



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
V KADENCJA**

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2002 r.

Druk nr 96

**PREZES
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO**

**Pan
Longin PASTUSIAK
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Szanowny Panie Marszałku,

Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) przedkładam Informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r.

Z poważaniem

(-) Prof. dr hab. Marek Safjan



TRYBUNAŁ
KONSTYTUCYJNY

INFORMACJA

**o istotnych problemach
wynikających z działalności i orzecznictwa
Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r.**

INFORMACJA

**o istotnych problemach
wynikających z działalności i orzecznictwa
Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r.**

Warszawa, marzec 2002 r.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	6
CZĘŚĆ PIERWSZA	11
I. FORMY DZIAŁALNOŚCI ORZECZNICZEJ	12
1. Ogólna charakterystyka	12
2. Zakres kontroli realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny	14
3. Kontrola prewencyjna konstytucyjności ustaw i umów międzynarodowych	15
4. Kontrola następcza konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych	16
5. Pytanie prawne	21
6. Skarga konstytucyjna	23
7. Zasięganie opinii Rady Ministrów	32
8. Utrata mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem orzeczenia	34
9. Odsunięcie w czasie utraty mocy obowiązującej przepisu	35
10. Wykładnia ustawy w zgodzie z Konstytucją. Wyroki interpretacyjne	35
11. Sygnalizacja	36
II. WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA I DZIAŁALNOŚĆ POPULARYZACYJNA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO	39
1. Współpraca międzynarodowa	39
2. Działalność popularyzacyjna	40
3. Działalność wydawnicza	41
CZĘŚĆ DRUGA	42
I. PAŃSTWO PRAWNE I NIEKTÓRE ZASADY USTROJOWE ORAZ ZWIĄZANA Z NIMI OCHRONA WOLNOŚCI I PRAW	43
1. Zasada państwa prawnego	43
2. Zasada praworządności	51
3. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji	52
4. Niezawisłość sędziowska	53
5. Zasada decentralizacji administracji publicznej	53
6. Samorządy zawodowe i inne rodzaje samorządu	54
7. Społeczna gospodarka rynkowa	55
II. KONSTYTUCYJNE WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI	61
1. Zasada poszanowania godności człowieka	61
2. Zasada proporcjonalności	61
3. Zasada równości	63
4. Zasada powszechności korzystania z konstytucyjnych wolności i praw	65
5. Zasady odpowiedzialności karnej	66
6. Dostęp do sądu	68

7.	Wolność zrzeszania się	69
8.	Własność i inne prawa majątkowe	71
9.	Wolność pracy	77
10.	Prawo do zabezpieczenia społecznego	78
11.	Ochrona dobra rodziny	79
12.	Ochrona praw dziecka	80
13.	Obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ⁸¹	
14.	Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej	82
15.	Obowiązek ponoszenia świadczeń publicznych	85
III. ŹRÓDŁA PRAWA		86
1.	Relacja między ustawą i aktem podustawowym	86
2.	Ogłaszanie aktów normatywnych	86
3.	Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia	87
4.	Konstytucyjność i legalność rozporządzenia	88
5.	Akty prawa miejscowego jako akty normatywne podlegające kontroli Trybunału... 90	
IV. IMMUNITET PARLAMENTARNY		91
V. SAMORZĄD TERYTORIALNY		93
1.	Zasada wyłączności ustawy w nakładaniu zadań publicznych na jednostki samorządu terytorialnego	93
2.	Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego	93
3.	Zasada odpowiedniości	94
4.	Niedopuszczalność przerzucania odpowiedzialności państwa	95
5.	Niepołączalność mandatów z członkostwem w spółkach handlowych	95
VI. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZED TRYBUNAŁEM STANU		97
VII. FINANSE PUBLICZNE		100
1.	Wyłączność ustawowa regulacji podatkowej	100
2.	Charakter ustawy budżetowej	101
VIII. STANY NADZWYCZAJNE		102
Z A Ł A C Z N I K I		104
1. Informacje statystyczne o sprawach rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny w 2001 r.		
2. Podmioty inicjujące postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach rozpoznanych w 2001 r.		
3. Charakterystyka wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w 2001 r.		
4. Charakterystyka postanowień o umorzeniu postępowania wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w 2001 r.		
5. Charakterystyka pytań prawnych rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny w 2001 r.		
6. Informacje statystyczne dot. rozpoznania wstępnego skarg konstytucyjnych wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego w latach 1997-2001.		
7. Zdania odrębne do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w 2001 r.		

WPROWADZENIE

Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego określone są w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawie z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070). Dopelnieniem tej regulacji prawnej jest Regulamin Trybunału Konstytucyjnego (tekst jednolity – MP z 2001 r. Nr 41, poz. 668) uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 14 ust.1 pkt 1 wymienionej ustawy.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, w art. 4 ust. 1, zobowiązuje Trybunał Konstytucyjny do informowania Sejmu i Senatu o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa.

Przedłożony materiał stanowi wykonanie tych norm. Zawiera on bowiem informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r. W roku tym Trybunał Konstytucyjny działał w 15 osobowym składzie: Jerzy Ciemniewski, Zdzisław Czeszejko-Sochacki, Teresa Dębowska-Romanowska, Lech Garlicki, Stefan J. Jaworski, Wiesław Johann, Krzysztof Kolasiński, Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska, Andrzej Mączyński, Janusz Niemcewicz (od 1 marca 2001 r.), Ferdynand Rymarz (do 28 lutego 2001 r.), Marek Safjan – Prezes TK, Jadwiga Skórzewska-Łosiak, Jerzy Stępień, Janusz Trzcíński – Wiceprezes TK, Marian Zdyb. Od 1 grudnia 2001 r. nastąpiła zmiana składu osobowego Trybunału. Zakończyli kadencję – rozpoczętą w 1993 r. – sędziowie: Janusz Trzcíński – Wiceprezes Trybunału, Zdzisław Czeszejko-Sochacki, Lech Garlicki i Stefan Jaworski. Sejm wybrał nowych sędziów: Mariana Grzybowskiego, Marka Mazurkiewicza, Mirosława Wyrzykowskiego oraz Bohdana Zdziennickiego. Kadencja tych sędziów rozpoczęła się 2 grudnia 2001 roku. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołał Andrzeja Mączyńskiego na stanowisko Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Przedmiotem merytorycznej (orzeczniczej) działalności Trybunału Konstytucyjnego była w przeważającej mierze kontrola konstytucyjności ustaw. Na ogólną liczbę 116 badanych aktów normatywnych, aż w 85 przypadkach przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi były ustawy.

W 2001 r., w porównaniu z rokiem ubiegłym, odnotowano dalszy wzrost spraw rozstrzygniętych przez Trybunał Konstytucyjny. Orzecznictwo Trybunału dotyczyło wielu obszarów prawa, zaś rozstrzygane sprawy miały zróżnicowane znaczenie społeczno-ekonomiczne. Zapadło także szereg rozstrzygnięć precedensowych mających istotne znaczenie dla umacniania zasad demokratycznego państwa prawnego.

Szczególne znaczenie ma wyrok z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 dotyczący konstytucyjnej odpowiedzialności władzy publicznej za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie jej organów. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 417 kodeksu cywilnego, rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Za niezgodny z ww. artykułem Konstytucji Trybunał uznał art. 418 kodeksu cywilnego, który został wyeliminowany z systemu prawnego. Zdaniem Trybunału, w wyniku tego rozstrzygnięcia odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia będzie ukształtowana w oparciu o formułę ogólną zawartą w art. 417 kc.

Na podkreślenie zasługuje problematyka ochrony własności i prawa dziedziczenia. W wyroku z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99 Trybunał uznał niezgodność z Konstytucją przepisów regulujących dziedziczenie gospodarstw rolnych. Zdecydował o niekonstytucyjności

„podzielonej w czasie” chroniąc zarazem zaufanie do prawa i stabilność stosunków prawnych ukształtowanych przez porządek dziedziczenia istniejący w chwili otwarcia spadku.

Należy także zwrócić uwagę na rozstrzygnięcie (w trybie kontroli prewencyjnej) dotyczące ustawy – Prawo własności przemysłowej, w którym Trybunał stwierdził naruszenie zasady nakazującej, by przepisy prawa były formułowane w sposób wykluczający ich dowolną interpretację (wyrok z 7 lutego 2001 r., K. 27/00).

W sprawie tzw. eksmisji na bruk (wyrok z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00) Trybunał odniósł się do konstytucyjnej zasady nienaruszalności, poszanowania i ochrony godności człowieka wyrażonej w art. 30 Konstytucji.

Ponadto wiele spraw rozstrzygniętych przez Trybunał dotyczyło: zabezpieczenia społecznego, ochrony prawa własności, prawa karnego, w tym także postępowania dyscyplinarnego, źródeł prawa, a także – w szerokim ujęciu – prawa daninowego.

Na uwagę zasługuje również postanowienie, wydane w pełnym składzie, z 28 listopada 2001 r., SK 5/01, w którym Trybunał umorzył postępowanie z powodu utraty mocy obowiązującej przepisu. W sprawie tej skarżący zarzucił brak konstytucyjnej legitymacji PKWN do wydawania dekretów z mocą ustawy. Trybunał uznał, że sprawa legalności działania władz państwowych narzuconych Polsce w 1944 r. należy obecnie do sfery ocen historycznych i politycznych, które nie mogą być przenoszone bezpośrednio na sferę ukształtowanych wówczas stosunków prawnych. Zdaniem Trybunału, brak konstytucyjnoprawnej legitymacji PKWN, KRN, Rządu Tymczasowego, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów nie może nieść konsekwencji w postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową, a akty normatywne tych organów były podstawą rozstrzygnięć indywidualnych, które ukształtowały m.in. strukturę własnościową w obszarze własności rolniczej, a także stosunki prawne w innych dziedzinach życia społecznego.

Odnosnie obowiązywania art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej Trybunał uznał, że moc prawna przepisu wyczerpała się wraz z realizacją przejęcia na własność Skarbu Państwa określonych w dekrete nieruchomości rolnych.

Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie odnosił się również do występujących w praktyce sądowej przypadków odmowy zastosowania przepisu ustawy, który zdaniem sądu jest sprzeczny z Konstytucją (art. 178 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem Trybunału, w obowiązującym stanie konstytucyjnym bezpodstawne jest stanowisko dopuszczające odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną i orzeczenie bezpośrednio na podstawie regulacji konstytucyjnej. Stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia ani w wyrażonej w Konstytucji zasadzie bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8 ust. 2), ani w przepisie przewidującym podległość sędziego w sprawowaniu urzędu tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Sędzia, podlegając Konstytucji, nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. Właściwą drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z ogólną normą konstytucyjną szczegółowej regulacji ustawowej mającej zastosowanie w sprawie jest przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Zdaniem Trybunału bezpośrednie stosowanie Konstytucji przybiera różne formy, których odrębności nie wolno zacierać i dopóki sąd orzekający nie zdecyduje się na skorzystanie z drogi pytania prawnego do Trybunału w celu wyeliminowania normy ustawowej, którą uważa za niekonstytucyjną, nie może jej po prostu pomijać w procesie orzekania.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Norma ta nie powinna budzić wątpliwości interpretacyjnych. Nie mniej jednak Trybunał odnotował sygnały, że niektóre sądy nie uznają mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Przykładem tego jest uchwała z 4 lipca 2001 r. (III ZP 12/01), w której Sąd Najwyższy wyjaśnił zagadnienie prawne sądu w brzmieniu: „czy sąd powszechny jest związany pozytywnym orzeczeniem

Trybunału Konstytucyjnego”. Oznacza to, że sąd pytał także o to, czy moc powszechnie obowiązująca orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczy tych przepisów, co do których stwierdzono niekonstytucyjność. Sąd Najwyższy pozornie rozwiął wątpliwości sądu, orzekając, że „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające zgodność przepisów ustawy i rozporządzenia z konstytucją powoduje, że sąd nie może odmówić ich stosowania z powodu sprzeczności z Konstytucją. Z uzasadnienia uchwały wynika jednak, że sąd nie byłby związany orzeczeniem, gdyby oceniał przepisy ustawy biorąc pod uwagę inne wzorce konstytucyjne. Oznacza to, zdaniem Sądu Najwyższego, że sąd związany jest orzeczeniem afirmatywnym Trybunału Konstytucyjnego warunkowo, o ile nie znajdzie według własnego uznania, innego wzorca konstytucyjnego.

Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach: a) określonych w art. 25 ust. 1 ustawy o TK, dotyczących zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, b) z wniosku Prezydenta o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją oraz c) o szczególnej zawłości z inicjatywy Prezesa TK lub wyznaczonego do rozpoznania danej sprawy składu orzekającego.

W 2001 r. Trybunał rozstrzygnął w pełnym składzie 15 spraw wydając 10 wyroków i 5 postanowień. W pięciosobowym składzie rozstrzygnął 70 spraw wydając 44 wyroki i 26 postanowień (w sprawach zgodności ustaw albo ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, a także zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi, których ratyfikacja wymagała zgody wyrażonej w ustawie). W trzyosobowym składzie Trybunał wydał 10 wyroków i 104 postanowienia (badając zgodność innych aktów normatywnych z Konstytucją, z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i z ustawami lub dokonując rozpoznania zażaleń na odmowę nadania biegu wnioskowi lub skargom konstytucyjnym – 103 postanowienia). Wstępne rozpoznanie wniosku lub skargi konstytucyjnej następowało na posiedzeniu niejawnym przez wyznaczonego przez Prezesa Trybunału sędziego, który zarządzeniem kierował sprawę do rozpoznania lub wydawał postanowienie o odmowie nadania biegu sprawie. W 2001 r. wydano 190 tego rodzaju postanowień, z czego zdecydowana większość (176) dotyczyła skarg konstytucyjnych.

Orzeczenie Trybunału zapada większością głosów. W przypadku, gdy członek składu orzekającego nie zgadza się z większością głosujących, może złożyć zdanie odrębne. W roku 2001 zdania odrębne sędziów towarzyszyły wyrokowi dotyczącym wyłączności ustawy w sprawach podatkowych (wyrok z 3 kwietnia 2001 r., K. 32/99) i przestrzegania zasady określoności przepisów prawa (wyrok z 10 października 2001 r., K. 28/01). Zdania odrębne składano również do postanowień w sprawach: obowiązywania dekretu o reformie rolnej (postanowienie z 28 listopada 2001 r., SK 5/01) oraz uznania prawa do równego traktowania (art. 32 Konstytucji) za podstawę skargi konstytucyjnej (postanowienia z: 27 czerwca 2001 r., Ts 180/00 i 24 października 2001 r., SK 10/01, do którego złożono 5 zdań odrębnych).

Wzorcem kontroli zgodności podustawowych przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe w omawianym okresie były normy wyrażone w Konstytucji, umowach międzynarodowych oraz w ustawach.

Konstytucyjną podstawę kontroli stanowiły zasady i normy ujęte w przepisach zawartych w różnych rozdziałach Konstytucji. W roku 2001 były nimi w szczególności:

- w rozdziale I zawierającym regulacje ustrojowe: zasada demokratycznego państwa prawnego – art. 2, zasada praworządności – art. 7;
- w rozdziale II, który zawiera regulacje dotyczące ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, a także określa jego obowiązki: zasada proporcjonalności – art. 31 ust. 3; zasada równego traktowania wszystkich przez władze publiczne i zakazująca dyskryminacji – art. 32;

zapewnienie równego traktowania kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym – art. 33; zasada domniemania niewinności – art. 42 ust. 3; dostęp do sądu – art. 45 ust. 1; wyłączność ustawy i orzeczenia sądu w sprawach o przepadek rzeczy – art. 46; zasada ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia – art. 21 i art. 64; prawo do zabezpieczenia społecznego – art. 67;

- w rozdziale III regulującym źródła prawa: warunki wydawania aktów podstawowych powszechnie obowiązujących – art. 92; aktów prawa wewnętrznego – art. 93;
- w rozdziale IV regulującym problematykę parlamentu: immunitet parlamentarny – art. 105;
- w rozdziale VII określającym kompetencje samorządu terytorialnego: ochrona sądowa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – art. 165 ust. 2; zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych – art. 167 ust. 1;
- w rozdziale VIII o sądach i trybunałach: odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu – art. 168;
- w rozdziale X określającym finanse publiczne: wyłączność ustawowa regulacji podatkowej – art. 217;
- w rozdziale XI regulującym stany nadzwyczajne: nakaz wprowadzenia regulacji ustawowych – art. 228.

Ustawa o TK była dotychczas trzykrotnie nowelizowana. Pierwsza zmiana dotyczyła statusu RPO w postępowaniu przed TK. W drugiej – ustawą z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 53, poz. 638) dokonano uzupełnienia art. 39 umożliwiając rozstrzygnięcie sprawy nawet w przypadku utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia (jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw). Zmiana ta pozwala chronić prawa i wolności w sposób bardziej skuteczny. W poprzednim porządku prawnym utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego była podstawą do umorzenia postępowania. Ponadto wprowadzone zostały zmiany w art. 46 ust. 1 polegające na tym, że wyrazy: „toku instancyjnego” zastąpiono sformułowaniem: „drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana”. Wydłużono także termin do wniesienia skargi konstytucyjnej z 2 do 3 miesięcy liczonych od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia oraz zniesiono opłatę od skargi konstytucyjnej. Zmianie uległa treść przepisu określającego obowiązek sporządzenia skargi konstytucyjnej przez adwokata lub radcę prawnego. Dodano, że obowiązek ten dotyczy również zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu.

W kolejnej nowelizacji, ustawą z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, dokonano zmiany art. 27 ustawy o TK. Zmiana ta ma istotne znaczenie dla kształtowania się wzajemnych relacji pomiędzy sądami a Trybunałem Konstytucyjnym. Artykuł 27, w brzmieniu przed nowelizacją, sytuował sądy na równi z innymi uczestnikami postępowania przed Trybunałem (podmiot, który wystąpił z wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną). Aktualnie, obecność przedstawiciela sądu na rozprawie uzależniona została od woli składu orzekającego, który przedstawił Trybunałowi pytanie prawne.

Wprowadzono również zmiany w organizacji obsługi prac Trybunału Konstytucyjnego. W poprzednim porządku prawnym, zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o TK, Prezes Trybunału odpowiadał za zapewnienie organizacyjnych i administracyjnych warunków pracy Trybunału i kierował w istocie Biurem Trybunału. W wyniku nowelizacji (art. 17 ust. 1a) wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym Biurem Trybunału Konstytucyjnego kieruje Szef Biura, powoływany, na wniosek Prezesa Trybunału, przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów.

Umożliwia to efektywne zorganizowanie i skoordynowanie prac Biura, przez powierzenie całości problematyki organizacyjno-administracyjnej warunków funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego odpowiednio umocowanemu urzędnikowi, ponoszącemu odpowiedzialność

przed Prezesem i Zgromadzeniem Ogólnym Sędziów Trybunału. Pozwala to jednocześnie Prezesowi Trybunału koncentrować się na zagadnieniach dotyczących działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego oraz realizować inne, liczne zadania, w tym związane z reprezentowaniem Trybunału.

Stabilizacja konstytucji umożliwia budowanie trwałego i spójnego systemu prawnego. Konstytucja stanowi jego podstawę w hierarchicznym systemie źródeł prawa. Istotne znaczenie w tym procesie ma przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny praktyka wydawania tzw. wyroków interpretacyjnych. Jest to działanie w kierunku orzekania zgodnie z zasadą domniemania konstytucyjności przepisów prawa, poprzez określenie właściwego, tzn. pozostającego w zgodzie z Konstytucją, ich rozumienia.

Charakterystyka działalności Trybunału oraz jego orzecznictwa została przedstawiona w dwóch częściach niniejszego opracowania.

Pierwsza część prezentuje zakres i formy działania Trybunału Konstytucyjnego.

W pierwszym rozdziale omówione zostały formy działalności orzeczniczej Trybunału.

W drugim rozdziale przedstawiono aktywność Trybunału w sferze międzynarodowej oraz działalność popularyzującą orzecznictwo Trybunału.

Druga część omawia, zgodnie z systematyką konstytucyjną, aktualne kierunki orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W pierwszym rozdziale zwrócono uwagę na ogólną problematykę dotyczącą zasady demokratycznego państwa prawnego i niektórych innych zasad ustrojowych oraz związanych z nimi wolności i praw.

W kolejnym, drugim rozdziale zostały zaprezentowane główne kierunki orzecznictwa Trybunału w sprawach z zakresu wolności, praw i obowiązków obywateli oraz form i metod ich realizacji.

W trzecim przedstawiona została problematyka źródeł prawa.

W czwartym rozdziale zaprezentowano zagadnienie immunitetu parlamentarnego.

W piątym rozdziale znalazła się problematyka dotycząca samorządu terytorialnego.

W szóstym rozdziale omówiono odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu.

W siódmym rozdziale przedstawiono problematykę finansów publicznych.

W ósmym rozdziale przedstawiono problematykę stanów nadzwyczajnych.

Ponadto do opracowania załączono szczegółowe informacje zawierające:

- statystykę spraw rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny w 2001 r. (Załącznik nr 1),
- zestawienia podmiotów inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach rozpoznanych w 2001 r. (Załącznik nr 2),
- charakterystykę wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w 2001 r. (Załącznik nr 3),
- charakterystykę postanowień o umorzeniu postępowania wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w 2001 r. (Załącznik nr 4),
- charakterystykę pytań prawnych rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny w 2001 r. (Załącznik nr 5),
- statystykę rozpoznania wstępnego skarg konstytucyjnych wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego w latach 1997 – 2001 (Załącznik nr 6),
- zestawienie zdań odrębnych sędziów TK do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w 2001 r. (Załącznik nr 7).

CZĘŚĆ PIERWSZA

I. FORMY DZIAŁALNOŚCI ORZECZNICZEJ

1.

Ogólna charakterystyka

Przedstawiając działalność orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r. należy wskazać, że w omawianym roku, w maju, upłynęło 15 lat od wydania pierwszego orzeczenia, a w październiku – 4 lata od wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

W roku 2001 Trybunał często odwoływał się do poglądów wyrażonych w dotychczasowym orzecznictwie, także w okresie obowiązywania poprzedniego porządku konstytucyjnego, potwierdzając ich aktualność w odniesieniu do naczelných zasad konstytucyjnych, a zarazem poszukując nowych rozwiązań w sprawach precedensowych. Dotyczyło to przede wszystkim normy zawartej w art. 1 Konstytucji stanowiącej, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, w art. 2 określającym zasady demokratycznego państwa prawnego oraz art. 30 dotyczącym ochrony godności człowieka. Podjęta została także problematyka art. 2 Konstytucji jako samodzielnej podstawy kontroli. Trybunał wskazał m.in., że z treści art. 2 Konstytucji wynikają też zasady: ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz, nakazu określoności przepisów prawa, przyzwoitej legislacji.

