepisów ustaw. Zakres przedmiotowy rozporządzenia nie może być rozszerzany w drodze wykładni funkcjonalnej. **Brak stanowiska ustawodawcy musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej** (wyroki z 8 października 2002 r., K 36/00 i z 14 października 2002 r., U 4/01).

W rozporządzeniu mogą być zawarte definicje pod warunkiem, że są ustanowione tylko na potrzeby tego rozporządzenia. Nie mogą być wiążące w całym systemie prawa. Ustawa upoważniła do określenia warunków, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dokonała jednocześnie podziału materii na normatywną, która została uregulowana w ustawie oraz techniczną, celowo pozostawioną do uregulowania w rozporządzeniu. Jeżeli w wydanym na podstawie takiej delegacji rozporządzeniu zawarto definicję wyłącznie na potrzeby tego rozporządzenia, to granice upoważnienia ustawowego nie zostały przekroczone (wyrok z 2 lipca 2002 r., P 11/01).

## **2. Zakaz przekazywania kompetencji normodawczej innemu organowi (zakaz subdelegacji)**

Zakaz subdelegacji oznacza, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu. Przepisy konstytucyjne obowiązujące przed 17 października 1997 r. nie wykluczały całkowicie subdelegacji kompetencji prawodawczych pod warunkiem, że zakres materii przekazanych do unormowania nie wykraczał poza konstytucyjne granice określające warunki do wydawania aktów podustawowych. Przyjmowano wówczas, że przedmiotem subdelegacji nie mogą być sprawy należące do *essentialia* materii przekazanej do unormowania przez organ upoważniony w ustawie, natomiast mogły to być zagadnienia wymagające częstych zmian regulacji (wyroki z 8 lipca 2002 r., SK 41/01 i z 8 października 2002 r., K 36/00).

## **3. Upoważnienie do wydania aktu prawa wewnętrznego**

Art. 93 nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane w obecnym stanie konstytucyjnym, jak również nie zamknął katalogu aktów prawa wewnętrznego odnośnie formy i uprawnionych podmiotów. Uzupełnianie katalogu aktów wewnętrznych może następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które mogą upoważniać do wydawania takich aktów, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. System aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym.

Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się na temat upoważnienia do wydania aktu prawa wewnętrznego, to wypowiedzi TK odnośnie tych aktów mogą stanowić wskazówkę dotyczącą formułowania upoważnień, ponieważ zarządzenia wydawane są tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2).

Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty (art. 93 ust. 1 Konstytucji).

Kryterium organizacyjnej podległości należy rozpatrywać w kontekście pojęcia hierarchicznego podporządkowania w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym. Hierarchiczne podporządkowanie wyraża jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Na tę zależność składają się dwa elementy: zależność osobowa i zależność służbowa. Zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową. Podległość służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu. Kierowanie organem niższym w obrębie zależności służbowej odbywa się za pomocą aktów dwojakiego rodzaju: aktów generalnych (okólników, wytycznych, instrukcji, zarządzeń) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych). Stosunek organizacyjny, wyrażający się w hierarchicznym podporządkowaniu, jest stosunkiem między organami administracji publicznej. Jego treść podobna jest do treści stosunków powstających między pracownikami urzędów a ich zwierzchnikami (wyrok z 8 października 2002 r., K 36/00).

### CZEŚĆ III

## KONSTYTUCYJNE WARUNKI PROCESU USTAWODAWCZEGO

Konstytucja w art. 118-120 określa procedurę uchwalania ustaw. Konstytucyjny wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1) oznacza nakaz, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej. Dopuszczalność i zakres wnoszenia poprawek zależy od etapu prac parlamentarnych, na których zostają one wnoszone. **W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu.** Nie ma przeszkód, by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, odległa od treści zawartych w inicjatywie ustawodawczej. Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego. Daje temu wyraz art. 119 ust. 3 Konstytucji pozwalający Marszałkowi Sejmu odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalne jest wprowadzanie przez Senat, przy rozpatrywaniu uchwalonej przez Sejm ustawy nowelizującej (zmieniającej inną ustawę), poprawek, których zakres wykracza poza materię zawartą w tekście ustawy nowelizującej przez to, że obejmuje materie ustawy nowelizowanej w ogóle nie objęte przez Sejm zmianami. Jeśli przekazana przez Sejm ustawa dokonuje jedynie nowelizacji obowiązującej ustawy, w szczególności zaś wtedy, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki, niezbędne jest, by Senat ograniczył się tylko do wnoszenia poprawek do ustawy nowelizującej. **Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej logicznie i merytorycznie wymaga dokonania zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizowanej.** Senackie poprawki w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne. W sytuacji uchwalania jednak przez Senat poprawek do ustawy nowelizującej alternatywność wyklucza modyfikowanie materii zawartej w ustawie nowelizowanej, której wyraźnie nie normuje ustawa nowelizująca. Alternatywność materii zawartej w poprawce Senatu musi się bowiem odnosić wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi przez Sejm. W przeciwnym razie, w skrajnym wypadku, nie można byłoby wykluczyć sytuacji, w której Senat jako swoje poprawki do ustawy proponowałby treści, które zawarte były w projektach ustaw odrzuconych przez Sejm. Takie postępowanie niosłoby ryzyko bardzo znacznego rozszerzenia pojęcia „materia ustawy” i mogło by prowadzić do zachwiania, a może i odwrócenia ustrojowych relacji między dwoma organami władzy ustawodawczej – Sejmem i Senatem (wyroki z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02 i z dnia 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