Wiele orzeczeń dotyczyło zakresu przedmiotowego art. 79 ust. 1 Konstytucji, odnoszącego się do skargi konstytucyjnej. Pojęcie konstytucyjnych wolności i praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, związane jest z szerokim katalogiem tych wolności i praw określonych w rozdziale II Konstytucji. Nie wyklucza to, zdaniem Trybunału, możliwości powołania się na treść art. 2 w sytuacji, gdy skarżący podniesie zarzut naruszenia praw i wolności mających dokładnie sprecyzowaną normatywną postać praw podmiotowych, które nie są odpowiednio wyrażone w treści innych przepisów konstytucyjnych. Problem ten, jak również inne dotyczące powołania się, m.in. na treści art. 32 jako podstawę kontroli, będą jeszcze niewątpliwie przedmiotem rozważań Trybunału.

W orzecznictwie Trybunału pojawia się coraz częściej problem znaczenia prawa wspólnotowego dla prawa krajowego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powoływał się na rozumienie poszczególnych regulacji zawartych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, mimo że Polska nie jest członkiem Unii Europejskiej. W opinii Trybunału Konstytucyjnego postanowienia Układu Stowarzyszeniowego zobowiązują Polskę do podjęcia starań w celu zapewnienia zgodności ustawodawstwa polskiego z ustawodawstwem wspólnotowym. W debatach nad przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej pojawia się też kwestia prymatu porządku wspólnotowego nad konstytucją. Wymaga to rozstrzygnięcia relacji norm konstytucyjnych i pierwotnego prawa wspólnotowego. Rozważane mogą tu być różne warianty w oparciu o rozwiązania zawarte w konstytucjach państw członkowskich, zawierających tzw. klauzule europejskie (określające możliwość przekazania kompetencji Unii Europejskiej i bezpośredniej aplikacji regulacji prawa wspólnotowego z pierwszeństwem przed prawem wewnętrznym).

W 2001 r. Trybunał rozpatrzył 270 spraw (w tym 177 na etapie rozpoznania wstępnego) wydając 396 orzeczeń (należy wyjaśnić, że liczba wydanych orzeczeń nie jest tożsama z liczbą spraw, ponieważ w jednej sprawie mogą być wydane dwa orzeczenia, np.

postanowienie o odmowie nadania biegu i postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia lub wyrok i postanowienie sygnalizacyjne), w tym 64 wyroki. W latach poprzednich wydano odpowiednio: w 1997 r. – 11 wyroków, w 1998 r. – 33 wyroki, w 1999 r. i 2000 r. – po 52 wyroki.

Spośród 332 postanowień Trybunału Konstytucyjnego wydanych w 2001 r., 300 zapadło w trybie rozpoznania wstępnego. W latach poprzednich odpowiednio: w 1998 r. – 181 (w tym 154 w trybie rozpoznania wstępnego), w 1999 r. – 182 (w tym 167 w trybie rozpoznania wstępnego), w 2000 r. – 377 (w tym 340 w trybie rozpoznania wstępnego).

Trybunał wydał ponadto 45 postanowień o umorzeniu postępowania (w tym 15 w sentencji wyroku i jedno na etapie rozpoznania wstępnego), dwa postanowienia sygnalizacyjne, jedno postanowienie o wstrzymaniu wykonania orzeczenia sądowego w sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Dodać należy, że orzeczenia formalnie kończące sprawę z reguły zawierały szeroko ujęte rozważania Trybunału, istotne z punktu widzenia określenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego spraw wywoływanych w poszczególnych trybach kontroli.

W 2001 r. w trybie kontroli:

- 1) uprzedniej (prewencyjnej – tj. z wniosku Prezydenta RP) rozstrzygnięto 5 spraw (w 1997 r. – 1, w 1998 r. – 4, w 1999 r. – 5, a w 2000 r. ani jednej);
- 2) następczej abstrakcyjnej rozstrzygnięto 49 spraw (w 1997 r. – 50, w 1998 r. – 42, w 1999 r. – 44, w 2000 r. – 46);
- 3) następczej zainicjowanej w trybie pytania prawnego rozstrzygnięto 13 spraw (w 1997 r. – 3, w 1998 r. – 3, w 1999 r., – 9, w 2000 r. – 15);

4) następczej na skutek złożenia skargi konstytucyjnej rozstrzygnięto 26 spraw (w 1997 r. – 0, w 1998 r. – 5, w 1999 r. – 9, w 2000 r. – 25).

Na podstawie powyższych danych można odnotować wzrost liczby spraw rozpoznanych w trybie kontroli konkretnej (pytania prawnego i skargi konstytucyjnej). Na ogólną liczbę 93 spraw, ponad połowę, bo 49 rozpoznano w trybie kontroli konkretnej.

Wśród wnioskodawców inicjujących postępowanie w trybie kontroli następczej (nie biorąc pod uwagę 14 wniosków, którym nie nadano biegu na etapie rozpoznania wstępnego) największą aktywność wykazały organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (36 wniosków). Nadal duża liczba wniosków pochodziła od Rzecznika Praw Obywatelskich (14) oraz ogólnokrajowych organów związków zawodowych i ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców i organizacji zawodowych (18 wniosków). Na wniosek grupy posłów rozstrzygnięto 6 spraw, a jednostkowo wnioskodawcami była również: grupa senatorów RP i Prokurator Generalny RP.

Przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r. były m.in. problemy dotyczące: obowiązku przestrzegania zasad przyzwoitej legislacji – szczególnie wymogu określoności przepisów prawa (wyrok z 21 marca 2001 r., K. 24/00) i zakazu retroakcji (wyrok z 3 października 2001 r., K. 27/01), ochrony własności i prawa dziedziczenia, w tym problemu dziedziczenia gospodarstw rolnych (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99), spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00), nabycia własności lokalu przez dotychczasowego lokatora lub najemcę (wyrok z 29 maja 2001 r., K. 5/01), zasady jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (wyrok z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00) oraz uwłaszczenia osób prawnych (wyrok z 9 kwietnia 2001 r., U. 10/00).

Szereg rozstrzygnięć dotyczyło problematyki zabezpieczenia społecznego (emerytur policyjnych – wyrok z 19 lutego 2001 r., SK 14/00; waloryzacji świadczenia emerytalnego służb mundurowych – wyrok z 12 lipca 2001 r., SK 1/01; zasiłku na utrzymanie członków rodziny żołnierza – wyrok z 8 maja 2001 r., P. 15/00; pomocy finansowej dla policjantów w

uzyskaniu lokalu mieszkalnego – wyrok z 14 maja 2001 r., SK 1/00; renty inwalidzkiej dla osób prowadzących działalność gospodarczą – wyrok z 21 czerwca 2001 r., SK 6/01), wynagrodzeń (nagrody i zapomogi dla funkcjonariuszy służby więziennej – wyrok z 10 lipca 2001 r., P. 4/00) a także wykonania orzeczeń eksmisyjnych (wyrok z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00).

W zakresie problematyki karnej Trybunał rozstrzygał w dziedzinie prawa karnego skarbowego (wyroki z 16 stycznia 2001 r., P. 5/00 i z 20 lutego 2001 r., P. 2/00), postępowania dyscyplinarnego (wyroki z 27 lutego 2001 r., K. 22/00 i z 11 września 2001 r., SK 17/00) oraz odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (członka Rady Ministrów za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem – wyrok z 21 lutego 2001 r., P. 12/00) i subsydiarnego aktu oskarżenia w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego (wyrok z 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00).

Wiele rozstrzygnięć odnosiło się do działalności gospodarczej w różnych aspektach (koszty uzyskania przychodów w spółce cywilnej – wyrok z 24 stycznia 2001 r., SK 30/99; „ubruttwienie” wynagrodzeń – wyrok z 30 stycznia 2001 r., K. 17/00; wielkopowierzchniowe obiekty handlowe – wyrok z 7 lutego 2001 r., K. 27/00; znaki towarowe – wyrok z 21 marca 2001 r., K. 24/00; marże urzędowe na leki – wyrok z 10 kwietnia 2001 r., U. 7/00; nieodpłatne nabywanie akcji przez uprawnionych rolników – wyrok z 24 kwietnia 2001 r., U. 9/00; przynależność do izb lekarsko-weterynaryjnych – wyrok z 22 maja 2001 r., K. 37/00; wynagrodzenia osób kierujących podmiotami prawnymi należącymi do sektora publicznego – wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

Odnosnie prawa daninowego, Trybunał rozstrzygał w zakresie: zasad opodatkowania banków i lombardów (wyrok z 17 stycznia 2001 r., K. 5/00), obowiązków kontrolowanego podatnika (wyrok z 13 lutego 2001 r., K. 19/99), podatku VAT (wyroki z 3 kwietnia 2001 r., K. 32/99, z 25 kwietnia 2001 r., K. 13/01 i z 18 czerwca 2001 r., P. 6/00) oraz opłat lokalnych (wyrok z 14 września 2001 r., SK 11/00).

Ponadto w rozstrzygnięciach Trybunału występowała problematyka legalności aktów podustawowych (wyroki z 13 marca 2001 r., K. 21/00, z 26 czerwca 2001 r., U. 6/00, z 5 marca 2001 r., P. 11/00 i z 10 września 2001 r., K. 8/01), kompetencji jednostek samorządu terytorialnego (wyroki z 7 czerwca 2001 r., K. 20/00, z 5 czerwca 2001 r., K. 18/00 i z 28 czerwca 2001 r., U. 8/00), i innych, w tym dotyczących likwidacji skutków powodzi (wyrok z 6 marca 2001 r., K. 30/00), stopni zawodowej specjalizacji nauczycieli (wyrok z 19 marca 2001 r., K. 32/00), ograniczenia praw na obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju (wyrok z 3 lipca 2001 r., K. 3/01) oraz kosztów postępowania w postępowaniu przed NSA (wyrok z 6 września 2001 r., P. 3/01).

Trybunał w 2001 r., analogicznie jak w 2000 r., nie dokonywał kontroli zgodności ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją i nie rozstrzygał sporów kompetencyjnych.

2.

Zakres kontroli realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny

Zakres przedmiotowy kontroli konstytucyjności określony został w Konstytucji oraz ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał orzeka w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami oraz zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, a także w przypadku skargi konstytucyjnej.

W kompetencji Trybunału leży ocena obowiązujących aktów prawnych ze względu na ich zgodność z Konstytucją i z niektórymi umowami międzynarodowymi. Wnioskodawca nie może oczekiwać oceny konstytucyjności stanu faktycznego, czy też nie wydania przez właściwe organy aktów prawnych umożliwiających stosowanie niektórych przepisów konstytucji. Trybunał stwierdził bowiem, że orzekanie o zaniechaniach prawodawcy nie mieści się w jego kompetencjach.

Trybunał nie posiada kompetencji do badania aktów normatywnych z punktu widzenia ich celowości i zasadności. Gdyby nawet rozwiązania ustawy budziły uzasadnione wątpliwości, z punktu widzenia ich celowości lub zasadności, Trybunał nie może orzec o niezgodności ustawy z Konstytucją, jeżeli wnioskodawca nie wykazał, że ustawodawca wykroczył poza zakres swobody regulacyjnej wyznaczony w ustawie zasadniczej, ustanawiając normy niezgodne z normami konstytucyjnymi.

Zadaniem Trybunału nie jest badanie zgodności norm „w poziomie”, tj. określanie wzajemnego stosunku norm wynikających z tego samego aktu prawnego, czy też – z aktów o tej samej mocy prawnej (wyrok 5 czerwca 2001 r., K. 18/00).

Zakres właściwości Trybunału obejmuje natomiast badanie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 Konstytucji), rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji) oraz na wniosek Marszałka Sejmu, stwierdzanie przeszkody, w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP (art. 131 ust. 1 Konstytucji).

Przedmiotem kontroli Trybunału są akty, o których mowa w art. 87 ust. 1 i art. 93 Konstytucji, tj. zarówno akty stanowiące źródła prawa powszechnie obowiązującego, jak i akty z cechą obowiązywania wewnętrznego.

Zadaniem Trybunału jest zatem – w szerokim wymiarze – kontrola spójności systemu prawnego w państwie, a przez to kształtowanie ładu i bezpieczeństwa prawnego adresatów normy prawnej.

3. Kontrola prewencyjna konstytucyjności ustaw i umów międzynarodowych

Kontrola prewencyjna konstytucyjności ustawy dokonywana jest wyłącznie na wniosek Prezydenta RP. Zgodnie z ust. 3 art. 122 Prezydent RP przed podpisaniem ustawy może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją. Wniosek Prezydenta RP wszczyna postępowanie przed Trybunałem, które toczy się według reguł obowiązujących przy rozpatrywaniu wniosków w ramach abstrakcyjnej kontroli norm. Prezydent może wystąpić z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy w terminie 21 dni od dnia przedłożenia ustawy do podpisu przez Marszałka Sejmu (art. 122 ust. 2). Złożenie wniosku, lub jego rozszerzenie po tym terminie jest niedopuszczalne.

Przedmiotem wniosku może być tylko taka ustawa, która przeszła wszystkie stadia postępowania ustawodawczego. Za ustawę w rozumieniu art. 122 ust. 3 uznaje się ustawę przyjętą przez Sejm i Senat i przedstawioną Prezydentowi do podpisu przez Marszałka Sejmu (art. 122 ust. 1 Konstytucji). W przypadku braku spełnienia jednej z tych przesłanek, ustawa nie może być przedmiotem wniosku Prezydenta RP.

Przedmiotem kontroli prewencyjnej nie może być ustawa, do której Prezydent RP zgłosił weto i została ona przez Sejm ponownie uchwalona.

W 2001 r. Trybunał rozpoznał 5 spraw z wniosku Prezydenta RP. W ustawie z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym dopatrywano się niezgodności z art. 2, 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, polegającej na naruszeniu wymogu zachowania niezbędności i

proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń prawa własności (wyrok z 7 lutego 2001 r., K. 27/00). Trybunał nie podzielił wątpliwości wnioskodawcy. Trybunał wielokrotnie wskazywał na szczególnie silne domniemanie konstytucyjności ustawy przy prewencyjnej kontroli przepisów. W ustawie z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej Trybunał uznał, że art. 322 zaskarżonej ustawy narusza zasadę nakazu określoności przepisów prawnych (wyrok z 21 marca 2001 r., K. 24/00). W odniesieniu do ustawy z 2 marca 2001 r., o wykonywaniu budżetu państwa w 2001 r. oraz o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 Trybunał stwierdził niezgodność z art. 2 Konstytucji, art. 25 w związku z art. 28 ww. ustawy (wyrok z 25 kwietnia 2001 r., K. 13/01). W przypadku ustaw z 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych (wyrok z 3 października 2001 r., K. 27/01) i z 22 czerwca 2001 r., o zmianie ustawy – Prawo działalności gospodarczej (wyrok z 10 października 2001 r., K. 28/01) Trybunał uznał niezgodność zakwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji polegającą na nie przestrzeganiu zakazu działania prawa wstecz.

Zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji Prezydent RP odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli niezgodność ta dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

W 2001 r. Trybunał, w żadnym z 4 wyroków (z 21 marca 2001 r., K. 24/00, z 25 kwietnia 2001 r., K. 13/01, z 3 października 2001 r., K. 27/01, z 10 października 2001 r., K. 28/01), w których uznał badane przepisy za niezgodne z Konstytucją nie orzekł, że są nierozzerwalnie związane z ustawą.

4. Kontrola następcza konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych

Trybunał wykonuje następczą kontrolę norm polegającą na badaniu zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, badaniu zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (art. 188 pkt 1-3 Konstytucji), a także na rozpatrywaniu pytań prawnych (art. 193 Konstytucji) i skarg konstytucyjnych (art. 79 ust. 1 Konstytucji).

Do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału uprawnieni zostali, zgodnie z art. 191 ust. 1 Konstytucji, Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, co najmniej 50 posłów, bądź 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich. Inne uprawnione organy to Krajowa Rada Sądownictwa (art. 191 ust. 1 pkt 2), która może wnioskować o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a nadto – jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania – organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków

zawodowych, ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych oraz kościoły i inne związki wyznaniowe (art. 191 ust. 1 pkt 3-5).

Warunkiem rozpatrzenia sprawy jest spełnienie wszystkich przesłanek dopuszczalności wszczęcia postępowania, które w konsekwencji doprowadzi do wydania wyroku. Konieczną przesłanką wyrokowania przez Trybunał Konstytucyjny w określonej sprawie jest posiadanie przez podmiot składający wniosek uprawnienia do skutecznego dokonania tego rodzaju czynności. Podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 2-5, posiadające legitymację szczególną mogą, zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji, złożyć wniosek o zbadanie konstytucyjności przepisu prawa wyłącznie w zakresie objętym przedmiotem ich działania.

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy Trybunał bada z urzędu (art. 31 ust. 1 ustawy o TK) legitymację wnioskodawców wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji. Punktem odniesienia dla ustalenia zakresu działania danego podmiotu jest powołanie przepisu prawa lub statutu tego podmiotu, co przesądza, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego Trybunał bada, czy wniosek rady gminy lub powiatu dotyczy spraw objętych zakresem działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Chodzi o rozstrzygnięcie, czy wniosek, którego treść zdeterminowana jest brzmieniem samego przepisu i zakresem wzorców konstytucyjnych w nim powołanych, rzeczywiście dotyczy tych spraw o charakterze samorządowym (lokalnym), które mogą być badane w trybie, o którym mowa w art. 191 w zw. z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji.

Postępowanie przed Trybunałem zdeterminowane jest interesem publicznym. Chodzi o to, by organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wskazywały we wniosku, iż sprawa objęta żądaniem wniosku należy do zakresu ich działania. Musi to być zatem sprawa, wyrażająca interes wspólny, o charakterze publicznym, dotycząca dobra wspólnego (a nie indywidualnego). Musi ona ponadto dotyczyć badania zgodności z Konstytucją przepisu prawnego w rozumieniu art. 188 Konstytucji. Poza tym, musi to być sprawa, która pozwala utożsamić cel wystąpienia do Trybunału z istotnymi cechami podmiotu, któremu ograniczoną legitymację Konstytucja przyznaje. Cel wniesienia wniosku musi zatem należeć do kręgu spraw objętych zakresem działania samorządu terytorialnego.

Rada gminy, jako organ stanowiący podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję i ustawy dla organów innych władz publicznych, m.in. poprzez stanowienie przepisów prawa miejscowego na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji). Przepisy ustawowe przesądzające o zakresie i sposobie stanowienia prawa lokalnego należą – w sposób naturalny – do spraw objętych zakresem działania tych rad w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, pod warunkiem, że dotyczą one kompetencji prawotwórczych nakierowanych na zadania publiczne w ich aspekcie lokalnym oraz związanych z zadaniami rady, jako reprezentacji lokalnej wspólnoty samorządowej (postanowienie z 20 listopada 2001 r., K. 28/00).

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji ogólnokrajowy organ związku zawodowego może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisów prawnych z przepisami mającymi wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym porządku prawnym. Jednakże uprawnienie (zdolność) do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału zostało – w porównaniu z uprawnieniem przysługującym podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji – ograniczone. Przedmiotem wniosku mogą być tylko przepisy dotyczące spraw objętych zakresem działania związku zawodowego (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Analogiczne ograniczenie dotyczy także jednostek samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji), organizacji pracodawców i organizacji zawodowych (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji) oraz kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 191 ust. 1 pkt 5 Konstytucji).

Trybunał w swoim orzecznictwie podkreślał, że wobec rozszerzenia w Konstytucji z 1997 r. (w porównaniu z przepisami poprzednio obowiązującymi) kręgu podmiotów mających prawo występowania do Trybunału, w szczególności przez wprowadzenie skargi konstytucyjnej oraz przyznanie każdemu sądowi upoważnienia do przedstawienia pytania prawnego, brak jest uzasadnienia dla rozszerzającej interpretacji przepisów regulujących uprawnienie do składania wniosków. Przyjęcie konstrukcji konstytucyjnie określonego kręgu podmiotów posiadających takie uprawnienie świadczy o doniosłości procesu kontroli konstytucyjności prawa, z drugiej zaś strony przeciwdziała nadużywaniu tego środka dla realizacji indywidualnych celów. Należy dodać, że przepis przyznający tego rodzaju uprawnienie związkom zawodowym, organizacjom pracodawców i organizacjom zawodowym, nie ma na ogół odpowiednika w obowiązujących w innych państwach przepisach dotyczących sądownictwa konstytucyjnego.

W ustalonej linii orzecznictwa Trybunału funkcjonuje pogląd, że art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji należy wyklądać ściśle także co do spraw objętych zakresem działania danego podmiotu. Służy to ograniczeniu pod względem przedmiotowym uprawnienia do inicjowania postępowania przed Trybunałem. Przepis kwestionowany we wniosku pochodzącym od jednego z podmiotów, którego dotyczy art. 191 ust. 2 Konstytucji, musi pozostawać bezpośrednio związany z zakresem działania danego podmiotu, być wyznaczonym przez przepisy ustawy, a także przez statut (jeżeli ustawa dopuszcza określenie zakresu działania danego podmiotu w jego statucie). Podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji nie są zatem uprawnione do występowania z wnioskami w sprawach ogólnopaństwowych lub ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli lub grup społecznych szerszych niż te, które dany podmiot reprezentuje. Dopelnieniem regulacji art. 191 ust. 2 Konstytucji jest art. 32 ust. 2 ustawy o TK, zgodnie z którym na organie lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, ciąży obowiązek powołania przepisu prawa lub statutu wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Konieczne jest ustalenie przez Trybunał, że dany przepis dotyczy działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie, ustawowo lub statutowo określonych zadań danej kategorii podmiotów. Przysługujące tym podmiotom prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem nie ma bowiem charakteru ogólnego, ale jest wyjątkowym uprawnieniem, przyznanym w związku ze szczególnym charakterem zadań realizowanych przez dany podmiot.

Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2 ustawy o związkach zawodowych, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak indywidualnych (art. 4 ustawy o związkach zawodowych). Analogiczne unormowania zawarte są np. w § 1 i 6 Statutu NSZZ „Solidarność”, które stanowią, że celem tego związku jest obrona praw, godności i interesów pracowniczych członków. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że istotą działania związku zawodowego jest reprezentacja praw i interesów zawodowych oraz socjalnych bezpośrednio związanych z pracowniczym statusem ich członków. Tak wyznaczony zakres działań, jako właściwy tylko dla takiego podmiotu, jest specyficzny dla związku zawodowego. Ogólnokrajowe organy związków zawodowych są więc uprawnione do kierowania do Trybunału wniosków dotyczących spraw objętych tak rozumianym zakresem ich działania.

Kwestia zakresu legitymacji związków zawodowych do wystąpienia z wnioskiem z art. 191 ust. 2 Konstytucji była przedmiotem badań Trybunału w sprawie, w której wnioskodawca zakwestionował art. 418 kodeksu spółek handlowych dotyczący przymusowego wykupu akcji akcjonariuszy reprezentujących mniej niż 5% kapitału zakładowego (przez nie więcej niż pięciu akcjonariuszy, posiadających łącznie nie mniej niż

90% kapitału zakładowego). Przepis ten ma zastosowanie do wykupu akcji wszystkich akcjonariuszy mniejszościowych, niezależnie od ich statusu pracowniczego w danej spółce akcyjnej. Trybunał uznał, że kwestionowany przepis nie zawiera regulacji, która dotyczy wyłącznie i bezpośrednio praw i interesów zawodowych oraz socjalnych ludzi pracy. Z tych względów nie można przyjąć, że kwestionowany we wniosku przepis dotyczy spraw objętych zakresem działania związku zawodowego w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji (postanowienie z 21 listopada 2001 r., K. 31/01).

Dopuszczalność złożenia wniosku przez organy, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, wyznaczają trzy podstawowe przesłanki. Organizacja, której organ (władza) występuje z wnioskiem, musi posiadać status prawny związku zawodowego, organizacji pracodawców lub organizacji zawodowej. Zakwestionowany we wniosku akt normatywny (jego część) winien dotyczyć prawnie lub statutowo określonego zakresu działania danego podmiotu (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Na wnioskodawcy ciąży przy tym powinność wykazania tej okoliczności przez wskazanie stosownego przepisu prawa lub postanowienia statutu (art. 32 ust. 2 ustawy o TK). Wniosek winien być złożony przez ogólnokrajowe organy (ogólnokrajowe władze) określonej organizacji upoważnione przez stosowne przepisy lub postanowienia statutu do jej reprezentowania i występowania w jej imieniu na zewnątrz. Odnosząc się do legitymacji konfederacji i federacji związków pracodawców Trybunał uznał, że nie mogą być bezwarunkowo uznane za organizacje pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Sytuacja taka może mieć miejsce tylko wówczas, gdy chodzi o działania niejako „delegowane” („przekazane”) przez związki pracodawców, wchodzące w skład określonej organizacji „wyższego stopnia”, podjęte w ramach realizacji funkcji reprezentowania interesów pewnej grupy pracodawców. Uprawnienie federacji i konfederacji pracodawców do występowania z wnioskami do Trybunału jest pochodną uprawnienia, przysługującego w pierwszej kolejności samym związkom pracodawców, należącym do danego zrzeszenia (wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00 i postanowienia: z 27 listopada 2001 r., K. 14/00 oraz z 19 grudnia 2001 r., K. 40/01).

Trybunał rozstrzygał również o problemie właściwego umocowania przedstawiciela grupy posłów czy senatorów. Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o TK w postępowaniu przed Trybunałem Marszałek Sejmu, Sejm lub grupa posłów, będąca wnioskodawcą, działają przez wyznaczonego przez siebie posła jako przedstawiciela. Przepis ten stosuje się odpowiednio do Senatu (art. 29 ust. 3 ustawy o TK). Umocowanie do działania przed Trybunałem w imieniu wnioskodawcy powinno być wyrazem woli wszystkich senatorów tworzących grupę występującą z wnioskiem. Wola ta nie musi zostać wyrażona w samym wniosku, konieczne jest jednak, aby została wyrażona w formie pisemnej, czyli przez podpisanie stosownego pisma przez przynajmniej 30 senatorów występujących z wnioskiem (zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji jest to minimalna liczba senatorów, którzy mogą skutecznie skierować wniosek do Trybunału). Nie wystarczy zatem oświadczenie jednego z senatorów, że jest reprezentantem wnioskodawcy. Wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 6/00 nie zawierał żadnej wzmianki o upoważnieniu konkretnej osoby do występowania w imieniu podpisanych pod wnioskiem senatorów. Nieusunięcie tego braku uniemożliwiło wyznaczenie rozprawy (postanowienie z 24 października 2001 r., K. 6/00). Przedmiotem zarzutów podniesionych we wniosku mogą być tylko zagadnienia jurydyczne, ściśle związane z kwestią konstytucyjności konkretnego przepisu prawa, które dało podstawę do sformułowania stanowiska przy rozstrzygnięciu poszczególnych spraw.

Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał – wydając wyrok – jest związany granicami wniosku (podobnie jak w innych trybach kontroli). Oznacza to, że może on orzekać tylko co do przepisu, który został przez wnioskodawcę wskazany jako przedmiot kontroli. Takie unormowanie zakresu rozstrzygnięcia pozostaje w ścisłym związku z art. 32 ust. 1 ustawy o

TK (zgodnie z którym zadaniem wnioskodawcy jest nie tylko dokładne określenie zaskarżonych przepisów, ale i uzasadnienie postawionego zarzutu).

Trybunał dokonując oceny zgodności z Konstytucją zakwestionowanego we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej przepisu prawa uwzględnia wykładnię danego przepisu, która została przyjęta przez sądy lub inne organy stosujące prawo (zwłaszcza jeśli jest to wykładnia utrwalona). Zadaniem Trybunału nie jest dokonywanie oceny poprawności wykładni. Jest on powołany do rozstrzygnięcia, czy wykładnia ta jest zgodna z Konstytucją lub z innym powszechnie obowiązującym aktem normatywnym mającym wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa (wyrok z 24 stycznia 2001 r., SK 30/00).

Kognicja Trybunału obejmuje tylko orzekanie o konstytucyjności bądź legalności aktów normatywnych (przepisów zawartych w tych aktach). Poza tą kognicją pozostaje natomiast orzekanie o konstytucyjności bądź legalności aktów indywidualno-konkretnych.

Określając granice swojej kognicji Trybunał posługuje się konsekwentnie materialną definicją aktu normatywnego. Jej istota sprowadza się do tego, że Trybunał może badać – w zakresie, jaki wynika z art. 188 Konstytucji – wszelkie akty normatywne bez względu na formę, nazwę i sposób ustanowienia. Niezbędnym warunkiem dopuszczalności takiego badania jest jednak, aby dany akt miał charakter normatywny, tzn. formułował normy generalne i abstrakcyjne.

Postanowienia takiego aktu nie mogą być adresowane do konkretnych jednostek bądź innych konkretnie oznaczonych podmiotów. Ponadto postanowienia te muszą określać prawa i obowiązki adresatów danego aktu w oderwaniu od konkretnych stanów faktycznych (wyroki z 31 marca 2001 r., K. 21/00 i z 6 marca 2001 r., K. 30/00).

Przepisy poddane kontroli Trybunału z punktu widzenia zgodności z Konstytucją nie mogą być wyrwane z kontekstu. Dla interpretacji przepisu konieczne jest uwzględnienie otoczenia prawnego, w którym on funkcjonuje. Treść konkretnej jednostki redakcyjnej aktu prawnego, jaką jest przepis, nie zawsze zawiera wszystkie elementy niezbędne do skonstruowania normy prawnej. Przykładowo: dla rekonstrukcji aktualnie obowiązującej normy określającej przedmiot opodatkowania – zdaniem Trybunału – trzeba sięgnąć do czterech przepisów ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym: art. 2, art. 13, art. 4 pkt 1 i 2 oraz art. 54 ust. 1. Z ich treści wynika, że opodatkowaniu podlega sprzedaż towarów i odpłatne świadczenie usług wymienionych w klasyfikacjach wydanych na podstawie przepisów o statystyce państwowej oraz sprzedaż towarów i odpłatne świadczenie usług nie wymienionych w tychże klasyfikacjach. Między art. 4 pkt 1 i 2 a art. 54 ust. 1 ustawy zachodzi pewna niespójność. Jednak, co Trybunał szczególnie podkreślił, z mocy art. 54 ust. 1 sprzedaż wszystkich towarów i świadczenie wszystkich usług są obciążone podatkiem. Zdaniem Trybunału racjonalna wykładnia nakazuje przyjąć, że treść art. 54 ust. 1 rozstrzyga o powszechnym charakterze opodatkowania VAT i – w konsekwencji – usuwa wątpliwości co do przedmiotu opodatkowania. Przepis ten zmienia znaczenie normatywne zakwestionowanego we wniosku art. 4 pkt 1 i 2 ustawy. Wbrew jego treści, podatek należy się niezależnie od tego, czy dany towar lub usługa zamieszczone są w jakiegokolwiek klasyfikacji.

Zdaniem Trybunału – w świetle art. 54 ust. 1 ww. ustawy – umieszczenie towaru czy usługi w klasyfikacji nie jest decydujące dla objęcia obrotu nimi podatkiem. Zakres obciążenia podatkiem, przynajmniej do końca 2002 r., jest oznaczony w sposób generalny, aktem rangi ustawowej. Kompletne określenie przedmiotu opodatkowania wynika z art. 2 i art. 13 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym; jest nim bowiem dokonywanie czynności jako takich, niezależnie od towaru czy usługi, których one dotyczą (wyrok z 3 kwietnia 2001 r., K. 32/99).

Odnosząc się do wzorców kontroli Trybunał stwierdził, że nie istnieje żadna gradacja niekonstytucyjności przepisów, a liczba wzorców, z którymi określona norma prawna jest niezgodna, nie przesądza o różnorodności skutków prawnych. Z drugiej strony, orzeczenie o

zgodności normy z innymi wzorcami konstytucyjnymi pozostaje bez wpływu na zasadniczy skutek orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu (niezależnie od liczby wzorców kontroli), którym jest usunięcie tego przepisu z porządku prawnego, a w przypadku kontroli prewencyjnej jego niezastąpienie w porządku prawnym (wyrok z 21 marca 2001 r., K. 24/00).

5.

Pytanie prawne

Pytania prawne mogą być kierowane do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie określonym w art. 188 pkt. 1-3 Konstytucji. Prawo zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego mają wszystkie sądy. Art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK dopuszcza postawienie pytania prawnego tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Istotną cechą instytucji pytań prawnych do Trybunału jest jej ścisły związek z postępowaniem toczącym się przed sądem w indywidualnej sprawie. Pytanie prawne może dotyczyć zagadnienia konstytucyjności lub legalności aktu prawnego, na podstawie którego sąd ma rozstrzygnąć daną sprawę.

Pytanie prawne kierowane przez sąd do Trybunału w trybie art. 193 Konstytucji nie może być oderwane od przedmiotu rozpoznania w konkretnej sprawie toczącej się przed sądem zadającym pytanie prawne; od odpowiedzi na nie musi zależeć rozstrzygnięcie tej sprawy (wyrok z 18 czerwca 2001 r., P. 6/00).

W orzecznictwie Trybunału a także w doktrynie przyjmuje się, że pytanie prawne nie może dotyczyć jakiegokolwiek zagadnienia, lecz tylko problemu hierarchicznej zgodności aktu normatywnego, na którego podstawie sąd rozstrzyga sprawę. Oznacza to, że treścią pytania prawnego nie może być pytanie o znaczenie przepisu bez związku z pytaniem o konstytucyjność tego przepisu, gdyż byłoby to niedopuszczalne pytanie o wykładnię aktów normatywnych, a takiej kompetencji Trybunał nie ma. Przyjęcie odmiennego poglądu sprowadzałoby się do wkroczenia w pewnym sensie w kompetencje Sądu Najwyższego określone w art. 13 pkt 3 ustawy o SN.

Istnienie zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne, a rozstrzygnięciem rozpoznawanej sprawy stanowi cechę charakterystyczną konkretnej kontroli norm prawnych. Nie jest dopuszczalne inicjowanie za pomocą pytań prawnych kontroli generalno-abstrakcyjnej przed Trybunałem. Kognicja Trybunału nie obejmuje ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ani Konstytucji, ani ustaw. W świetle art. 193 Konstytucji przedmiotem pytania może być tylko wątpliwość co do zgodności przepisów różnego rzędu (zwłaszcza ich konstytucyjności). Inne problemy wynikające w procesie bezpośredniego stosowania Konstytucji muszą sądy rozstrzygać samodzielnie, a Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy w tym zakresie do orzekania.

Trybunał uważa, iż niezbędny jest wymóg istnienia określonej zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne, a rozstrzygnięciem sprawy rozpatrywanej przez sąd zadający pytanie prawne. Trybunał podkreślił, iż przy ustalaniu relewantności pytania prawnego należy mieć na uwadze, że z reguły brak będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytań prawnych. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego, bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu.

Trybunał nawiązując do swojej konsekwentnej linii orzeczniczej stwierdza, że jest właściwy do kontrolowania hierarchicznej zgodności (konstytucyjności i legalności) obowiązującego aktu normatywnego, natomiast nie zajmuje się kontrolą interpretacji przepisów w praktyce sądowej, chyba że wystąpi problem związany ze stosowaniem prawa, które w praktyce przyjęło znaczenie patologicznie odbiegające od treści i znaczenia przyznanego mu przez prawodawcę. Tylko w wypadku stwierdzenia praktyki patologicznego

stosowania przepisów Trybunał może stwierdzać ich niekonstytucyjność (nielegalność), gdyż obowiązujące przepisy cieszą się domniemaniem zgodności z Konstytucją. Dopiero przedstawienie przez podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą (art. 79 ust. 1, art. 191 i art. 193 Konstytucji) w sprawach mieszczących się w zakresie ich działania, wyczerpująco uzasadnionych argumentów przeciwnych, pozwala stwierdzić niekonstytucyjność (nielegalność) zaskarżonych przepisów prawa.

Przedstawienie przez sąd pytania prawnego w kwestii zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami jest dopuszczalne i konieczne wówczas, gdy od odpowiedzi Trybunału może zależeć rozstrzygnięcie toczącej się przed sądem sprawy lub, jak to ujmuje art. 32 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy lub w sytuacjach, jeżeli pytanie prawne nie zmierza do uruchomienia abstrakcyjnej wykładni wskazanego przez sąd przepisu (postanowienie z 20 listopada 2001 r., P. 8/01).

Regulacji opartej na art. 188 i 193 Konstytucji, interpretowanych w świetle wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego, nie wyłącza przewidziana w art. 178 ust. 1 Konstytucji podległość sędziów Konstytucji i ustawom. Przepis ten nie wypowiada się bezpośrednio na temat rozstrzygania kolizji między Konstytucją i ustawą, dopełnia on natomiast regulację przewidzianą w art. 193 Konstytucji, ustanawiając powinność skorzystania z przyznanej w tym przepisie możliwości w każdym przypadku, gdy sąd orzekający dojdzie do przekonania, że norma stanowiąca podstawę orzekania jest sprzeczna z Konstytucją. Sądy nie są wyłączone spod wyrażonej w art. 190 ust. 1 Konstytucji zasady, w myśl której orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego przysługuje moc powszechnie obowiązująca (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99).

Pytanie prawne, jako przesłanka rozstrzygnięcia sądowego w konkretnej sprawie, stanowi skuteczną formę ochrony praw podstawowych, ponieważ już na etapie postępowania sądowego dochodzi do oceny przepisów stanowiących podstawę orzeczenia w świetle norm konstytucyjnych. Daje to efekt podobny do skargi konstytucyjnej, ale w tym przypadku możliwe jest szybsze wydanie rozstrzygnięcia od razu zgodnego z Konstytucją. Z punktu widzenia interesów obywatela jest to także forma bezpośredniej ochrony konstytucyjnej, ponieważ strona postępowania sądowego (uczestnik postępowania) może – choć w sposób niewiążący dla sądu – wystąpić z inicjatywą postawienia pytania prawnego, a więc domagać się uwzględnienia norm (gwarancji) konstytucyjnych jako podstawy rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK, dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego została uwarunkowana trzema przesłankami: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Pytanie prawne może dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą a nie może dotyczyć innych kwestii, w szczególności wątpliwości dotyczących sposobu stosowania prawa przez sądy. Prowadziłoby to do przekształcenia pytania o hierarchiczną zgodność norm we wniosek o ustalenie wykładni ustawy lub aktu podustawowego.

Kontrola zgodności aktu prawnego, podjęta przez Trybunał na podstawie pytania prawnego sądu, ma charakter kontroli incydentalnej i przewidziana jest tylko w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie prawne. Wymóg związku między pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem stanowi *signum specificum* tego środka zaskarżenia i sprawia, że pytanie prawne, podobnie jak skarga konstytucyjna kwalifikowane jest do środków kontroli konkretnej aktów normatywnych. Ma ono nad skargą konstytucyjną tę przewagę, iż zapobiega rozstrzygnięciu sprawy na podstawie niekonstytucyjnego przepisu prawnego.

Istota odmienności rozstrzygnięć pytań prawnych do Trybunału w relacji do rozstrzygnięć pytań prawnych do Sądu Najwyższego wyraża się w tym, że rozstrzygnięcie Trybunału wiąże

nie tylko skład orzekający w sprawie, ale także przesądza o konstytucyjności przepisu prawnego *in abstracto*.

Zagadnienie odmiennej oceny przez Trybunał znaczenia badanego przepisu prawnego dla rozstrzygnięcia sprawy może budzić wątpliwości, gdy z oceny stanu faktycznego sprawy nie wynika jednoznacznie, w oparciu o jaki przepis prawny sprawa powinna być rozstrzygnięta. Biorąc jednak pod uwagę, iż art. 193 Konstytucji wyznacza nie tylko przedmiot pytania prawnego ale i przedmiot odpowiedzi na to pytanie, delimituje zakres kognicji Trybunału w sprawach wszczętych w drodze pytania prawnego, to należy przyjąć, iż ostateczna ocena znaczenia kontrolowanego przepisu prawnego dla rozstrzygnięcia sprawy należy do Trybunału.

Trybunał będąc związany zakresem pytania prawnego i zawartymi w nim wątpliwościami składu orzekającego nie może wyjść poza granice tego pytania. W rozstrzygnięciu nie może brać pod uwagę treści, np. art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych jako wzorca kontroli, jeżeli uznał, że treść tych przepisów nie jest związana z pytaniem prawnym. Przywołany przepis prawa międzynarodowego w zakresie dotyczącym problematyki zasady równości ujętej w pytaniu prawnym znajduje konkretyzację w art. 32 Konstytucji, a więc w akcie najwyższej rangi (wyrok z 6 września 2001 r., P. 3/01).

W 2001 r. Trybunał rozpatrzył 13 spraw w trybie pytania prawnego wydając 11 wyroków i 2 postanowienia. Pytania zostały postawione przez sądy powszechne różnych instancji (9 pytań) oraz przez Naczelnny Sąd Administracyjny (6 pytań).

6.

Skarga konstytucyjna

Informacja ogólna

Instytucja skargi konstytucyjnej funkcjonuje ponad 4 lata i należy do tego obszaru kontroli konkretnej, który rozwija się dynamicznie. Od wejścia w życie Konstytucji z 17 października 1997 r. można odnotować stały wzrost skarg sporządzonych zgodnie z warunkami określonymi w Konstytucji i ustawie o TK. W 2001 r. do Trybunału wpłynęło 2444 pism (1997 r. – 1213; 1998 r. – 2891; 1999 r. – 2293; 2000 r. – 2281), z czego 181 zostało zakwalifikowanych do postępowania wstępnego (1997 r. – 27; 1998 r. – 168; 1999 r. – 185; 2000 r. – 200), z pośród których 44 przekazano do merytorycznego rozpoznania.

W 2001 r. – 163 sprawy zakończyły bieg na etapie rozpoznania wstępnego. W postępowaniu wstępnym wydano łącznie 280 postanowień. Najwięcej: 176 – dotyczyło odmowy nadania dalszego biegu skardze (w tym w 4 przypadkach częściowo nadano skardze bieg), 80 – nieuwzględnienia zażalenia, 6 – pozostawienia zażalenia bez rozpoznania, 4 – zawieszenia postępowania, 3 – podjęcia zawieszzonego postępowania, 1 – umorzenia postępowania i 1 – nieuwzględnienia wniosku o zwrot kosztów.

Nastąpiła wyraźna poprawa w obszarze prawidłowego sporządzania skargi konstytucyjnej. Zmniejszyła się liczba wadliwie sformułowanych skarg. Zauważono, że skargi sporządzone przez pełnomocników z urzędu zawierają znacznie więcej uchybień formalnych i merytorycznych (szczególnie w zakresie uzasadnienia zarzutów naruszenia praw skarżącego), niż skargi sporządzone przez pełnomocników ustanowionych przez samych skarżących. Najczęściej spotykanym uchybieniem był brak wskazania prawa lub wolności konstytucyjnej, których naruszenie zarzuca skarżący, określenie sposobu tego naruszenia oraz sprecyzowanie, jaki akt normatywny czyni przedmiotem skargi konstytucyjnej (postanowienie z 18 października 2000 r. [16 stycznia 2001 r.], Ts 84/00). Brak było również uzasadnienia na czym polega niezgodność zakwestionowanych w skardze przepisów z Konstytucją (wyrok z

19 lutego 2001 r., SK 14/00; postanowienia z 24 października 2001 r., Ts 190/00, z 5 czerwca 2001 r., Ts 36/00, z 2 stycznia 2001 r. [20 czerwca 2001 r.], Ts 67/00, z 7 lutego 2001 r. [30 lipca 2001 r.], Ts 143/00, z 14 maja 2001 r. [20 września 2001 r.], Ts 38/01) a także wykazanie istnienia związku między zakwestionowanym w skardze konstytucyjnej aktem normatywnym, a wydanym na jego podstawie orzeczeniem, jako warunek merytoryczny rozpoznania skargi konstytucyjnej (postanowienia z 26 czerwca 2001 r. [9 października 2001 r.], Ts 37/01, z 13 września 2001 r. [24 października 2001 r.], Ts 49/01, z 4 czerwca 2001 r. [30 października 2001 r.], Ts 55/01). Wśród braków, które nie zostały usunięte na wezwanie sędziego, właśnie te ostatnie stanowiły największą grupę (postanowienia z 21 września 2001 r., Ts 53/01, z 21 września 2001 r., Ts 53/01, z 4 czerwca 2001 r. [30 października 2001 r.], Ts 55/01, z 17 września 2001 r., Ts 73/01, z 17 września 2001 r., Ts 74/01, z 13 września 2001 r. [29 października 2001 r.], Ts 76/01, z 24 października 2001 r., SK 10/01 (zd. o. – 5). W wielu przypadkach, uzupełniając ten brak, pełnomocnicy skarżących ograniczali się do powtórzenia sformułowań zawartych w skardze. Rzadziej spotykanym uchybieniem było nierozumienie istoty skargi konstytucyjnej (postanowienia z 31 stycznia 2001 r., SK 13/00, z 8 listopada 2000 r., Ts 68/00 [13 marca 2001 r.], Ts 68/00), z 6 lutego 2001 r., Ts 148/00 [3 kwietnia 2001 r.], Ts 148/00), z 13 lutego 2001 r., Ts 189/00 [20 marca 2001 r.], Ts 189/00). Skarżący dość często odwołują się w swoich skargach do orzecznictwa Trybunału, w szczególności występuje to w zażaleniach na odmowę nadania biegu skardze. Niewątpliwie pozytywny wpływ na ten stan rzeczy mają publikacje orzeczeń (postanowień) w Zbiorze Urzędowym Trybunału Konstytucyjnego. Wyraźny wzrost świadomości prawnej daje się zauważyć w obszarze istoty skargi konstytucyjnej, warunków jakie powinna spełniać oraz sposobu naruszenia prawa i wolności gwarantowanych Konstytucją. Najczęściej spotykane uchybienia w tym zakresie, to wskazanie niewłaściwych wzorców konstytucyjnych, brak uzasadnienia niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, brak wskazania wzorca kontroli a wskazanie jedynie przedmiotowej niezgodności norm konstytucji i zaskarżonego przepisu, bądź wskazanie przepisów nie stanowiących podstawy ostatecznego orzeczenia (postanowienie z 5 stycznia 2001 r. [23 maja 2001 r.], Ts 83/00; postanowienie z 5 stycznia 2001 r. [23 maja 2001 r.], Ts 83/00). Dość częste są skargi domagające się kontroli zastosowania przepisu prawa przez sąd.