Warszawa, maj 2003 r.



## SKOROWIDZ ORZECZEŃ\*

- z 20 lutego 2002 r., K 39/00; OTK ZU nr 2002, nr 1/A, poz. 4
- z 29 stycznia 2002 r., K19/01; OTK ZU 2002, Nr 1/A, poz. 1
- z 20 lutego 2002 r., K 39/00; OTK ZU 2002, Nr 1/A, poz. 4
- z 27 lutego 2002 r., K 47/01; OTK ZU 2002, Nr 1/A, poz. 6
- z 6 marca 2002 r., P 7/00; OTK ZU 2002, Nr 2/A, poz. 13
- z 12 marca 2002 r., P 9/01; OTK ZU 2002, Nr 2/A, poz. 14
- z 26 marca 2002 r., SK 2/01; OTK ZU 2002, Nr 2/A, poz. 15
- z 9 kwietnia 2002 r., K 21/01; OTK ZU 2002, Nr 2/A, poz. 17
- z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00; OTK ZU 2002, Nr 2/A, poz. 18
- z 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01; OTK ZU 2002, Nr 3/A, poz. 26
- z 24 kwietnia 2002 r., P 5/01; OTK ZU 2002, Nr 3/A, poz. 28
- z 22 maja 2002 r., K 6/02; OTK ZU 2002, Nr 3/A, poz. 33
- z 27 maja 2002 r., K 20/01; OTK ZU 2002, Nr 3/A, poz. 34
- z 29 maja 2002 r., P 1/01; OTK ZU 2002, Nr 3/A, poz. 36
- z 3 czerwca 2002 r., K 26/01; OTK ZU 2002, Nr 4/A, poz. 40
- z 12 czerwca 2002 r., P 13/01; OTK ZU 2002, Nr 4/A, poz. 42
- z 19 czerwca 2002 r., K 11/02; OTK ZU 2002, Nr 4/A, poz. 43
- z 20 czerwca 2002 r., K 33/01; OTK ZU 2002, Nr 4/A, poz. 44
- z 24 czerwca 2002 r., K 14/02; OTK ZU 2002, Nr 4/A, poz. 45
- z 25 czerwca 2002 r., K 45/01; OTK ZU 2002, Nr 4/A, poz. 46
- z 2 lipca 2002 r., P 11/01; OTK ZU 2002, Nr 4/A, poz. 47
- z 8 lipca 2002 r., SK 41/01; OTK ZU 2002, Nr 4/A, poz. 51
- z 2 października 2002 r., K 48/01; OTK ZU 2002, Nr 5/A, poz. 62
- z 8 października 2002 r., K 36/00; OTK ZU 2002, Nr 5/A, poz. 63
- z 14 października 2002 r., U 4/01; OTK ZU 2002, Nr 5/A, poz. 64
- z 29 października 2002 r., P 19/01; OTK ZU 2002, Nr 5/A, poz. 67
- z 5 listopada 2002 r., P 7/01; OTK ZU 2002, Nr 6/A, poz. 80
- z 20 listopada 2002 r., K 41/02; OTK ZU 2002, Nr 6/A, poz. 83
- z 18 grudnia 2002 r., K 43/01; OTK ZU 2002, Nr 7/A, poz. 96
- z 19 grudnia 2002 r., K 33/02; OTK ZU 2002, Nr 7/A, poz. 97

---

\* Wykaz wyroków powołanych w opracowaniu wraz z miejscem publikacji.