W 2001 r. Trybunał w 26 przypadkach orzekał o zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w sprawach wszczętych na skutek złożenia skarg konstytucyjnych. W 4 przypadkach uznał niezgodność zaskarżonych aktów normatywnych z Konstytucją, w 13 stwierdził zgodność zaskarżonych przepisów z Konstytucją, natomiast w 9 postępowanie zostało umorzone.

Rozstrzygnięte w 2001 roku skargi konstytucyjne dotyczyły między innymi kwestii: prawa podatkowego a mianowicie, możliwości zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów w spółce cywilnej wynagrodzeń wypłacanych jednemu ze współników lub małżonkowi współnika (wyrok z 24 stycznia 2001 r., SK 30/99) i prawa daninowego dotyczącego charakteru opłaty targowej, która jest niezależna od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko (wyrok z 14 września 2001 r., SK 11/00), ubezpieczeń społecznych, między innymi nie przyznanie prawa do emerytur policyjnych funkcjonariuszom, którym na podstawie dotychczasowych przepisów prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługiwało (wyrok z 19 lutego 2001 r., SK 14/00) i zmian przesłanek nabycia prawa do renty inwalidzkiej, a także zasad postępowania w sprawach ustalania prawa do tego osób prowadzących działalność gospodarczą (wyrok z 21 czerwca 2001 r., SK 6/01) oraz określenia wskaźnika waloryzacji świadczenia emerytalnego służb mundurowych w Komunikacie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (wyrok z 12 lipca 2001 r., SK 1/01), problematyki socjalnej dotyczącej pomocy finansowej dla policjantów w uzyskaniu

lokalu mieszkalnego (wyrok z 14 maja 2001 r., SK 1/00), problematyki postępowania karnego (subsydiarny akt oskarżenia w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego – wyrok z 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00) i dyscyplinarnego (odpowiedzialność dyscyplinarna nauczycieli akademickich – wyrok z 11 września 2001 r., SK 17/00) oraz ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia (czynności zachowawcze spadkobierców spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu – wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00).

Warunki merytoryczne i formalne wnoszenia skargi konstytucyjnej

Wszczęcie przed Trybunałem postępowania w trybie skargi konstytucyjnej jest sformalizowane i wymaga spełnienia warunków wymienionych w ustawie o TK. Ustawa zalicza do nich m.in. wniesienie jej po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile ta jest przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 46 ust. 1 ustawy o TK). Spełnienie tych warunków, umożliwiających wszczęcie postępowania przed Trybunałem, podlega wstępnemu rozpoznaniu (art. 49 powołanej wyżej ustawy).

Jak wielokrotnie podkreślano w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału dotyczącym skargi konstytucyjnej, zawarte w treści art. 46 ust. 1 wyliczenie winno być potraktowane jako ustawowa konkretyzacja konstytucyjnego pojęcia ostatecznego orzeczenia z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wskazywano również wielokrotnie, że nie bez znaczenia pozostaje kolejność wyliczenia przez ustawodawcę form ostatecznych orzeczeń. Ma ona oddawać przede wszystkim priorytet prawomocnych wyroków sądowych, jako rozstrzygnięć podjętych przez sądy, a więc organy w pierwszej kolejności powołane do ochrony przestrzegania praw i wolności. Z punktu widzenia przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną oznacza to nałożenie na skarżącego obowiązku doprowadzenia w indywidualnej sprawie do wydania prawomocnego wyroku sądowego. W przypadku postępowania administracyjnego wiąże się to z koniecznością skierowania skargi na decyzję administracyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego i uzyskania tą drogą prawomocnego wyroku sądowego. Z dniem doręczenia skarżącemu wyroku NSA rozpoczyna się bieg 3 miesięcznego terminu do wystąpienia w danej sprawie ze skargą konstytucyjną. Zdaniem Trybunału upływu tego terminu nie sanuje w żaden sposób uruchomienie przez skarżącego takich środków czy procedur, w rezultacie których dochodzi do wydania w sprawie innych ostatecznych rozstrzygnięć. Wskazanie przez ustawodawcę pozostałych dwóch – obok prawomocnych wyroków – form ostatecznych orzeczeń winno być rozumiane jako gwarancja skorzystania ze skargi konstytucyjnej także w ramach tych postępowań, których rezultatem nie może być wydanie w sprawie skarżącego prawomocnego wyroku. Nie prowadzi to jednak do wniosku, że w sytuacji doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku sądowego może on (bez uszczerbku dla biegu terminu do złożenia skargi konstytucyjnej) uruchamiać inne środki prawne prowadzące do wydania bądź ostatecznych decyzji, bądź

innych prawomocnych rozstrzygnięć. W orzecznictwie Trybunału wskazywano na niedopuszczalność traktowania pism zawierających odpowiedź na wnioski skarżących w przedmiocie wniesienia rewizji nadzwyczajnej, jako ostatecznych orzeczeń w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (postanowienie z 14 marca 2001 r., Ts 7/01).

Termin do złożenia skargi konstytucyjnej należy, zdaniem Trybunału, liczyć od daty doręczenia skarżącemu wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, które zakończyło drogę prawną w sprawie, której przedmiotem były konstytucyjne prawa lub wolności skarżącego (postanowienie z 19 września 2001 r., Ts 48/01).

Skarga konstytucyjna może zostać wniesiona dopiero w sytuacji, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością uruchomienia dalszego postępowania przed sądem w swojej sprawie. Do rozstrzygania o sprawach indywidualnych są bowiem przede wszystkim powołane sądy i organy administracji publicznej, a Trybunał powinien wkraczać dopiero po wyczerpaniu tych wszystkich procedur pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy, które mogą zostać uruchomione przez samego skarżącego. Na tym polega istota przesłanki ostatecznego orzeczenia.

Warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wcześniejsze wyczerpanie przez skarżącego przysługujących mu w ramach toku instancji środków ochrony jego praw. Jeżeli przepisy przewidują kasację do Sądu Najwyższego, to po rozpatrzeniu tego środka wydane w postępowaniu cywilnym orzeczenie sądowe nabiera waloru prawomocności. Jest to jeden z warunków wyczerpania toku instancji w postępowaniu cywilnym.

Zgodnie z art. 392 kpc, od wydanego przez sąd drugiej instancji wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Jednocześnie art. 393¹ § 2 pkt 1 kpc stanowi, że kasacja nie przysługuje w sprawach o alimenty, o czynsz najmu lub dzierżawy oraz o naruszenie posiadania. Jest to wyjątek od zasady ogólnej, a zgodnie ze znaną zasadą *exceptiones non sunt extendendae*, co oznacza, że wyjątki muszą być interpretowane ściśle, niedopuszczalne jest stosowanie wykładni rozszerzającej (postanowienie z 17 października 2001 r., SK 14/01).

Warunkiem rozpatrzenia skargi konstytucyjnej jest obowiązek wskazania praw lub wolności konstytucyjnych, które zostały naruszone niekonstytucyjnym, zdaniem skarżącego, przepisem. W postanowieniu z 5 marca 2001 r., Ts 146/00 stwierdzono, że skarżący przyjął za podstawę złożonej przez siebie skargi konstytucyjnej naruszenie praw nabytych do umorzenia postępowania z powodu przedawnienia karalności, poprzestając równocześnie na twierdzeniu, iż to naruszenie tożsame jest z naruszeniem wymienionych przez niego w skardze konstytucyjnej przepisów konstytucji. Z oświadczenia tego w żadnej mierze nie można dedukować, iż wspomniane prawo nabyte do umorzenia postępowania z powodu przedawnienia ma **charakter prawa konstytucyjnego**, zwłaszcza iż wskazane przez skarżącego przepisy konstytucyjne w swojej treści nie wspominają o takim prawie. Skarżący nie przedstawił także żadnych argumentów pozwalających przyjąć, iż możliwe jest ono do wyprowadzenia ze wspomnianych przepisów konstytucyjnych w drodze określonej ich wykładni.

Zażalenie skarżącego również nie może być uwzględnione, jeżeli skarżący nadal nie wskazał, jakie jego konstytucyjne prawa i wolności zostały naruszone i jaki przepis prawa będący podstawą wydania określonego orzeczenia w jego sprawie narusza przywołany przez skarżącego art. 2 Konstytucji. Trybunał przypomniał, że nie należy do jego kompetencji badanie konstytucyjności aktów stosowania prawa tzn. decyzji lub wyroków (postanowienie z 20 września 2001 r., Ts 38/01).

Trybunał wielokrotnie wyrażał pogląd, że przedmiotem jego badania przy rozpoznawaniu skargi konstytucyjnej nie są akty stosowania prawa, lecz wyłącznie akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Żądanie zbadania zgodności z Konstytucją samowolnego działania władz administracyjnych i sądowych wykracza poza zakres uprawnień Trybunału, wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji (postanowienie z 14 maja 2001 r., Ts 38/01).

Wprowadzając do prawa polskiego instytucję skargi konstytucyjnej, jak zauważył Trybunał, ustrojodawca zastrzegł w art. 79 ust. 1 Konstytucji, iż korzystanie z tego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw dopuszczalne jest na zasadach określonych w ustawie. Wskutek odesłania do regulacji ustawowej pełne określenie przesłanek prawnych wniesienia skargi konstytucyjnej wymaga uwzględnienia zarówno treści art. 79 Konstytucji, jak i odpowiednich przepisów ustawy o TK, m.in. terminu do wystąpienia z tego rodzaju środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Obliczenie terminu uzależnione jest od stwierdzenia, które z wydanych w sprawie rozstrzygnięć stanowi ostateczne orzeczenie o prawach skarżącego (postanowienie z 6 czerwca 2001 r., Ts 7/01).

Postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną jest środkiem prawnym służącym poddaniu postępowaniu kontrolnemu przepisów, które stanowią podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego doprowadziły do naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw bądź wolności. Sformułowanie zarzutów stawianych kwestionowanym unormowaniom zdeterminowane winno być przede wszystkim koniecznością spełnienia wskazanej wyżej przesłanki naruszenia konstytucyjnych wolności, praw albo obowiązków skarżącego. Spełnienie tej przesłanki konkretyzuje legitymację skarżącego do uruchomienia procedury kontroli realizowanej przez Trybunał w trybie skargi konstytucyjnej. Mimo więc publiczno-prawnego charakteru ochrony, która realizowana jest poprzez kontrolne kompetencje Trybunału (przede wszystkim w zakresie czuwania nad spójnością i niesprzecznością hierarchii źródeł prawa), konieczne jest każdorazowo wykazanie, że w danej sprawie doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw.

Rozważając możliwość wskazania art. 2 i art. 32 Konstytucji, jako na przepisy wyznaczające konstytucyjny wzorzec dla ich kontroli, Trybunał nie wykluczył możliwości przyjęcia wynikających z art. 2 zasad: demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej za konstytucyjną podstawę kontroli kwestionowanego przepisu w sytuacji, kiedy skarżący wskaże wynikające z tych zasad konkretne prawa lub wolności mające postać normatywnych praw podmiotowych. Prawa te muszą precyzyjnie określać zarówno ich adresata, jak i jego sytuację prawną powiązaną z możliwością wyboru sposobu zachowania się.

Pojęcie konstytucyjnych wolności lub praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji jest związane z szerokim katalogiem tych wolności i praw określonych w rozdziale II Konstytucji. Nie można wykluczyć sytuacji, w jakiej skarżący z powołaniem się na treść art. 2 Konstytucji podniesie zarzut naruszenia praw i wolności mających dokładnie sprecyzowaną normatywną postać praw podmiotowych, które nie są odpowiednio wyrażone w treści innych przepisów konstytucyjnych (postanowienie z 12 grudnia 2001 r. Ts 105/00).

Trybunał, co do zasady, dopuszcza możliwość oparcia skargi konstytucyjnej na wzorcach zawartych w rozdziale pierwszym Konstytucji (postanowienia z 16 stycznia 2001 r., Ts 84/00 i z 21 czerwca 2001 r., Ts 187/00) wskazując, że jeżeli skarżący nie wyprowadzi z takiego wzorca przysługujących mu praw podmiotowych, to skarga jest niedopuszczalna. Możliwość wywodzenia praw podmiotowych z przepisów zawartych w rozdziale pierwszym

Konstytucji była niejednokrotnie rozważana przez Trybunał (postanowienia z 24 stycznia 2001 r., Ts 129/01 i z 18 września 2001 r., Ts 132/01).

Rozpoznając zażalenie skarżącego Trybunał uznał zasadność zakwestionowania stanowiska wyrażonego w postanowieniu z 16 lutego 2001 r., Ts 180/00, w myśl którego zarzut naruszenia zasady równości nie może samodzielnie stanowić podstawy wystąpienia ze skargą konstytucyjną a jej powołanie w skardze konstytucyjnej dopuszczalne jest wyłącznie wówczas, gdy zostanie wskazane podmiotowe prawo, wolność lub obowiązek o charakterze konstytucyjnym, w zakresie których zasada ta została naruszona. Art. 32 Konstytucji gwarantuje „wszystkim” prawo do równego traktowania przez władze publiczne, co ustanawia także obowiązek równego traktowania przez ustawodawcę. Zasada równości odnosi się więc do tego samego kręgu podmiotów, które – z mocy art. 79 Konstytucji – są uprawnione do wnoszenia skarg konstytucyjnych, bo określenia „wszyscy” i „każdy” mają ten sam zakres znaczeniowy. Jest oczywiste, że równość należy postrzegać w kategoriach zasady systemu praw i wolności jednostki, odnoszącej się do całego systemu tych praw i wolności oraz wyznaczającego sposób stosowania poszczególnych konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności. Nie przekreśla to jednak zasadności wydobywania z art. 32 także innych treści i uznawaniu go za samodzielną podstawę praw jednostki.

Takie rozumienie art. 32 Konstytucji ma doniosły efekt ochronny, bo pozwala na odniesienie nakazu równego traktowania do wszystkich działań ustawodawcy, których efektem jest różnicowanie sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, niezależnie od tego, czy działania te dotyczą równocześnie innych, konkretnych praw lub wolności, gwarantowanych konstytucyjnie. Trybunał nie zaprzecza, że art. 32 jest z reguły stosowany niesamoistnie, bo na tle czy w związku z konkretnymi prawami lub wolnościami, do naruszenia których doszło w wyniku nierównego potraktowania podmiotów tych praw i wolności. W takim ujęciu art. 32 Konstytucji był już wielokrotnie stosowany jako jeden z wzorców kontrolnych przy rozstrzyganiu skarg konstytucyjnych. Nie zawsze jednak prawa i wolności jednostki mają bezpośrednią rangę konstytucyjną, bo nie ma przeszkód, by ustawodawca zwykły statuował różnego rodzaju uprawnienia jednostki bez wyraźnego odniesienia do konstytucyjnych przepisów o prawach i wolnościach. Zarazem nie ulega wątpliwości, że także w razie ustanowienia uprawnienia jednostki tylko na poziomie ustawowym, obowiązkiem ustawodawcy jest dochowanie nakazu równego traktowania adresatów stanowiących przez siebie przepisów. Art. 32 ust. 1 Konstytucji mówi bowiem ogólnie o równości wobec prawa, prawie do równego traktowania i zakazie dyskryminacji, w żaden sposób nie ograniczając ich stosowania tylko do ochrony praw i wolności konstytucyjnie gwarantowanych. Tak też rozumie to Trybunał, bo wielokrotnie – przy rozpoznawaniu wniosków i pytań prawnych – wydawał orzeczenia oparte wyłącznie na zarzucie naruszenia konstytucyjnej zasady równości (postanowienie z 27 czerwca 2001 r., Ts 180/00). Konkretnie naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych uzasadnia dopiero interes prawny skarżącego w żądaniu zbadania przez Trybunał konstytucyjności określonej ustawy lub innego aktu normatywnego. Naruszenie musi ponadto powodować uszczerbek w prawach lub wolnościach skarżącego; chodzi więc o ochronę przed niekorzystną zmianą sytuacji prawnej adresata. Należy zwrócić przy tym uwagę na niedopuszczalność występowania ze skargą konstytucyjną w sytuacji, gdy okaże się, że ustawa lub inny akt normatywny jest wprawdzie sprzeczny z Konstytucją, ale nie wpływa niekorzystnie na sytuację prawną konkretnego obywatela (postanowienie z 19 grudnia 2001 r., SK 8/01).

Charakter prawny ostatecznego orzeczenia

W orzecznictwie wskazywano, że ostateczne orzeczenie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest aktem kształtującym bezpośrednio lub pośrednio konstytucyjne prawa bądź wolności skarżącego. Wynika stąd, że tego rodzaju kwalifikacji nie można przypisać każdemu z dokonanych w danej sprawie aktów organów władzy publicznej. Zdaniem Trybunału, np. pismo Dyrektora Biura Orzecznictwa Sądu Najwyższego z 11 grudnia 2000 r., informujące o braku podstaw do wniesienia z urzędu rewizji nadzwyczajnej od wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie stanowi ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego o konstytucyjnych wolnościach lub prawach adresata tego pisma. Trybunał podzielił w tym zakresie stanowisko utrwalone w dotychczasowym orzecznictwie (postanowienie z 14 marca 2001 r. Ts 57/99). W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji orzeczeniami o wolnościach lub prawach skarżącego mogą być rozstrzygnięcia organów sądowych i administracyjnych, które mają charakter władczy i określają indywidualnie sytuację prawną skarżącego. Indywidualny charakter tych rozstrzygnięć oznacza, że nakładają, zmieniają lub uchylają one obowiązki albo przyznają, zmieniają lub znoszą uprawnienia. W rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji akt ministra o charakterze generalno-abstrakcyjnym nie jest ostatecznym orzeczeniem organu administracji o prawach lub wolnościach albo obowiązkach skarżącego. Orzeczeniem takim nie jest np. rozporządzenie Rady Ministrów z 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalania granic niektórych gmin, które w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji ma charakter powszechnie obowiązującego aktu normatywnego (postanowienie z 27 czerwca 2001 r., Ts 35/01).

Trybunał nie uznał za ostateczne rozstrzygnięcie o konstytucyjnych prawach skarżącego, np. pisma Ministerstwa Sprawiedliwości, informującego o braku podstaw prawnych do złożenia rewizji nadzwyczajnej w sprawie skarżącego. Pismo to, według Trybunału, nie nosi żadnych znamion władczego rozstrzygnięcia w zakresie przysługujących skarżącemu praw lub wolności konstytucyjnych. Ani pośrednio, ani bezpośrednio pismo to nie kształtuje sytuacji prawnej skarżącego. W związku z powyższym nie nosi znamion ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (postanowienie z 26 czerwca 2001 r., Ts 48/01).

Wniosek o wystąpienie z rewizją nadzwyczajną również nie może być traktowany jako „inne ostateczne rozstrzygnięcie” w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Przepis ten łączy owo pojęcie z wymogiem wyczerpania drogi prawnej. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału ostatecznym rozstrzygnięciem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, które wyczerpuje drogę prawną w postępowaniu administracyjnym, jest orzeczenie NSA. Orzeczenie takie stanowi zwykły instrument sądowej kontroli ostatecznych rozstrzygnięć zapadłych w toku postępowania administracyjnego. Tym samym odmowa wystąpienia przez Ministra Sprawiedliwości z rewizją nadzwyczajną w sprawie skarżącego, która jest nadzwyczajnym środkiem prawnym, nie nosi znamion władczego rozstrzygnięcia o przysługujących skarżącemu konstytucyjnych prawach lub wolnościach (postanowienie z 19 września 2001 r., Ts 48/01).

Trybunał rozważał kwestię dopuszczalności skargi konstytucyjnej na art. 40 ust. 3 ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, gdzie jako ostateczne rozstrzygnięcie o swoich prawach skarżący wskazał fakt publikacji w „Monitorze Polskim” oświadczenia lustracyjnego, a także nałożenie przez ustawę obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego. Zważywszy na charakter procedury ogłaszania oświadczeń lustracyjnych, Trybunał nie podzielił stanowiska skarżącego wskazującego na naruszenie art. 176 ust. 1 Konstytucji. Prawo do środka odwoławczego, gwarantowane przez ten przepis konstytucyjny może dotyczyć bowiem jedynie rozstrzygnięć sądowych, nie zaś czynności technicznych, których dokonywanie nie wiąże się ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sąd.

Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej

Szczególne warunki, w których ogólnie legitymowany podmiot (każdy) mógłby uruchomić postępowanie w konkretnej sprawie formułuje art. 79 ust. 1 Konstytucji. Do wszczęcia postępowania w sprawie skargi konieczne jest wykazanie kumulatywnie dwu przesłanek: 1) skarżący jest tym „czyje” konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone; 2) naruszenie nastąpiło przez akt normatywny, na którego podstawie sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o „jego” (skarżącego) wolnościach lub prawach albo o „jego” obowiązkach. Z tak sformułowanego przepisu wynika, że skarżący musi być dotknięty wspomnianym naruszeniem osobiście i bezpośrednio (postanowienie z 14 marca 2001 r., Ts 7/01).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna przysługuje **tylko temu podmiotowi**, którego konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone na skutek wydania na podstawie zaskarżonego przepisu ostatecznego rozstrzygnięcia. Wydanie tego rozstrzygnięcia, z którym skarżący łączy naruszenie wskazanych w skardze konstytucyjnych praw podmiotowych, jest więc warunkiem *sine qua non* merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej (postanowienie z 20 czerwca 2001 r., Ts 67/00).

Dla dopuszczalności skargi konstytucyjnej, niezależnie od wymogów formalnych, ma znaczenie legitymacja osób ją wnoszących. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo wniesienia skargi konstytucyjnej w sprawie zgodności z konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Trybunał uznał za dopuszczalne i uzasadnione wniesienie skargi konstytucyjnej przez małżonków, w sytuacji gdy kwestionowany przepis znalazł zastosowanie w stosunku do jednego z nich jako do podatnika, a w stosunku do drugiego jako do małżonka podatnika (wyrok z 24 stycznia 2001 r., SK 30/99).

Trybunał rozważał legitymację osoby prawnej do wniesienia skargi konstytucyjnej, wskazując, że musi ona dotyczyć praw i wolności tej osoby. Zdaniem Trybunału niektóre prawa (np. prawo własności) i wolności (np. prowadzenie działalności gospodarczej) obejmują nie tylko osoby fizyczne lecz także podmioty nie będące osobami fizycznymi. Instytucja skargi konstytucyjnej, ukształtowana w Europie, dopuszcza skargę każdego podmiotu na naruszenie prawa podstawowego gwarantowanego w konstytucji, jeżeli jest podmiotem tego prawa. Osobom prawnym przysługuje wówczas, gdy są beneficjentami określonych praw podstawowych. Trybunał Konstytucyjny odwołał się do poglądów doktryny, w świetle których skarga konstytucyjna przysługuje osobie prawnej wówczas, gdy znajdzie odpowiedniość między charakterem podmiotu i charakterem prawa, na które ten podmiot się powołuje. Naruszone prawo musi więc należeć do kategorii tych praw wyrażonych w konstytucji, których podmiotem jest skarżąca osoba prawna.

Trybunał rozważał problem legitymacji do występowania ze skargą konstytucyjną podmiotów prawa publicznego. Dotyczy to w pierwszej kolejności gmin. Trybunał postanowieniami z 26 października 2001 r., Ts 72/01 oraz z 3 kwietnia 2001 r., Ts 148/00 odmówił nadania biegu skargom gmin ze względu na ich publicznoprawny charakter.

Zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej

Dorobek orzecznictwa Trybunału dotyczący rozumienia zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej określonego w art. 79 Konstytucji jest już znaczący. Dalej jednak pozostaje cały szereg problemów związanych z interpretacją wskazanych wyżej przepisów, które wymagają jednoznacznego rozstrzygnięcia. Nadal nie jest jasne, czy w trybie skargi konstytucyjnej można zakwestionować przed Trybunałem Konstytucyjnym akt prawa miejscowego (np. uchwałę rady gminy), na podstawie którego wydano indywidualne rozstrzygnięcie wkraczające w sferę podmiotowych praw lub wolności konstytucyjnych. Kontrowersje budzi także zakres praw i wolności, których naruszenie może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż prawa skarżącego, których ochrony dochodzi on poprzez złożenie skargi konstytucyjnej, mogą być wyrażone nie tylko w rozdziale drugim Konstytucji, jednakże w praktyce przepisy znajdujące się poza nim powoływane są pomocniczo dla uzasadnienia obowiązywania tych praw. Przedmiotem skargi konstytucyjnej, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, uczynić można przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach, wolnościach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. W myśl art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym rozwijającego powołany przepis Konstytucji, skarga konstytucyjna powinna zawierać dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z konstytucją. Jednoznaczne w tym zakresie brzmienie przepisów wyklucza zatem badanie w drodze skargi konstytucyjnej indywidualnych rozstrzygnięć, a co za tym idzie czyni bezprzedmiotowym wnoszenie skarg konstytucyjnych skierowanych przeciwko takim rozstrzygnięciom. W świetle orzecznictwa Trybunału nie budzi wątpliwości, że przedmiotem badania Trybunału nie są akty stosowania prawa, a więc prawomocne orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, a jedynie akty normatywne.

Zadaniem Trybunału jest orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych mające na celu wyeliminowanie z systemu prawnego przepisów prawa, które są niezgodne z Konstytucją. Nie należy natomiast do kompetencji Trybunału ocena prawidłowości ustaleń dokonanych w toku rozpoznania konkretnej sprawy, ani kontrola sposobu wykładni przepisów prawnych i ich stosowania lub niestosowania przez organy rozpoznające indywidualne sprawy (postanowienie z 3 sierpnia 2001 r., Ts 63/01).

Z art. 79 Konstytucji, jak i z treści art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wynika jednoznacznie, że podstawę normatywną ostatecznego rozstrzygnięcia dotyczącego przysługujących skarżącemu praw i wolności konstytucyjnych winien stanowić zaskarżony przepis (postanowienie z 20 czerwca 2001 r., Ts 97/00).

Przedmiotem kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis stanowiący rzeczywistą podstawę normatywną ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych prawach bądź wolnościach skarżącego (postanowienie z 3 września 2001 r., Ts 4/01).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej uczynić można przepisy ustawy bądź innego aktu normatywnego, na podstawie których ostatecznie orzeczono o konstytucyjnych prawach, wolnościach albo obowiązkach skarżącego. Powyższe określenie zakresu skargi konstytucyjnej powoduje, według Trybunału, że jej przedmiotem mogą być przepisy spełniające kumulatywnie dwa warunki: stanowić winny normatywną podstawę orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej; ich zastosowanie w

konkretnej sprawie skarżącego prowadzić winno do zdeterminowania sytuacji prawnej skarżącego w zakresie konstytucyjnych wolności lub praw, których naruszenie podnosi skarżący (postanowienie z 4 lipca 2001 r., Ts 101/00).

Instytucja skargi konstytucyjnej stanowi środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw przed ich naruszeniem poprzez ostateczne orzeczenia sądów lub organów administracji publicznej, oparte na niezgodnych z konstytucją przepisach ustaw bądź innych aktów normatywnych. Konsekwencją takiego kształtu instytucji skargi konstytucyjnej jest ograniczenie jej przedmiotu do płaszczyzny przepisów prawa (ustaw albo innych aktów normatywnych), na podstawie których wydane zostało ostateczne orzeczenie naruszające konstytucyjne prawa bądź wolności skarżącego. Trybunał stwierdził, że przedmiotem skargi konstytucyjnej uczynić można akt stanowienia prawa, którego zastosowanie w indywidualnej sprawie skarżącego prowadzi do naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw. Wskazanie tego rodzaju aktów zastosowania kwestionowanych przepisów stanowi jedną z koniecznych przesłanek korzystania ze skargi konstytucyjnej, czego normatywnym wyrazem jest treść art. 47 ust. 2 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem skarżący (jego pełnomocnik) obowiązany jest dołączyć do skargi wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie, z podaniem daty jego doręczenia, wydane na podstawie zakwestionowanego aktu normatywnego (postanowienie z 16 maja 2001 r., Ts 31/01).

7.

Zasięganie opinii Rady Ministrów

Konstytucja w art. 190 ust. 3 zd. 3 zobowiązała Trybunał Konstytucyjny do zapoznania się z opinią Rady Ministrów przed określeniem terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, jeżeli wiąże się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o TK, w sprawach o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, w których orzeczenie Trybunału może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej lub w ustawie o prowizorium budżetowym, Prezes Trybunału zwraca się do Rady Ministrów o wydanie, w terminie dwóch miesięcy, opinii.

Przedmiotem tego unormowania jest wprowadzenie obowiązku zasięgnięcia opinii Rady Ministrów w sprawach, w których orzeczenie Trybunału może wywołać poważne skutki dla finansów państwa. Wiele bowiem wniosków i pytań prawnych, kierowanych w dotychczasowej praktyce do Trybunału, dotyczyło ustaw podatkowych czy ustaw z dziedziny ubezpieczeń społecznych, a wydawane orzeczenia miały istotne skutki finansowe. Artykuł 44 nie oznacza oczywiście, że Trybunał powinien dawać pierwszeństwo względem ekonomicznym przy orzekaniu o konstytucyjności prawa, ale stwarza dodatkowy, obligatoryjny, element procedury, który ma pozwolić Trybunałowi na pełne wyjaśnienie całego kontekstu podejmowanych decyzji. Perspektywa skutków finansowych orzeczenia nie może być zresztą całkowicie odrywana od konstytucyjnej płaszczyzny rozważań, bo Trybunał wiele razy wskazywał, że dążenie do równowagi budżetowej należy traktować jako „wartość konstytucyjną”.

Obowiązek zasięgnięcia opinii, o którym mówi art. 44 ustawy o TK, łączy się z konstytucyjnym obowiązkiem Trybunału do zapoznania się z opinią Rady Ministrów przy określaniu terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, jeżeli orzeczenie wiąże się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej (art. 190 ust. 3 zd. 3 Konstytucji). Choć zakres tych unormowań nie pokrywa się (art. 190 ust. 3 zd. 3 dotyczy wyłącznie określenia terminu utraty mocy obowiązującej przez przepis lub akt uznany za niezgodny z normami wyższego rzędu), to trzeba je widzieć we wzajemnym związku.

Konieczność zasięgnięcia opinii Rady Ministrów pojawia się we wszystkich sytuacjach, gdy orzeczenie Trybunału może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej lub w ustawie o prowizorium budżetowym. Przez pojęcie „nakłady finansowe” należy rozumieć dodatkowe obciążenia finansów państwowych, które wynikają albo – w razie zwiększenia przewidywanych wydatków – z konieczności znalezienia dodatkowych źródeł ich pokrycia, albo – w razie zmniejszenia przewidywanych dochodów – z konieczności znalezienia źródeł ich zastąpienia. Należy zwrócić jednak uwagę, że nie każdy skutek orzeczenia dla finansów państwowych będzie wystarczający dla uruchomienia procedury z art. 44, bo wszelkie zmiany dochodów i wydatków, które mogą być dokonane w ramach obowiązującej ustawy budżetowej, należy traktować jako nie wykraczające poza zakres ustawą tą przewidziany. O nakładach nie przewidzianych można mówić tylko w sytuacji, gdy realizacja orzeczenia Trybunału nie jest możliwa bez dokonania nowelizacji ustawy budżetowej bądź bez uruchomienia nadzwyczajnych procedur budżetowych (np. uruchomienia rezerwy budżetowej lub zwiększenia deficytu budżetowego). Jedynie w takim wypadku zasięgnięcie opinii Rady Ministrów staje się konieczne. Takie ujęcie przesłanki z art. 44 pozwala na odniesienie jej tylko do aktualnie obowiązującej ustawy budżetowej lub do ustawy o prowizorium budżetowym.

Przedmiotem opinii Rady Ministrów mogą być wszelkie kwestie związane ze sprawą rozpoznawaną przez Trybunał. Artykuł 44 nie formułuje w tym zakresie żadnych ograniczeń, ale należy przyjąć, że w każdym razie opinia powinna przedstawiać przewidywane skutki finansowe orzeczenia o niekonstytucyjności i nakreślać problemy związane z ich pokryciem. Należy podkreślić, że opinia, zgodnie ze swoją nazwą, ma charakter tylko przedstawienia stanowiska i w żadnym stopniu nie jest prawnie wiążąca dla Trybunału. Nie jest on też związany finansowymi ocenami i kalkulacjami w niej zawartymi; zasada swobodnej oceny dowodów nie ulega tu jakiegokolwiek ograniczeniu.

W 6 sprawach rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny w 2001 r. Prezes Trybunału zwracał się do Rady Ministrów o wydanie opinii przewidzianej w art. 44 ustawy o TK (wyrok z 25 kwietnia 2001 r. K. 13/01, postanowienie z 20 czerwca 2001 r. K. 35/00, wyrok z 12 lipca 2001 r. SK 1/01, postanowienie z 8 października 2001 r. K. 25/00, wyrok z 15 października 2001 r. K. 12/01, wyrok z 24 października 2001 r. SK 22/01).

W opinii do sprawy K. 13/01 Prezes Rady Ministrów stwierdził, iż orzeczenie nie wywoła skutków wiążących się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej. Jednocześnie poinformował, iż zwolnienie wynikające z art. 52 pkt 1 lit. c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych może spowodować zmniejszenie wpływów z podatku o kwotę 38,3 mln zł. Zauważył jednocześnie, że w ustawie z 2 marca 2001 r. o wykonaniu budżetu państwa w roku 2001 znalazły się regulacje mające obowiązywać tylko w 2001 r. Są one związane z dofinansowaniem zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, a opóźnienie wejścia w życie przedmiotowej ustawy uniemożliwi ich realizację. Ponadto Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, iż opóźnienie wejścia w życie przedmiotowej ustawy już spowodowało wstrzymanie przekazania dotacji samorządom na realizowanie zadań z zakresu usuwania skutków powodzi, oświaty i ochrony zdrowia.

W piśmie dotyczącym sprawy K. 35/00 Prezes Rady Ministrów stwierdził, że niezmiernie trudno ocenić skutki finansowe orzeczenia Trybunału stwierdzającego niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów prawnych. Bez względu na ich wysokość wiązać się one będą z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej na rok 2001 i w latach następnych. Konieczne byłoby więc stworzenie w budżecie rezerwy na rozliczenie części oświatowej subwencji ogólnej za rok poprzedni po uwzględnieniu faktycznie dokonanych przez samorządy wypłat. Z powodu zróżnicowanego poziomu tychże wypłat wysokość takiej

rezerwy wydaje się obecnie trudna do oszacowania. Gdyby przyjąć za punkt wyjścia szacunki wynikające z wniosków konsekwencje finansowe orzeczenia Trybunału w odniesieniu do budżetu na rok 2000 r. ocenić należałoby na kwotę minimalną 514.595.574 tys. zł plus odsetki liczone od 6 października 2000 r. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów nie jest możliwe wskazanie górnej wysokości tej kwoty.

W opinii do sprawy K. 12/01 Prezes Rady Ministrów stwierdził, iż uznanie przez Trybunał Konstytucyjny zaskarżonych przepisów za niezgodne z Konstytucją spowoduje dodatkowe skutki finansowe dla budżetu państwa, nie przewidziane w ustawie budżetowej na rok 2001. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów orzeczenie Trybunału, sprawiłoby, iż do świadczeń z ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych byłby uprawniony szerszy krąg osób i rodzin, niż obecnie. W związku z tym, iż brak jest danych dotyczących diety w rodzinach, które utrzymują się z pozarolniczej działalności gospodarczej, trudno jest ocenić wzrost liczby wypłaconych zasiłków po wydaniu przez Trybunał orzeczenia. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, szacunkowo można przyjąć, iż dodatkowo wydatki z budżetu wyniosłyby około 108 mln zł w skali roku. Natomiast w stosunku do ustawy o pomocy społecznej, orzeczenie Trybunału również spowodowałoby dodatkowe skutki finansowe dla budżetu państwa. Jednakże brak jest danych statystycznych, które pozwoliłyby w sposób przybliżony określić ich rozmiar. Natomiast w piśmie dotyczącym sprawy K. 25/00, Prezes Rady Ministrów stwierdził, iż w przypadku orzeczenia przez Trybunał niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, Rada Ministrów nie przewiduje wywołania skutków wiążących się bezpośrednio z nakładami finansowymi ze środków budżetu państwa. Opłaty za składowanie odpadów nie stanowią dochodu budżetu państwa. Skutki finansowe mogą natomiast powstać w stosunku do funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co wpłynie na niewykonanie planowanych dochodów i jednocześnie wydatków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W pozostałych dwóch przypadkach opinie Rady Ministrów nie wpłynęły.

8. Utrata mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem orzeczenia

Artykuł 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nakazuje umorzenie postępowania w przypadku, gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Art. 39 ust. 3 (wprowadzony do ustawy o TK w 2000 r. ustawą z 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw) wymienionej ustawy dopuszcza rozstrzygnięcie, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który przed wydaniem orzeczenia utracił moc obowiązującą, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał kilkakrotnie wypowiedział się o stosowaniu tego przepisu w praktyce. Stwierdził, że jako wyjątek od zasady nie może być interpretowany rozszerzająco. Do takiego samego wniosku prowadzi analiza językowa art. 39 ust. 3. Skoro mówi się tam o przesłance „konieczności”, to wymaga się szczególnie przekonujących argumentów, że umorzenie postępowania w sprawie wywołać może skutki niekorzystne dla ochrony praw i wolności jednostki. Przesłanka „konieczności” ma bowiem znacznie bardziej kategoryczny charakter niż stwierdzenia, że wydanie orzeczenia byłoby „pożądane” bądź „pożyteczne” (postanowienie z 8 października 2001 r., K. 40/00).

Trybunał wskazał, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK umożliwiający orzekanie o akcie normatywnym znajduje zastosowanie jedynie w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej, za czym przemawia *ratio legis* powołanego przepisu. Przesłanka „konieczności” ma bowiem znacznie bardziej kategoryczny charakter niż stwierdzenia, że

wydanie orzeczenia byłoby pożądane bądź pożyteczne (postanowienia z 23 października 2001 r., K. 4/01 i z 19 grudnia 2001 r., K. 14/01).

Trybunał wskazywał, że konieczność merytorycznego rozpoznania sprawy jest uzasadniona wówczas, gdy zachodzi oczywisty związek między zakwestionowaną regulacją a ochroną konstytucyjnych wolności i praw skarżącego. Związek taki zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery chronionych konstytucyjnie praw i wolności; nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą; pozbawienie danego przepisu mocy obowiązującej stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych zastosowaniem kwestionowanej regulacji prawnej (wyroki z 21 maja 2001 r., SK 15/00 i z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00)

9. Odsunięcie w czasie utraty mocy obowiązującej przepisu

Konstytucja w art. 190 ust. 3 daje Trybunałowi kompetencję do odsunięcia w czasie terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Jednak korzystanie z tej kompetencji prowadzi do utrzymywania w mocy niekonstytucyjnych orzeczeń i jest rozwiązaniem obciążonym wieloma negatywnymi konsekwencjami. Dlatego Trybunał Konstytucyjny korzysta z tego przepisu w sytuacjach braku możliwości innego rozwiązania.

W 2001 r. Trybunał w 4 wyrokach odsunął w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu. W wyroku z 10 kwietnia 2001 r., U. 7/00 uznał, że utrata mocy obowiązującej rozporządzenia Ministra Finansów z 31 marca 2000 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania marż urzędowych oraz zasad stosowania cen w obrocie importowanymi lekami gotowymi, surowicami i szczepionkami oraz środkami antykoncepcyjnymi nastąpi z dniem 10 kwietnia 2002 r. (11 miesięcy). W wyroku z 3 lipca 2001 r., K. 3/01 utrata mocy obowiązującej dekretu z 6 września 1951 r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 26 marca 1949 r. o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte nastąpi w dniu 2 lipca 2002 r. (11 miesięcy). W wyroku z 15 października 2001 r., K. 12/01 na nieco ponad dwa miesiące (na dzień 31 grudnia 2001 r.) odsunął w czasie utratę mocy obowiązującej art. 2a ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 3 ust. 3 ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych. W wyroku z 13 listopada 2001 r., K. 16/01 na osiem miesięcy (do dnia 12 sierpnia 2002 r.) odsunął w czasie utratę mocy obowiązującej art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłacanych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw.

W każdym z wyżej wymienionych przypadków Trybunał rozważał, czy uchylenie przepisu nie spowoduje negatywnych konsekwencji. Konieczne staje się więc zastosowanie mechanizmu odroczenia wejścia w życie orzeczenia w celu pozostawienia niezbędnego czasu na wypełnienie powstałej luki prawnej lub zastąpienie regulacji niekonstytucyjnej nowymi przepisami.

10. Wykładnia ustawy w zgodzie z Konstytucją. Wyroki interpretacyjne

Problem tzw. wyroków interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego, w sentencji których Trybunał uznaje zgodność przepisu z Konstytucją, pod warunkiem odpowiedniego

jego rozumienia, w odpowiednim zakresie jego stosowania lub też rozumienia tego przepisu we właściwy sposób, był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału.

Orzeczenia stwierdzające zgodność z Konstytucją pod warunkiem wskazanego przez Trybunał rozumienia przepisu (np. art. 54 ust. 3 ustawy z 8 stycznia 1993 r., rozumiany jako zobowiązujący ministra właściwego do spraw finansów publicznych wyłącznie do obwieszczenia treści załączników do ustawy – wyrok z 3 kwietnia 2001 r., K. 32/99) wydawane są w sytuacji, gdy przepis ustawy nie jest jasno sformułowany i przez to nadawany mu jest w praktyce różny sens. Orzeczenia stwierdzające zgodność lub niezgodność przepisu z Konstytucją w zakresie wyłączającym, uzależniający od czegoś (np. art. 34 ust. 2 ustawy z 26 października 1982 r., w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie osoby zobowiązanej do poddania się leczeniu odwykowemu do złożenia wniosku o zmianę przez sąd postanowienia w przedmiocie rodzaju zakładu leczenia odwykowego – wyrok z 8 listopada 2001 r., P. 6/01), stosowany jest najczęściej w sytuacji, w której sam przepis nie budzi wątpliwości, natomiast wątpliwość budzi możliwość jego zastosowania ze względu na określony wzorzec konstytucyjny.

Wykładnia prawa dokonywana z punktu widzenia zgodności badanej normy z konstytucją mieści się bezpośrednio w obszarze kompetencji Trybunału związanej z kontrolą konstytucyjności prawa. Poszukiwanie znaczenia przepisu zgodnego z konstytucją wynika z konieczności zachowania wstrzeźliwości w ingerowaniu w system obowiązującego prawa. Zgodnie z zasadą domniemania konstytucyjności ustawy, ingerencja taka może nastąpić jedynie w sytuacjach koniecznych. Zawarta w sentencji wyroku wykładnia wyklucza możliwość przyjęcia innego znaczenia badanej normy jako zgodnego z konstytucją.

Trybunał zwracał uwagę na konieczność dokonywania wykładni przepisów w zgodzie z konstytucją. Ta dyrektywa interpretacyjna nakazuje takie rozumienie przepisów, które pozwala uznać je za zgodne z obowiązującymi normami konstytucyjnymi (wyrok z 5 czerwca 2001 r., K. 18/00).

W sprawie stosowania techniki wykładni w zgodzie z konstytucją Trybunał wypowiadał się kilkakrotnie. Ukształtowały się też już wyraźnie tzw. orzeczenia interpretacyjne Trybunału, w których dochodzi do określenia w sentencji prawidłowego rozumienia normy (wyrok z 5 czerwca 2001 r., K. 18/00).

Funkcją wyroku interpretacyjnego nie jest usuwanie niejednorodności i rozbieżności wykładni przepisów prawa lecz eliminacja tego spośród możliwych wariantów interpretacyjnych kontrolowanego przepisu, który jest niezgodny z konstytucją. Uzasadnieniem dla wydania tego typu wyroku jest założenie, iż skoro poddany kontroli Trybunału przepis może być interpretowany w sposób zgodny z konstytucją, to nie ma powodu do wydawania wyroku pozbawiającego ten przepis mocy obowiązującej. Wyrok taki na równi z innymi orzeczeniami Trybunału jest wyposażony w moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji), ale jego wydanie nie jest w żadnym razie wkroczeniem przez Trybunał w sferę wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji (wyrok z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00).

W 2001 r. Trybunał wydał 16 wyroków interpretacyjnych, w sentencjach których określił rozumienie przepisów. W 6 wyrokach ustalił rozumienie przepisu w zgodzie z Konstytucją (z 21 lutego, P. 12/00; z 3 kwietnia, K. 32/99; z 5 czerwca, K. 18/00; z 26 listopada, K. 2/00; z 4 grudnia, SK 18/00; 11 grudnia, SK 16/00). W 10 wyrokach wyłączył lub dopuścił zakres stosowania przepisu (z 7 lutego, K. 27/00; z 13 lutego, K. 19/99; z 4 kwietnia, K. 11/00; z 7 maja, K. 19/00; z 26 czerwca, U. 6/00; z 10 września, K. 8/01; z 15 października, K. 12/01; z 24 października, SK 22/01; z 5 listopada, U. 1/01; z 8 listopada, P. 6/01).

Na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK, Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z dotychczasową linią orzecznictwa, sygnalizacja wykorzystywana była do wskazywania wadliwości dostrzeżonych bezpośrednio w sprawie zakończonej orzeczeniem Trybunału. W 2001 r. Trybunał dwukrotnie korzystał z instytucji sygnalizacji.

1. Trybunał w wyroku z 6 marca 2001 r. orzekając o zgodności ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r., z art. 32 Konstytucji postanowił umorzyć postępowanie w zakresie stwierdzenia, że nie wydanie ustaw zabezpieczających wyrównanie szkód powstałych w wyniku klęsk żywiołowych stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.

Problematyka sytuacji szczególnych zagrożeń uregulowana w art. 228 Konstytucji, przewiduje możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, takich jak stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej, przy czym ustawy winny regulować zasady działania organów władzy publicznej, zakres dopuszczalnych ograniczeń swobód obywatelskich oraz pokrywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia praw i wolności (art. 228 ust. 3 i 4 Konstytucji). Zgodnie z art. 236 Konstytucji w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie Konstytucji (a więc do 16 października 1999 r.) Rada Ministrów zobowiązana była do przedstawienia Sejmowi RP projekty ustaw „niezbędne do stosowania Konstytucji”. W omawianym przypadku Rada Ministrów nie wywiązała się z tego obowiązku. Stosowne projekty ustaw przedstawił Prezydent RP 22 października 1997 r. (projekty ustaw o stanie klęski żywiołowej; o stanie wyjątkowym; i o stanie wojennym;) i 26 listopada 1997 r. (projekt ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela). Rada Ministrów zajęła stanowisko wobec tych projektów – odpowiednio: 17 maja 1999 r., 15 marca 1999 r., 14 kwietnia 1998 r. i 27 lutego 1998 r. Projekty te nie wyszły poza stadium prac w komisjach sejmowych, a koniec kadencji parlamentu doprowadził do ich dezaktualizacji, w związku z zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych. Trybunał nie dostrzegł merytorycznych powodów faktycznego zawieszenia prac parlamentarnych nad projektami ustaw, regulujących zagadnienia o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania państwa w sytuacjach nadzwyczajnych.

Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że problematyka stanów nadzwyczajnych jest niezwykle istotna z punktu widzenia ochrony praw jednostki oraz zapewnienia praworządnego funkcjonowania organów władzy publicznej. Nie sposób przewidzieć wydarzeń nadzwyczajnych, które mogą zdarzyć się nawet w najbardziej demokratycznym państwie. Ponieważ system prawa nie może pozostawać nieprzygotowany na takie sytuacje Trybunał stwierdzając uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawił Sejmowi konieczność uchwalenia ustaw, normujących sytuacje szczególnych zagrożeń, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji (postanowienie z 6 marca 2001 r., S. 1/01).

2. W wyroku z 4 kwietnia 2001 r. Trybunał orzekł niezgodność z art. 30 i z art. 71 ust. 1 Konstytucji art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w zakresie, w jakim umożliwia wszczęcie lub prowadzenie egzekucji wobec osób w stosunku do których prawomocnym wyrokiem zapadłym przed dniem wejścia w życie tej ustawy, orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego objętego na podstawie tytułu prawnego.

W toku analizy normatywnej tej ustawy Trybunał stwierdził, że z niezrozumiałych względów ustawodawca zaniechał wprowadzenia do ustawy z 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przepisu przejściowego,

rozszerzającego zastosowanie gwarancji wynikających z treści znowelizowanego art. 36 i dodanego art. 36a na wszystkie sytuacje, w których zarówno w stadium postępowania sądowego jak i egzekucyjnego toczy się postępowanie o opróżnienie lokalu zajmowanego na podstawie tytułu prawnego, nie podlegającego przepisom ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, ewentualnie kompleksowego uregulowania tej materii w odrębnej ustawie. Zdaniem Trybunału zmiany wprowadzone przez art. 1 ustawy nowelizującej zawierają doniosłe postanowienia gwarancyjne, zabezpieczające respektowanie podstawowych praw lokatorów zarówno na wypadek uruchomienia postępowania sądowego, jak i konsekwencji postępowania egzekucyjnego w przedmiocie opróżniania zajmowanego lokalu mieszkalnego, zajmowanego na podstawie tytułu prawnego. Gwarancje, które wprowadza ta ustawa powinny mieć charakter uniwersalny, to jest odnosić się do wszystkich lokatorów, zajmujących lokal mieszkalny na podstawie tytułu prawnego poddanego reżimowi innych przepisów prawa. Podkreślić jednakże należy, że mechanizm zabezpieczający lokatorów zobowiązanych do opróżnienia lokalu, którym sąd przyzna uprawnienie do lokalu socjalnego, przez zawieszenie postępowania egzekucyjnego do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego bez określenia terminu wykonania takiego obowiązku przez gminę może skutkować niezamierzonym przez ustawodawcę efektem przerzucenia na wierzyciela kosztów zwłoki skutecznego przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Sygnalizując ten problem Trybunał ma świadomość istnienia o wiele poważniejszego problemu braku spójności całego systemu prawa chroniącego interesy wszystkich lokatorów. Pomimo wielu nowelizacji ustaw regulujących te zagadnienia, stwierdza się nadal brak synchronizacji kolejnych rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie.

Trybunał, stwierdzając brak spójności przepisów dotyczących orzekania w sprawach o opróżnienie lokali i wykonywania prawomocnych wyroków eksmisyjnych z lokali mieszkalnych, zajmowanych na podstawie tytułu prawnego poddanego reżimowi innych niż ustawa o najmie i dodatkach mieszkaniowych przepisów prawnych, postanowił przedstawić ten problem Sejmowi RP celem rozważenia wyraźnego ustawowego uregulowania tej materii (postanowienie z 4 kwietnia 2001 r., S. 2/01).

3. Poza postanowieniami sygnalizacyjnymi wydawanymi w trybie art. 4 ust. 2 ustawy o TK, w uzasadnieniach orzeczeń Trybunał wielokrotnie sygnalizował potrzebę zmiany przepisów prawa bądź też wydania nowych przepisów. Dotyczy to głównie orzeczeń, w których Trybunał odsunął w czasie wejście w życie orzeczenia, ale nie tylko. W wyroku z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 Trybunał uznał, że ustalenie się w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego nowego stanu prawnego w analizowanej dziedzinie odpowiedzialności Skarbu Państwa nie może być rozumiane jako stworzenie podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia lub decyzji, które podlegają kontroli instancyjnej lub kontroli sądowej. Nie ulega wątpliwości, że kwestia ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, które mogą być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, powinna zostać wyraźnie uregulowana ustawowo, ponieważ tylko w ten sposób mogą być na przyszłość wyeliminowane zasadnicze rozbieżności interpretacyjne oraz niespójność praktyki sądowej. Należy wreszcie zauważyć, że nowy stan prawny nie otworzy też możliwości do kwestionowania jako niezgodnych z prawem aktów normatywnych, dopóki nie zostaną one usunięte z systemu prawnego w określonym przez Konstytucję trybie z powodu niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą.

II. WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA I DZIAŁALNOŚĆ POPULARYZACYJNA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1.

Współpraca międzynarodowa

1. Trybunał Konstytucyjny utrzymuje ożywione kontakty z instytucjami prawniczymi innych państw, w tym przede wszystkim z sądami konstytucyjnymi, instytucjami naukowymi oraz organizacjami międzynarodowymi, a także z agendami Rady Europy (Komisja Wenecka). Kontakty te służą wymianie doświadczeń z zakresu funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego w różnych krajach i praktyki konstytucyjnej. W ramach kontaktów międzynarodowych sędziowie Trybunału Konstytucyjnego uczestniczą w konferencjach i seminariach międzynarodowych oraz w bezpośrednich spotkaniach z sędziami innych sądów konstytucyjnych.

W maju Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego – Andrzej Mączyński i Jerzy Stępień uczestniczyli w odbywającej się w Budapeszcie III Konferencji Sądów Konstytucyjnych Europy Środkowej i Wschodniej. W konferencji tej uczestniczyli przedstawiciele sądów konstytucyjnych z Albanii, Austrii, Bośni-Hercegowiny, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Niemiec, Polski, Rosji, Rumunii, Serbii, Słowacji, Słowenii, Ukrainy i Włoch.

W czerwcu sędziowie Trybunału Konstytucyjnego uczestniczyli w dorocznej, zorganizowanej po raz szósty, konferencji sądów konstytucyjnych Polski i Litwy. Konferencja, zorganizowana przez Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, odbyła się w Nerindze. To tradycyjnie już odbywające się forum polskich i litewskich sędziów konstytucyjnych, poświęcone było dwóm zagadnieniom – rozwojowi zasad konstytucyjnych w orzecznictwie konstytucyjnym oraz relacjom pomiędzy sądami konstytucyjnymi i sądami powszechnymi.

2. W ramach bezpośrednich kontaktów Trybunału Konstytucyjnego z innymi sądami konstytucyjnymi, w styczniu złożyła wizytę w Polsce delegacja Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, w składzie: Przewodniczący Sądu Konstytucyjnego Marat Bağaj oraz sędziowie – Nikołaj Bondar i Władimir Jarosławcew. Spotkali się oni z Marszałek Senatu RP, Prezesami Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i sędziami Trybunału Konstytucyjnego.

Również w styczniu Prezes Trybunału Konstytucyjnego uczestniczył w uroczystej inauguracji sesji rocznej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, podczas której wygłosił wystąpienie otwierające sesję. Było ono poświęcone idei wspólnej Europy, doświadczeniom i tradycjom składającym się na kulturę prawną.

W lutym, wizytę w Rumunii, na zaproszenie Sądu Konstytucyjnego, złożyła delegacja polskiego Trybunału, w składzie: Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego – Janusz Trzciniński, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego: Jerzy Ciemniowski i Marian Zdyb.

W marcu przebywała w Polsce delegacja Sądu Konstytucyjnego Republiki Armenii z jego Prezesem Gagikiem Harutyunyanem na czele. W trakcie wizyty goście spotkali się m.in. z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Fundacją Helsińską oraz odbyli rozmowy z sędziami Trybunału Konstytucyjnego.

W maju gościła w Warszawie delegacja Sądu Konstytucyjnego Królestwa Hiszpanii, pod przewodnictwem Pedro Cruz Villalon, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Królestwa Hiszpanii. Delegacja spotkała się z Marszałek Senatu RP, Ministrem Sprawiedliwości, I Prezesem Sądu Najwyższego i sędziami Trybunału Konstytucyjnego.

We wrześniu odbyła się w Karlsruhe uroczystość z okazji 50 rocznicy powstania Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec, w której uczestniczył Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan.

Również we wrześniu Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan wraz z sędziami: Wiesławem Johannem i Marianem Zdybem odwiedzili Sąd Konstytucyjny Republiki Węgierskiej.

3. W roku 2001 sędziowie Trybunału Konstytucyjnego brali udział w wielu w konferencjach i spotkaniach międzynarodowych. W czerwcu Prezes Trybunału Marek Safjan wziął udział w Berlinie w konferencji polsko-niemieckiej „*Sądownictwo konstytucyjne i praktyka konstytucyjna w Niemczech i w Polsce*” oraz wygłosił wykład na Uniwersytecie w Ratyzbonie na temat „*Skarga konstytucyjna – próba podsumowania pierwszych doświadczeń*”.

W październiku sędzia Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień wziął udział w międzynarodowej konferencji w Bratysławie: *Prawo europejskie w orzecznictwie sądów konstytucyjnych (European Law in the Case Law of Constitutional Courts)*, którą zorganizował Sąd Konstytucyjny Republiki Słowacji.

W tym samym miesiącu Prezes Trybunału uczestniczył, w zorganizowanej przez Komisję Europejską w Brukseli, konferencji „Europa 2004 – Wielka debata” (Europe 2004 – Le grande debat).

Natomiast sędzia Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Ciemniowski wziął udział w konferencji: *Aktualne problemy orzecznictwa konstytucyjnego: współczesność i perspektywy rozwoju (Actual problems of the constitutional jurisdiction: contemporaneity and perspectives of development)*, zorganizowanej przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy z okazji pięciolecia istnienia tego Sądu.

Na przełomie października i listopada Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan brał udział w międzynarodowej konferencji „Orzecznictwo konstytucyjne na przełomie wieków” („*Constitutional Justice at the Turn of the Century*”), którą zorganizował Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej dla uczczenia 10-lecia swojej działalności.

2.

Działalność popularyzacyjna

Od kilku lat obok działalności orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny także w innych formach upowszechnia wartości konstytucyjne i współtworzy kulturę prawną.

W maju 2001 roku przypadła 15 rocznica pierwszej rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z tej okazji, 28 maja w Teatrze Stanisławowskim w Łazienkach Królewskich, odbyło się uroczyste spotkanie byłych i obecnych sędziów TK, pracowników Biura TK oraz zaproszonych gości związanych z działalnością Trybunału. Uroczystość tę uświetnił recital Piotra Palecznego. Spotkanie to było połączone z prezentacją wydawnictwa „*Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*”. W kwietniu zaś odbyło się w siedzibie TK uroczyste wprowadzenie do obiegu monet kolekcjonerskich „15-lecie Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (1986-2001)”.

W 2001 roku w ramach obchodów Święta Konstytucji 3 Maja w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego zorganizowane zostało spotkanie z udziałem Prezydenta RP, Premiera, Marszałków Sejmu i Senatu i innych zaproszonych gości, podczas którego prof. Leszek Kołakowski wygłosił wykład pod tytułem „O prawie naturalnym”. Wydarzeniu temu towarzyszyła wystawa: *Polskie tradycje konstytucyjne. Pierwsza konstytucja Polski Niepodległej*.

Tradycyjnie już upowszechnianiu wartości i kultury konstytucyjnej służą organizowane w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego spotkania i wykłady. W roku 2001 odbyły się trzy takie spotkania. Na zaproszenie Prezesa i sędziów Trybunału Konstytucyjnego wykłady wygłosili:

- w marcu Frank Iacobucci, Sędzia Sądu Najwyższego Kanady na temat *Zasada równości w orzecznictwie Sądu Najwyższego Kanady (sexual equality)*;
- w maju Jean-Louis Baudouin, Sędzia Cour d'Appel du Quebec na temat *Konstytucjonalizacja prawa*;
- w listopadzie Krzysztof Pol, autor książki *Poczet prawników polskich* na temat *Leon Petrażycki – polityka prawna i jej program*.

3.

Działalność wydawnicza

Działalność wydawnicza jest ściśle związana z realizacją funkcji orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego i koncentruje się na jak najpełniejszym udostępnianiu jego orzecznictwa. W 2001 roku opublikowano 8 zeszytów *Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy* oraz *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1999 r.*, jako kontynuację rozpoczętej w 1987 r. serii roczników orzecznictwa.

W celu ułatwienia dostępu do orzecznictwa oraz jego popularyzacji rozpoczęto wydawanie nowej serii *Wybór tez i sentencji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego* – w syntetycznej postaci są tu podawane poglądy wyrażone przez Trybunał. W 2001 r. ukazały się dwa zeszyty – za II półrocze 2000 i I półrocze 2001 roku.

W serii *Studia i Materiały*, publikowanej od 1995 roku, zostały wydane dwa tomy. Tom XIII zawiera materiały ze Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r., podsumowujące działalność Trybunału w 2000 roku. Tom XV poświęcony został szczególnemu wydarzeniu jakim było XV-lecie wydania pierwszego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Zamieszczono w nim opracowania przygotowane przez byłych i obecnych sędziów Trybunału, poświęcone głównie problematyce Trybunału Konstytucyjnego – jego funkcjonowaniu, historii, podejmowanym rozstrzygnięciom i znaczeniu dla ustroju demokratycznego.

Trybunał wydaje także *Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego*, zawierający omówienia wyroków, analizy i sprawozdania, kalendarium wydarzeń i bibliografię.

CZĘŚĆ DRUGA

I. PAŃSTWO PRAWNE I NIEKTÓRE ZASADY USTROJOWE ORAZ ZWIĄZANA Z NIMI OCHRONA WOLNOŚCI I PRAW

1. Zasada państwa prawnego

Wstęp

Zasada państwa prawnego zawarta jest w art. 2 Konstytucji, który jest dosłownym powtórzeniem art. 1 przepisów konstytucyjnych obowiązujących przed 1997 rokiem. Trybunał zwracał uwagę na fakt, że wprawdzie po wejściu w życie Konstytucji zmienił się zakres treściowy zasady państwa prawa, wyrażonej wcześniej, to nadal istotną część treści normatywnej wynikającej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego stanowią zasady: ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego, zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, pewności i określoności prawa, zachowania reguł przyzwoitej legislacji, poszanowanie trwałości prawomocnych wyroków sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych, niedziałania prawa wstecz. W orzecznictwie Trybunału zwraca się uwagę, że artykuł 2 Konstytucji ma zasadnicze znaczenie dla sytuacji prawnej obywateli i organów władzy państwowej i uznać go trzeba za fundament konstytucyjnoprawnego porządku Państwa Polskiego (wyrok z 21 marca 2001 r., K. 24/00).

Zasady państwa prawnego i wynikających z niej zasad chroniących bezpieczeństwo prawne, zaufanie do państwa i prawa oraz praw nabytych nie można 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 obecnie miejsce w gospodarce. Zasady te wyznaczają natomiast warunki, od których zależy ocena dopuszczalności zmian stanu prawnego (wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

Ochrona zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana jest w orzecznictwie Trybunału, także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się 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. Powinni oni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania.

Ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa wynika z rozważenia szeregu kwestii, w szczególności ustalenia 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, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności 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. Konstytucja dopuszcza nie tylko odstępianie w szczególnych okolicznościach od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ale również odstępianie 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 badana regulacja prawna ma chronić.

Istotnym elementem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa jest obowiązek poszanowania przez ustawodawcę interesów w toku, tj. 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. Trybunał analizując znaczenie nakazu ochrony interesów w toku wskazywał, że nie ma on charakteru bezwzględny. Powołana zasada ma jednak bardziej kategorię charakteru, 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). Trybunał odnosząc się do zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w stosunkach pracy zwrócił uwagę, 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. Zdaniem Trybunału, 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. Oczywiście jest bowiem, że nie wszystkie uprawnienia, nabyte na podstawie ustaw, których realizacja rozłożona jest w czasie, korzystają z tego samego stopnia trwałości i niezmienności. Z uwagi na ustawową konstrukcję stosunku pracy, zakładającą pewną swobodę pracodawcy w zmianie warunków pracy i płacy, Trybunał uznał, że wprowadzona z zachowaniem okresu dostosowawczego regulacja przewidująca inny sposób obliczania wynagrodzenia, a nawet jego obniżenie, nie narusza zasady ochrony praw nabytych. Zdaniem Trybunału także z uwagi na możliwość jednostronnego rozwiązania stosunku pracy, uprawnienie do wynagrodzenia w określonej wysokości za okresy przeszłe nie jest objęte konstytucyjną gwarancją ochrony praw nabytych. Ze względu na istniejące możliwości modyfikacji treści stosunku pracy Trybunał uznał, że nie można więc mówić o nabytym prawie do niezmienniania w przyszłości wysokości umówionego wynagrodzenia (wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

Trybunał, badając zgodność z art. 2 Konstytucji ustawy z 2 marca 2001 r. o wykonywaniu budżetu państwa w roku 2001 oraz o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001, mocą której uchylono zwolnienie od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, dochodów ze sprzedaży akcji dopuszczonych do publicznego obrotu papierami wartościowymi, odwołał się do swoich wcześniejszych

orzeczeń w sprawach podatkowych, układających się w konsekwentną linię orzeczniczą, dającą wyraz przekonaniu płynącemu z postanowień Konstytucji, że regulacja podatków, jako materii konstytucyjnej dotyczącej bezpośrednio praw obywatelskich, powinna być czyniona szczególnie starannie.

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.

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą, wyjściowym i trwałym założeniem przy ocenie legislacji podatkowej przez Trybunał jest pogląd o względnej swobodzie ustawodawcy w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Równie podstawowym, wyrażonym w wielu orzeczeniach i świadczącym o ukształtowaniu się trwałej linii orzecznictwa Trybunału, jest pogląd, że 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. Z zasady demokratycznego państwa prawa wynika zakaz takiego stanowienia prawa, tak co do treści jak i co do formy, które może być zaskoczeniem dla obywatela.

Obywatel powinien mieć poczucie względnej stabilności prawa po to, aby mógł prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wskazywano już, iż nie jest w zasadzie 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 odstępianie od nich dopuszczalne jest tylko, gdy przemawiają za tym uzasadnione argumenty prawne (wyrok z 25 kwietnia 2001 r., K. 13/01).

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). Dziedziczenie Skarbu Państwa nie jest objęte konstytucyjną gwarancją prawa do dziedziczenia. Prawo to dotyczy w pierwszym rzędzie osób fizycznych oraz innych podmiotów prawa prywatnego. Państwo jest bowiem w tym przypadku podmiotem zobowiązany 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 szczególności i wynikający z tradycji sposób (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99).

Jako naruszające zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa byłoby, zdaniem Trybunału, uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub też umożliwiają dowolną interpretację. 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).

Zasada niedziałania prawa wstecz

Fundamentalna zasada niedziałania prawa wstecz była w 2001 r., podobnie jak w latach poprzednich, kilkakrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału. Z 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.

Zarzut naruszenia zasady zakazującej wstecznego działania w kwestionowanym przepisie ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi wnioskodawca oparł na rozpowszechnionym, ale uproszczonym i nieprawidłowym rozumieniu tej zasady. Zdaniem Trybunału ustawodawca nie przekreślił ważności powołania określonej osoby w skład rady nadzorczej. Regulacja zawarta w tym przepisie w oczywisty sposób działa *pro futuro*, a przy tym wywołuje skutki prawne dopiero w trzy miesiące po wejściu ustawy w życie. 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). Zasada zakazująca nadawania prawu mocy wstecznej nie ma charakteru bezwzględnej. Odstępstwo od niej jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Niemniej jednak zasada ta, mimo że nie została wprost wyrażona w tekście Konstytucji, należy do fundamentalnych elementów koncepcji państwa prawnego, przyjętej w art. 2 Konstytucji. Wyrażony w niej zakaz adresowany jest nie tylko do organów sprawujących władzę ustawodawczą, ale i do Trybunału, który w roli „negatywnego ustawodawcy” ma kompetencję do pozbawienia całości lub części aktu normatywnego mocy obowiązującej, a tym samym do spowodowania zmiany stanu prawnego, której konsekwencją jest nie tylko zakaz stosowania przepisu uznanego za niezgodny z konstytucją, ale i możliwość ponownego rozpatrzenia zakończonych już spraw. Orzekając w kwestii zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych, Trybunał musiał ocenić także oddziaływanie wyroku, stwierdzającego niezgodność kwestionowanych przepisów z Konstytucją, na skutki prawne, które przed ogłoszeniem tego wyroku w Dzienniku Ustaw zostały ukształtowane przez wyrażone w tych przepisach normy prawne. Trybunał zauważył, że poddanie spadków otwartych przed tą datą stanowi prawnemu zmienionemu w wyniku tego wyroku nieuchronnie prowadziłyby do kolizji z zasadami konstytucyjnymi, chroniącymi wymienione wcześniej wartości, w szczególności – bezpieczeństwo prawne i zaufanie do prawa. Dlatego Trybunał uznał za uzasadnione zminimalizowanie oddziaływania wydanego w niniejszej sprawie wyroku na ukształtowane już stosunki prawne. Rozważając tę kwestię wziął też pod uwagę konsekwencje praktyczne stwierdzonej niezgodności z Konstytucją, istotne zwłaszcza w sytuacji, gdy doszło już do faktycznego objęcia gospodarstwa rolnego przez osobę będącą w świetle zakwestionowanych przepisów spadkobiercą, do wydania na ich podstawie postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku albo do działu spadku.

Trybunał przyjmował już w swym dotychczasowym orzecznictwie, że określony przepis może być niezgodny z konstytucją w zakresie obejmującym tylko część sytuacji faktycznych, do których zgodnie ze swą treścią ma zastosowanie. Nie jest wykluczone stwierdzenie, że kryterium decydującym o zakresie niezgodności określonego przepisu z konstytucją będzie pewien moment czasowy. Przykładami tego typu sytuacji, występującymi już w

orzecznictwie Trybunału są sprawy, gdzie doszło do naruszenia przez prawodawcę zasady *lex retro non agit* lub do zaniechania wprowadzenia odpowiedniej *vacatio legis*. W takiej sytuacji niekonstytucyjność nie ma charakteru absolutnego i nieograniczonego, ale odnosi się do pewnego wycinka czasu, do którego mocą decyzji prawodawcy obowiązują nakaz stosowania przepisów o treści niezgodnej z konstytucją.

Ustalenie zakresu czasowego niezgodności z konstytucją wymagało analizy dokonanej z uwzględnieniem szczególnych cech sytuacji objętych unormowaniem przewidzianym w przepisach uznanych za niezgodne z konstytucją. Chodziło tu w pierwszej kolejności o sytuacje, w których przepisy formalnie uchylone znajdują zastosowanie na podstawie norm międzyczasowych. Poza tym uwzględnienia wymagał czas, w którym zakwestionowane przepisy obowiązywały. Miało to znaczenie w sytuacji, gdy przedmiotem sprawy są przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., a jeszcze w większym stopniu, gdy są to przepisy sprzed wejścia w życie ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, która to nowelizacja określiła Polskę jako demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej.

Rozstrzygnięcie Trybunału, zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji ma walor powszechnie obowiązujący. Oznacza to w konsekwencji wyłączenie ponownego orzekania w sprawie zakończonej postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku, jak też i możliwość niezastosowania przepisów obowiązujących w dniu jego otwarcia, nawet jeżeli postępowanie w danej sprawie spadkowej będzie się toczyło po ogłoszeniu wyroku Trybunału. Odmowa zastosowania przepisów ustawowych obowiązujących w dniu otwarcia spadku, które nastąpiło przed ogłoszeniem wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, naruszałaby podstawowe wartości konstytucyjne, jak pewność prawa i bezpieczeństwo prawne. Z tego też powodu kwestionowane przepisy kc, mimo negatywnej oceny ich treści, zostały przez Trybunał uznane za zgodne z Konstytucją w zakresie odnoszącym się do spadków otwartych przed dniem ogłoszenia wyroku TK. Wynika to z konfrontacji wartości konstytucyjnych pozostających w tym wypadku w kolizji (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99).

W orzecznictwie Trybunału, od początku, utrzymuje się konsekwentnie jednolita linia rozumienia znaczenia zasady zakazu retroaktywnego działania ustanowionej normy. Stanowi ona podstawę porządku prawnego.

W uzasadnieniu wyroku z 3 października 2001 r., K. 27/01, Trybunał wyjaśnił, że zasada państwa prawnego nie stanowi samoistnego źródła konstytucyjnych praw lub wolności o charakterze podmiotowym. Wynikająca z niej zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw słusznie 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. Odstępstwo od niej jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Niemniej jednak zasada ta, mimo że nie została wprost wyrażona w tekście Konstytucji, należy do fundamentalnych elementów koncepcji państwa prawnego, przyjętej w art. 2 Konstytucji. Wyrażony w niej zakaz adresowany jest nie tylko do organów sprawujących władzę ustawodawczą, ale i do Trybunału, który w roli negatywnego ustawodawcy ma kompetencję do pozbawienia całości lub części aktu normatywnego mocy obowiązującej, a tym samym do spowodowania zmiany stanu prawnego. Konsekwencją tej zmiany jest nie tylko zakaz stosowania przepisu uznanego za niezgodny z konstytucją, ale i możliwość ponownego rozpatrzenia zakończonych już spraw. 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 (wyrok z 7 lutego 2001 r., K. 27/00).

Podobne stanowisko wyraził Trybunał w wyroku z 10 października 2001 r., K. 28/01.

Zasada określoności przepisów prawa

Trybunał konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Oznacza to nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny.

Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów 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. Kierując się tą zasadą Trybunał reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak i z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok z 30 października 2001 r., K. 33/00).

Nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika z faktu, że zasady te obejmują między innymi „wymaganie określoności przepisów, które 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).

Każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienia do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich musi spełnić wymóg dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji. Zasadę określoności należy, zdaniem Trybunału, 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. Od dawna także w orzecznictwie Trybunału ugruntowane jest stanowisko, że 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).

Stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiają dowolną interpretację Trybunał uznał za naruszające zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa. Trybunał rozstrzygając problem naruszenia tych reguł stanowienia prawa w zaskarżonych przepisach art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w których definicja pojęcia „targowisko” jest identyczna jak w art. 1 dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach zauważył, że oba akty ustawodawcze używają tak samo brzmiącego pojęcia „targowisko”. Jednak oba akty prawne precyzyjnie definiują czym jest „targowisko”. 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. Trybunał nie uznał zarzutu, dotyczącego sprzeczności z zasadami „przyzwoitej” legislacji posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami o różnym znaczeniu w różnych ustawach (wyrok z 14 września 2001 r., SK 11/00).

Zasady sprawiedliwości społecznej

Wyrażone w art. 2 Konstytucji treści odnoszące się do urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej nie stanowią jedynie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, czy też swoistej „dyrektywy programowej”. W uznaniu Trybunału, na gruncie tego przepisu, można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za

godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa. Należy zauważyć, że ukształtowane już od dawna orzecznictwo Trybunału odnajdywało w zasadzie wyrażonej obecnie w art. 2 Konstytucji podstawę dla ochrony dostatecznie skonkretyzowanych praw podmiotowych, np. prawa do ochrony interesów w toku, ochronę praw nabytych, ochronę przed arbitralnym kreowaniem prawa ze skutkiem wstecznym etc. Wszystkie te utrwalone w orzecznictwie i spotykające się z powszechną akceptacją doktrynalną prawa podmiotowe znajdują swoje oparcie w zasadzie sprawiedliwości ściśle sprzężonej z zasadą demokratycznego państwa prawa. Trybunał uznaje zatem, iż art. 2 Konstytucji statuujący zasadę państwa prawnego może stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej wówczas, gdy skarżący skonkretyzował naruszenie prawa podmiotowego.

Trybunał nie może jednak poprzez odwołanie się do zasady sprawiedliwości społecznej zastępować ustawodawcy i określać samodzielnie zakresu, treści i sposobu rozwiązywania konkretnych problemów związanych z zabezpieczeniem socjalnym obywateli, ponieważ stanowiłoby to wkraczanie w sferę suwerennych kompetencji władzy ustawodawczej. Nie ulega wątpliwości, że zasada sprawiedliwości społecznej, stanowiąca rodzaj konstytucyjnej klauzuli generalnej, nie wyznacza samodzielnie kierunku i treści tych rozwiązań, nie zawiera bowiem dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające. Nie może być zatem zasada sprawiedliwości społecznej rozumiana jako podstawa do ustalenia określonego modelu stosunków społecznych czy ekonomicznych. Jednocześnie jednak zasada ta określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki. I w tym też sensie, a więc w zakresie w jakim zasada ta tworzy gwarancję ochrony interesów jednostki poprzez ustanowienie wymogu sprawiedliwego traktowania, można dostrzegać w art. 2 podstawę do kreowania prawa podmiotowego jednostki. Kryteria sprawiedliwego traktowania nie mogą być jednak formułowane arbitralnie i nie mogą narzucać – jak to stwierdzono wyżej – jakiejś wizji stosunków społecznych, powinny być więc odnoszone do innych wartości i zasad wyrażonych w samej Konstytucji (np. związanych z ochroną dobra wspólnego, z zasadą solidaryzmu społecznego, godności osoby). Muszą być stosowane z ostrożnością i powściągliwością. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości – zasady te wzajemnie się uzupełniają. Wielokrotnie wskazywano w dotychczasowym orzecznictwie, iż różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. O ile więc zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy prawnie relewantnej w danej sferze stosunków, o tyle zasada z art. 2 Konstytucji pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowanie danej cechy, czy też danego kryterium wyodrębnienia określonej kategorii podmiotów odpowiada względem sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego. W takim ujęciu wymaganie sprawiedliwego traktowania może nie tylko uzupełniać, ale może również korygować ocenę formułowaną na gruncie prawa do równego traktowania. W konsekwencji konkretne rozwiązanie normatywne podporządkowane zasadzie równego traktowania z punktu widzenia wyróżnionego kryterium formalnego nie będzie mogło być uznane za zgodne z konstytucją, jeśli kryterium to nie odpowiada wymaganiam sprawiedliwości (wyrok z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01). Na rozumienie zasady sprawiedliwości społecznej Trybunał zwrócił uwagę m.in. w wyrokach z: 17 kwietnia 2001 r., K. 5/00; 19 lutego 2001 r., SK 14/00. Szerzej w sprawie treści zasady sprawiedliwości wypowiedział się w wyroku z 19 lutego 2001 r., SK 14/00. Wskazał zwłaszcza na związek pomiędzy zasadą sprawiedliwości społecznej a zasadą równości. Trybunał w przeszłości zwracał uwagę, że na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa

się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W katalogu wartości konstytuujących zasadę sprawiedliwości społecznej mieści się m.in. tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, a także prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych. Kontynuując tę linię orzeczniczą Trybunał podkreślił, że do zasad szczegółowych, które konkretyzują ogólną zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, należy w szczególności zasada równości. Zasada sprawiedliwości społecznej zakazuje m.in. wprowadzania niesprawiedliwych różnicowań podmiotów prawa. Zakaz ten wyraża zasada równości, która jednocześnie wskazuje w sposób bardziej precyzyjny i szczegółowy kryteria sprawiedliwego różnicowania jednostek.

Problem zastosowania zasady sprawiedliwości społecznej do jednostek samorządu terytorialnego został podjęty w sprawie dotyczącej badania zgodności z art. 2 Konstytucji art. 87d ustawy z dnia 31 stycznia 2001 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, z którego wynika obowiązek gminy i powiatu, przekazania nadwyżki dochodów funduszy ochrony środowiska, większych niż 15-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na 1 mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów do właściwego funduszu wojewódzkiego.

Trybunał wielokrotnie wypowiadał się, że stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał może interweniować tylko w przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziło do wkraczania przez sądownictwo konstytucyjne w sferę, która w demokratycznym państwie prawnym należy do ustawodawcy, powołanego do formułowania ocen politycznych. Biorąc pod uwagę charakter samorządu terytorialnego Trybunał wyraził pogląd, że zasada sprawiedliwości społecznej, w zakresie, w jakim reguluje ona zagadnienie dopuszczalności różnicowania podmiotów prawa, nie znajduje bezpośredniego zastosowania w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak zasada równości. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga natomiast, aby regulacje dotyczące samorządu terytorialnego nie prowadziły do niesprawiedliwego różnicowania mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zasada sprawiedliwości społecznej może stanowić podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy, jeżeli wnioskodawca wykaże, że regulacja prowadzi do niesprawiedliwego różnicowania mieszkańców tych jednostek (wyrok z 7 czerwca 2001 r., K. 20/00).

2.

Zasada praworządności

Rozważania dotyczące zasady z art. 7 Konstytucji stanowiącej, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa Trybunał zawarł w sprawie dotyczącej zgodności z Konstytucją art. 87d ustawy z 31 stycznia 1980 r., o ochronie i kształtowaniu środowiska. Trybunał stwierdził że, roczne plany przychodów i wydatków gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej są elementami budżetu gminy lub powiatu. Budżet gminy i powiatu jest uchwalany w formie uchwały budżetowej, na rok budżetowy, zgodnie z zasadami procedury określonymi w art. 111-124 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek przedłożyć projekt uchwały budżetowej najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek uchwalić uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do końca marca roku budżetowego. Poza szczególnymi sytuacjami – uchwała budżetowa musi zatem zostać uchwalona w momencie, w którym nie

zostały jeszcze zrealizowane wszystkie dochody gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w danym roku budżetowym, a tym samym nie może być znana dokładana wartość średniej krajowej dochodów tych funduszy przypadających na jednego mieszkańca. Taki stan rzeczy utrudnia opracowanie rocznego planu przychodów i rozchodów dla funduszu gminnego i powiatowego.

Organy gminy i powiatu zmuszone zostały do poszukiwania informacji na temat wysokości dochodów gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w innych gminach lub powiatach, w celu oszacowania wartości wskaźnika określonego w zaskarżonym przepisie. Trybunał zwrócił uwagę, że ustawa o finansach publicznych przyjmuje zasadę jawności i przejrzystości finansów publicznych, a jednocześnie wprowadza szczegółowe rozwiązania prawne, mające na celu urzeczywistnienie tej zasady. W szczególności jednostki sektora finansów publicznych mają obowiązek podawać do publicznej wiadomości sprawozdania dotyczące ich finansów i działalności. Z drugiej jednak strony, ustawa nie zawiera rozwiązań, które gwarantowałyby uzyskanie wszystkich informacji niezbędnych do oszacowania wartości wskaźnika określonego zaskarżonym przepisem w odpowiednio krótkim terminie. Pomimo tego, ustalenie wartości wskaźnika określonego w ustawie z przybliżeniem umożliwiającym racjonalną gospodarkę finansową nie jest niemożliwe. Układanie planu przychodów i rozchodów jest zawsze obarczone ryzykiem błędu. Wysokość dochodów funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zależy od szeregu czynników, których działanie może odbiegać od przewidywań. Zaskarżony przepis wprowadza dodatkowy element niepewności, zmuszając w praktyce organy gmin i powiatów do szczególnie ostrożnego planowania dochodów i wydatków gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Trybunał nie podzielił poglądu wnioskodawców, że art. 87d ustawy, z góry zakłada naruszenie prawa przez radę gminy lub powiatu, zmuszając te organy do uchwalania uchwały budżetowej po upływie terminu określonego w ustawie o finansach publicznych lub też zakładając konieczność wprowadzania zmian do uchwalonych planów finansowych. Po pierwsze, rada gminy i rada powiatu nie są zmuszone oczekiwać na publikowanie w Monitorze Polskim obwieszczenia o wysokości średniej krajowej dochodów gminnych funduszy przypadających na jednego mieszkańca. Mogą one uchwalić swój budżet na podstawie dostępnych informacji dotyczących dochodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Po drugie, ustawa o finansach publicznych przewiduje sytuacje, w których fundusze celowe nie osiągają dochodów ujętych w planie finansowym. Fakt, że rada gminy lub rada powiatu zmienia przyjęty plan finansowy nie oznacza, że nie działa ona w granicach i na podstawie prawa (wyrok z 7 czerwca 2001 r., K. 20/00).

3.

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji

Problem bezpośredniego stosowania Konstytucji podejmowany w orzecznictwie Trybunału w 2001 r. pozostawał w nurcie wcześniejszych jego ustaleń. W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji Trybunał wypowiedział się w wyroku z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99. Stwierdził, że bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Art. 188 Konstytucji zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy. Domniemanie zgodności ustawy z konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty,

dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyrok SN z 25 sierpnia 1994 r., I PRN 53/94, OSNAPiUS 1994, z. 11, poz. 179, wyrok NSA z 27 listopada 2000 r., II SA/Kr 609/98).

Za tym stanowiskiem przemawiają argumenty podnoszone w kręgach prawniczych, że podstawową funkcją Trybunału Konstytucyjnego jest kontrola konstytucyjności prawa. Kontrola konstytucyjności prawa jest innym rodzajem działalności niż stanowienie lub stosowanie prawa. Do czasu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności ustawy należy ją traktować jako akt zgodny z konstytucją, a więc obowiązujący w porządku prawnym. Orzeczenie Trybunału, któremu Konstytucja w art. 190 ust. 1 nadała walor ostateczności, eliminuje akt prawny lub przepis z porządku prawnego.

4.

Niezawisłość sędziowska

Zasada niezawisłości sędziowskiej wyrażona została w art. 178 ust. 1 (sędziowie są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom). Przepisy te łącznie stanowią element gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

Rozumienie zasady niezawisłości sędziowskiej utrwalone w orzecznictwie Trybunału obejmuje szereg elementów: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, wewnętrzną niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów. Niezawisłość sędziowska służyć ma zapewnieniu prawa obywateli do sądu (art. 45 Konstytucji) oraz zapewniać poszanowanie konstytucyjnych zasad ustrojowych, w szczególności zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji). Konstytucyjne zasady gwarantujące sędziowską niezawisłość mają charakter ogólny (ustrojowy) i nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do konstruowania publicznych praw podmiotowych przysługujących poszczególnym sędziom (postanowienie z 23 maja 2001 r., Ts 41/01).

5.

Zasada decentralizacji administracji publicznej

Zgodnie z wyrażoną w art. 15 ust. 1 Konstytucji zasadą decentralizacji administracji publicznej – jako podstawą ustroju terytorialnego RP i w art. 16 Konstytucji, określającym status samorządu terytorialnego oraz wyrażoną przez art. 163 Konstytucji zasadą, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych niż samorządowe władze publiczne – przyjmować należy, że w sprawach publicznych o charakterze lokalnym, lecz ponadgminnym obowiązuje domniemanie właściwości samorządu powiatowego lub odpowiednio wojewódzkiego.

W świetle wynikającego z art. 15 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji domniemania konstytucyjnego, iż wszelkie sprawy o charakterze lokalnym i ponadgminnym przekazane ustawowo samorządowi, winny być traktowane jako zadania własne samorządów odpowiedniego poziomu – zdaniem Trybunału – zadania, o których mowa w art. 35a, art. 35b w związku z art. 34 ust. 1a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej, uznane być mogą jeszcze za zadania własne samorządu powiatowego, mimo że nie wykazują one pełni cech, jakie zadaniom własnym są przypisywane.

Trybunał stwierdził, że za takim stanowiskiem przemawia to, iż zadania nałożone na samorząd powiatowy przez tę ustawę, mają na tyle ogólny charakter, że nie wyłącza to możliwości samodzielnego i kreatywnego decydowania przez radę powiatu, jej zarząd oraz

inne organy wykonawcze, o sposobie ich realizowania i finansowania. Przepisy ustawy o rehabilitacji osób niepełnosprawnych nie wyłączają możliwości kreatywnych działań organów reprezentujących lokalną wspólnotę samorządową. Wynika to z szerokiego i ramowego nakreślenia niektórych spośród tych zadań. Zachowane musi być jednak wymaganie, by zadania te wykonywane były przede wszystkim z punktu widzenia zaspokajania potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej, według preferencji politycznych przedstawicieli tej wspólnoty. Tym samym, organy powiatu mają prawo kreowania polityki wspierania osób niepełnosprawnych.

Na realizację zadań rzeczowych, określonych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ma obowiązek przekazania środków według algorytmu, który uwzględniać ma liczbę osób niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie powiatu, w tym bezrobotnych i poszukujących pracy oraz zapotrzebowanie na środki do realizacji tych zadań określonych ustawowo. Tak określony algorytm ma służyć prowadzeniu przez samorząd powiatowy aktywnej polityki w tym zakresie (wyrok z 28 czerwca 2001 r., U. 8/00).

6. Samorządy zawodowe i inne rodzaje samorządu

Artykuł 17 ust. 1 Konstytucji stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, a w ust. 2 przewiduje możliwość tworzenia w drodze ustawy również innych rodzajów samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. W sprawie dotyczącej obowiązku uzyskania wpisu do rejestru okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej (lub wpis do tego rejestru) przez lekarzy weterynarii będących pracownikami (urzędnikami oraz członkami korpusu służby cywilnej) i funkcjonariuszami rządowej i samorządowej administracji zespolonej wynikającego z ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, wnioskodawca uznał, że art. 17 Konstytucji nie daje ustawodawcy uprawnień do ustanawiania obowiązku przynależenia do danego samorządu zawodowego wszystkich osób, które posiadają dyplom zaświadczenia o uzyskaniu kwalifikacji w danym zawodzie.

W świetle przepisów art. 17 Konstytucji, w Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonować mogą „samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego” (ust. 1) oraz „inne rodzaje samorządu” (ust. 2). Te „inne rodzaje samorządu” z ust. 2 obejmują również, *a contrario*, „samorządy zawodowe osób nie wykonujących zawodów zaufania publicznego”. Trybunał podkreślił, że reżim prawny obu rodzajów samorządu z art. 17 Konstytucji nie jest identyczny. W szczególności dla samorządów zawodowych z ust. 1 Konstytucja określiła główny cel ich funkcjonowania, jakim jest „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Pociąga to za sobą przymusowość przynależności do samorządu wszystkich osób, które uważa się za wykonujące tego rodzaju zawody.

Z kolei „innym rodzajem samorządu”, o których mowa w ust. 2, Konstytucja nie określiła żadnych celów, ustanowiła natomiast pewne granice ich aktywności. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Trybunał nie miał wątpliwości, że ograniczenia, o których mowa w ust. 2, nie rozciągają się na samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Te samorządy mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji

których zostały powołane. Ograniczenia te wynikają z charakteru samorządów, o których mówi ust. 1, w przypadku których wolność wykonywania zawodu lub swoboda działalności gospodarczej winna, zdaniem ustawodawcy konstytucyjnego, ustępować potrzebie nie czynienia uszczerbku zaufaniu publicznemu, którym pewne zawody są obdarzane.

Dopuszczając ustawowe tworzenie samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1) ustrojodawca stworzył więc możliwość kształtowania takich instytucji, które mają łączyć dwie różne funkcje. Pierwsza funkcja to reprezentowanie na zewnątrz osób wykonujących tego rodzaju zawody, a więc reprezentowanie tych osób zarówno wobec obywateli i ich organizacji, jak i przed organami państwa. Druga funkcja sprowadza się do starań o zapewnienie należytego wykonywania tych zawodów, zawsze jednak podejmowanych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Od zawodów kwalifikowanych jako „zawody zaufania publicznego” społeczeństwo oczekuje spełnienia wymogu „posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych, zwykle ukończenia wyższych studiów oraz odbycia dalszych szkoleń (aplikacja, specjalizacja)”. W nowych warunkach ustrojowych obie funkcje są jednakowo ważne, w demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie nie ma bowiem powodów, aby którejkolwiek z nich przyznawać pierwszeństwo. Oznacza to również konieczność powierzenia samorządowi zawodowemu zadań i kompetencji o charakterze publicznym, w tym władczych, sprawowanych wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego, niezależnie od innych ról społecznych czy publicznych pełnionych przez takie osoby. Do kompetencji takich należy m.in. decydowanie o prawie wykonywania określonego zawodu oraz prowadzenie rejestru osób aktualnie wykonujących ten zawód.

W praktyce, jednoczesne wypełnianie funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie jest wolne od konfliktów między partykularnymi interesami grupy wykonującej określony zawód a interesem publicznym, w granicach którego i dla którego ochrony samorząd sprawuje pieczę nad należyтым wykonywaniem tego zawodu. Nie zmienia to jednak istoty samorządu zawodowego, wyrażającej się w nałożeniu na niego obowiązku harmonijnego łączenia wymienionych funkcji. Postanowienia Konstytucji należy rozumieć w ten sposób, że samorząd zawodowy ma zmierzać do uzgodnienia partykularnych interesów osób wykonujących zawody zaufania publicznego z interesem publicznym przez samych zainteresowanych. Może to pociągać konieczność wprowadzenia całego szeregu ograniczeń zarówno w zakresie wolności wykonywania zawodu, jak i wolności podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli z działalnością taką wykonywanie zawodu miałyby się wiązać. Natomiast tego rodzaju ograniczenia nie odnoszą się do samorządów, których dotyczy art. 17 ust. 2 Konstytucji (wyrok z 22 maja 2001 r., K. 37/00).

7.

Spółeczna gospodarka rynkowa

Spółeczna gospodarka rynkowa, zgodnie z treścią art. 20 Konstytucji, stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP. Cechami konstytucyjnymi pożądanego przez ustrojodawcę modelu gospodarki, w ujęciu tego artykułu, są: wolność gospodarcza, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Na tych trzech założeniach opiera się bowiem, zgodnie z jego treścią, społeczna gospodarka rynkowa. W płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej społeczna gospodarka rynkowa wyznaczona jest z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś przez solidarność społeczną, społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych. W ujęciu art. 20 Konstytucji społeczna gospodarka rynkowa stanowi

więc nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądaný przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego.

Art. 20 Konstytucji wskazuje jednocześnie na trzy podstawy społecznej gospodarki rynkowej. Po pierwsze, jest to wolność działalności gospodarczej; po drugie, jest to własność prywatna (którą rozumieć należy jako wszelką własność należącą do podmiotów autonomicznych wobec państwa i sektora jego własności gospodarczej); po trzecie, są to solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych.

Trybunał zauważył, że pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” funkcjonuje w doktrynie ekonomicznej i konstytucyjnej od kilkudziesięciu lat. W koncepcji tej ustrój gospodarczy ma się opierać na powiązaniu dwóch podstawowych idei: gospodarki rynkowej i państwa socjalnego. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej zakłada, że państwo może: ingerować w zależności od koniunktury lub recesji w stosunki gospodarcze, tak aby łagodzić skutki mechanizmów rynkowych w celu utrzymania równowagi makroekonomicznej; programować i prognozować rozwój gospodarczy w skali makroekonomicznej; inspirować uczestników rynku do uwzględniania w swych działaniach także interesu państwowego; kreować działania równoważące rynek, a także pełnić funkcje ogólnospołeczne.

Położenie w art. 20 Konstytucji przez ustrojodawcę akcentu na pojęcie „społeczna gospodarka”, oznacza odejście od czysto liberalnego pojmowania ustroju gospodarczego, które odrzucało jakąkolwiek ingerencję państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych i oparte było na maksymalizowaniu własnych korzyści przez pracodawcę. Użyte w art. 20 sformułowanie „społeczna gospodarka rynkowa”, zdaniem Trybunału, należy rozumieć jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych. Od strony normatywnej sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw. Przy interpretacji art. 20 Konstytucji Trybunał uwzględnił jego związek z art. 1 i art. 2 Konstytucji. Artykuł 1 Konstytucji stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Wynika z niego dyrektywa przedłożenia, w razie potrzeby, dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Dyrektywa ta powinna być podstawowym kryterium działania w przyjętym przez Konstytucję modelu społecznej gospodarki rynkowej.

Znaczenie poszczególnych elementów treści art. 20, a więc „społeczna gospodarka rynkowa”, „solidarność”, „dialog i współpraca partnerów społecznych”, Trybunał odczytuje także w związku z art. 2, formułującym zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Bez poszanowania zasad demokracji i sprawiedliwości społecznej nie ma społecznej gospodarki. Treść art. 20 Konstytucji nabiera dodatkowego znaczenia na tle art. 2 Konstytucji; pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” i „solidarności” ma swoje odniesienie do zasady sprawiedliwości społecznej, zaś pojęcie „dialogu i współpracy partnerów społecznych” do zasady państwa demokratycznego. Trybunał podkreślił, że społeczna gospodarka rynkowa ma swoje szersze podstawy, niż tylko te w art. 20 Konstytucji. Społeczna gospodarka rynkowa oznacza również przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej. Treść działań realizujących ten cel w konkretnych okolicznościach winien jednak określić ustawodawca.

Zdaniem Trybunału społeczna gospodarka rynkowa, o której mowa w art. 20 Konstytucji, wspiera się na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, co zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, umożliwiającą przewyżczanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania. Źródło

powyższych wartości Trybunał upatruje w filozofii społecznej, znanej pod nazwą solidaryzmu społecznego. Zgodnie z poglądami jego przedstawicieli życie społeczne opiera się na współzależności i współodpowiedzialności wszystkich jego uczestników. Solidaryzm głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa. Zakłada wzajemne zrozumienie między jednostkami, grupami społecznymi i państwem. Co do znaczenia pojęcia solidarności społecznej, Trybunał odwołał się także do swoich wcześniejszych orzeczeń, w których wyraził pogląd, że idee równości społecznej i solidarności wymagają, aby ciężar kryzysu gospodarczego obarczał wszystkie warstwy społeczne, a nie dotykał w sposób szczególny tylko niektóre z nich oraz że społeczna solidarność znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej. Odwołanie się do solidarności, o której mowa w art. 20, oznacza konstytucyjny obowiązek wspólnego ponoszenia przez partnerów społecznych, a więc także przez pracodawców, kosztów transformacji społecznej. Wspomniana wartość daje wyraz preferencjom na rzecz negocjacyjnego trybu załatwiania spornych spraw społecznych, szczególnie na tle art. 1 Konstytucji, określającego Rzeczpospolitą jako wspólne dobro wszystkich obywateli. Rozumieć ją należy w ten sposób, że wszyscy obywatele, zarówno pracodawcy jak i pracownicy, są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcania pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego.

Trybunał nie miał wątpliwości, że ustrojodawca traktuje wymienione w art. 20 Konstytucji wartości kompleksowo i komplementarnie. Kompleksowo, bo ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia. Komplementarnie, bo wartości te powiązane są ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać. Zatem badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 Konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (zdaniem wnioskodawcy – zasady gospodarki rynkowej), trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi (wyrok z 30 stycznia 2001 r., K. 17/00).

Do zasady solidaryzmu Trybunał odniósł się we wcześniej wspomnianej sprawie dotyczącej funduszy ochrony środowiska. Zauważył, że zaskarżony przepis miał na celu ograniczenie środków gminnych funduszy w tych gminach, które dysponują największymi środkami w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Trybunał nie podzielił poglądu wnioskodawców twierdzących, że poziom dochodów funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej odpowiada degradacji środowiska na terenie danej gminy a w konsekwencji zakresowi zadań w zakresie ochrony środowiska. Wysokość wpłat na fundusze gminne nie zawsze odpowiada stopniowi degradacji środowiska w poszczególnych gminach. Skutki działania zakładów przemysłowych zanieczyszczających środowisko wykraczają poza obszar pojedynczej gminy i dotyczą znacznie większych obszarów. Czynniki zagrażające środowisku mają wymiar ponadlokalny i z tego względu niezbędne jest podejmowanie odpowiednich działań o szerszym zasięgu terytorialnym. Dotychczasowa konstrukcja gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie uwzględniała do końca potrzeb ochrony środowiska, gdyż opłaty i kary zasilają fundusz tylko tej gminy, na której obszarze prowadzona jest dana działalność. Sąsiednie gminy, których również dotyczą skutki prowadzonej działalności nie uzyskują z tego tytułu żadnych dochodów z tytułu opłat lub kar. Takie rozwiązanie prowadziło do powstawania bardzo dużych różnic w zakresie dostępnych środków w poszczególnych gminach, jednocześnie różnice te nie zawsze znajdowały usprawiedliwienie w zróżnicowaniu stanu środowiska naturalnego.

Trybunał odnotował, że preambuła Konstytucji wymienia, wśród podstawowych obowiązków jednostki, obowiązek solidarności z innymi. Zasada solidaryzmu społecznego została skonkretyzowana m.in. w art. 20 Konstytucji, który wśród podstaw ładu gospodarczego w

państwie wymienia solidarność partnerów społecznych. Rozwiązania wprowadzone przez zaskarżony przepis służą realizacji konstytucyjnej zasady solidarności obywateli, zamieszkałych w różnych gminach (wyrok z 7 czerwca 2001 r., K. 20/00).

Formuły wolnościowej nie można jednak używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych.

Państwo i inne instytucje publiczne (w tym władze publiczne) nie mogą być adresatem uprawnień, wynikających z konstytucyjnej gwarancji dla wolności działalności gospodarczej. Państwo może być bowiem w tym przypadku jedynie podmiotem zobowiązanym do poszanowania uprawnień jednostek i innych podmiotów spoza „sektora publicznego”.

Państwo nie może być na podstawie samej konstytucji zobowiązane wobec samego siebie, ani wobec swoich jednostek organizacyjnych. Z konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej nie mogą wynikać żadne uprawnienia instytucji publicznych wobec samego państwa, w tym także roszczenie o zaniechanie ingerencji. Instytucje te działają bowiem na podstawie i w granicach ustaw. Tak więc pod względem podmiotowym państwowe jednostki organizacyjne w szerokim tego słowa znaczeniu nie są adresatem konstytucyjnej gwarancji wolności działalności gospodarczej.

Tezę, w myśl której zasada wolności gospodarczej nie odnosi się do publicznego sektora gospodarczego, potwierdza wykładnia systemowa przepisów konstytucyjnych. Art. 20 Konstytucji, określający w sposób najogólniejszy ustrój gospodarczy RP, uznaje społeczną gospodarkę rynkową za jego podstawę. „Filarami”, na których wspiera się społeczna gospodarka rynkowa, są wolność działalności gospodarczej i własność prywatna, a także solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. To wyrażone w art. 20 Konstytucji sprzężenie wolności działalności gospodarczej z własnością prywatną świadczy, że konstytucyjną gwarancją wynikającą z art. 22 Konstytucji objęta jest działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest szeroko pojęta własność prywatna, nie jest natomiast objęta nią działalność prowadzona przez państwo i różne instytucje publiczne z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub mienia należącego do jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem Trybunału nie oznacza to bynajmniej, że państwo może całkowicie swobodnie kształtować swój udział (lub ma całkowicie zaniechać udziału) w życiu gospodarczym. Z art. 20 Konstytucji wypływa wniosek, że prowadzenie przez państwo i jego agendy działalności gospodarczej winno mieć charakter wyjątku i być uzasadnione realizacją innych wartości konstytucyjnych, w szczególności służyć powinno zapewnieniu społecznego charakteru gospodarki narodowej i zrównoważonemu rozwojowi (art. 5 Konstytucji). Działalność państwa nie może naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co polega w szczególności na zakazie preferencji dla podmiotów państwowych. Łączy się to ściśle z zakazem jakiegokolwiek dyskryminacji w tym zakresie podmiotów niepaństwowych. Zasada społecznej gospodarki rynkowej wymaga, aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych. Jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi i dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych.

Szczególny status „sektora publicznego w działalności gospodarczej” nie wyklucza nałożenia w tym zakresie szczególnych warunków lub ograniczeń. Jego funkcjonowanie opiera się bowiem – konstytucyjnie rzecz ujmując – także na przepisach rozdziału X Konstytucji, który reguluje nie tylko problematykę budżetową, ale upoważnia ustawodawcę do uregulowania

sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 218 Konstytucji) oraz zasad i trybu nabywania, zbywania, obciążania nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne (art. 216 ust. 2). Zdaniem Trybunału powyższy przepis konstytucyjny wymienia tylko najważniejsze czynności zarządzania mieniem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych (także tych, które prowadzą działalność gospodarczą), co nie oznacza, że ustawodawca nie jest upoważniony do regulowania także innych zagadnień. Wprost przeciwnie – art. 216 ust. 2 Konstytucji uznać można za upoważnienie (a przynajmniej konstytucyjną akceptację) do bardzo głębokiej ingerencji ustawodawczej w działalność gospodarczą państwowych osób prawnych. Przepis ten powinien być interpretowany według reguły *a maiori ad minus*.

Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej nie ma zasadniczo zastosowania do działań państwa podejmowanych w formie bezpośredniego lub pośredniego jej prowadzenia, oddziaływa na nie natomiast pośrednio jako zakaz rozbudowy sektora publicznego ponad uzasadnione konstytucyjnie potrzeby oraz nakaz przestrzegania zasady swobodnej konkurencji w gospodarce i nienaruszania praw „prywatnych” podmiotów gospodarczych. Jeśli w uzasadnionych przypadkach państwo decyduje się na uczestnictwo w życiu gospodarczym ma swobodę kształtowania instytucji prawnych, w jakich to następuje. Oznacza to, że może wybrać funkcjonujące w systemie prawnym instytucje właściwe dla prawa prywatnego (np. spółki), czy też stworzyć nowe formy organizacyjne, wyposażając je w odrębną od państwa osobowość prawną (np. przedsiębiorstwa państwowe), albo zezwolić na prowadzenie takiej działalności bezpośrednio przez jednostki budżetowe, nie wyposażone w odrębną osobowość prawną. Status tych, jak je można ogólnie określić „publicznych podmiotów gospodarczych”, z istoty rzeczy różni się od podmiotów prywatnych. Państwo ma bowiem możliwość ich tworzenia i likwidacji, określania zakresu i form ich działalności, określania i modyfikowania ich struktury organizacyjnej. Analogiczne założenia dotyczą działalności gospodarczej samorządu terytorialnego, który jest niewątpliwie instytucją prawa publicznego, przy czym zdaniem Trybunału jego status nie jest wyznaczony przez przepisy dotyczące praw i wolności człowieka i obywatela, ale przez przepisy rozdziału VI Konstytucji. Ponieważ w świetle art. 16 ust. 2 i art. 163 samorząd terytorialny (a więc jego jednostki organizacyjne) uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej i mają wykonywać zadania publiczne, nie może ulegać wątpliwości, że w sytuacji, gdy samorząd terytorialny prowadzi działalność gospodarczą, jest to działalność sektora publicznego, a jego konstytucyjnym odniesieniem nie są przepisy wskazane we wniosku, ale art. 165 ust. 1 zd. 2, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 2 Konstytucji.

Stwierdzenia powyższe dotyczące zakresu swobody ustawodawcy w sprawach szeroko pojętego „publicznego sektora gospodarczego” odnoszą się na zasadzie *argumentum a maiori ad minus* do kształtowania struktury wewnętrznej i zasad funkcjonowania „publicznych podmiotów gospodarczych”, a więc także systemu wynagrodzeń ich kadry kierowniczej. Skoro bowiem państwo ma w tym zakresie swobodę kształtowania form organizacyjnych i zasad funkcjonowania określonych jednostek, to może ono również określać wysokość wynagrodzeń, zwłaszcza jeśli dotyczy to osób zajmujących w nich stanowiska kierownicze. Określenie zasad zarządzania majątkiem Skarbu Państwa należy do ustawodawcy. Nawet przed wejściem w życie ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, wynagrodzenia w podmiotach, których ona dotyczy, nie były kształtowane całkowicie dowolnie, było bowiem określane przez organy administracji (np. organy założycielskie przedsiębiorstw państwowych), ustawodawca w części zmienił tylko obowiązujące wcześniej zasady.

Zdaniem Trybunału art. 20 Konstytucji daje jednoznaczną podstawę do odmiennego traktowania przez ustawodawcę działalności gospodarczej, która nie jest prowadzona z

wykorzystaniem mienia prywatnego. Przepis ten daje podstawę do pewnego zróżnicowania sytuacji ustawowej sektora publicznego i sektora prywatnego w gospodarce. Istotne jest założenie, że sektor publiczny nie może być traktowany w sposób uprzywilejowany w stosunku do podmiotów prywatnych, natomiast z uwagi na jego inne funkcje mogą być tu wprowadzane ograniczenia i regulacje, które z punktu widzenia konkurencyjności mogą być traktowane jako dodatkowe utrudnienie i obciążenie. Z punktu widzenia art. 20 Konstytucji podmioty publiczne działać mają nie tylko w ramach „czystych” zasad rynkowych (prawa popytu i podaży), ale wprowadzać powinny w gospodarce elementy społeczne, które stanowią uzupełnienie i podstawę do pewnych korekt zasad rynkowych (wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

Zasada swobody działalności gospodarczej określona w art. 20 Konstytucji i warunki wprowadzenia jej ograniczenia określone w art. 22 Konstytucji była przedmiotem rozważań Trybunału w sprawie dotyczącej badania zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Trybunał zwrócił uwagę, że zasada wolności działalności gospodarczej – patrząc pod kątem podmiotowym – nie obejmuje w jednakowym stopniu wszystkich podmiotów faktycznie zajmujących się jej prowadzeniem. Z użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu „wolność działalności gospodarczej” wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji „niepaństwowych” (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, w zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi (wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

Wolność działalności gospodarczej musi, w państwie współczesnym, podlegać różnego rodzaju ograniczeniom; wynika to chociażby z zaakcentowania w art. 20 socjalnego charakteru gospodarki rynkowej. Art. 22 formułuje jednak dwojaki rodzaj ograniczenia dla wprowadzania tych ograniczeń. W płaszczyźnie materialnej wymaga, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w „ważnym interesie publicznym”, a w płaszczyźnie formalnej – aby były wprowadzone „tylko w drodze ustawy” (wyrok z 10 kwietnia 2001 r., U. 7/00).

II. KONSTITUCYJNE WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI

1. Zasada poszanowania godności człowieka

Zasada poszanowania godności człowieka była przedmiotem rozważań w 2001 r. Zdaniem Trybunału pojęcie godności człowieka nie daje się sprowadzić do jednego aspektu znaczeniowego. Może ono występować w rozmaitych kontekstach i przenikać różne koncepcje polityczne, filozoficzne, religijne. Z zasady poszanowania godności człowieka wyrażonej w art. 30 Konstytucji wynikają istotne konsekwencje ochronne.

Ustrojodawca nadał godności człowieka znaczenie konstytucyjne czyniąc z niej płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję a zarazem fundament całego porządku prawnego w państwie. We wstępie do Konstytucji podkreślono, że stosowaniu Konstytucji winna towarzyszyć dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka. Godność nie może być rozumiana jako cecha czy też zespół praw nadanych przez państwo. Jest ona bowiem w stosunku do państwa pierwotna, w konsekwencji czego zarówno ustawodawca jak i organy stosujące prawo muszą respektować treści zawarte w pojęciu godności, przysługującej każdemu człowiekowi.

Treści te najściślej wiążą się z konstytucyjnym statusem jednostki, toteż w art. 30 otwierającym rozdział II Konstytucji, przewidziano, iż „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności.

Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym (wyroki z 7 maja 2001 r., K. 19/00 i z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00).

2. Zasada proporcjonalności

Dla oceny zgodności rozwiązań ustawowych z Konstytucją z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności spełnienia przesłanki konieczności ograniczeń praw i wolności, bardzo ograniczone znaczenie ma uzasadnienie odwołujące się do poglądów społeczeństwa. Konieczność wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw i wolności wynika bowiem nie z subiektywnego przekonania o takiej potrzebie, ale 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).

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Zdaniem Trybunału 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, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wyrok z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00).

Sprawa ustawowej formy ograniczenia praw i wolności jednostki jako wymóg państwa prawnego została podjęta w sprawie dotyczącej oceny zgodności art. 1 dekretu z 6 września 1951 r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 marca 1949 r. o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte z art. 2 Konstytucji.

Trybunał wypowiadał się wielokrotnie, że prawa konstytucyjnie chronione nie mają charakteru absolutnego. Mogą doznawać ograniczeń, co wyraźnie wynika z poszczególnych przepisów ustawy zasadniczej statuujących konkretne prawo. Odnosząc się do wzorców kontroli powołanych przez wnioskodawcę Trybunał wskazał, że dopuszczalne jest – ze względu na ważny interes publiczny – zarówno ograniczenie działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), prawa własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji, art. 64 ust. 3 Konstytucji), jak i swobody poruszania się (art. 52 ust. 3 Konstytucji). Istotne jest przy tym wskazanie przyczyny ograniczenia oraz zachowanie zasady proporcjonalności. Podstawowe znaczenie ma też forma, w jakiej ograniczenia te są wprowadzane.

Pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane jest ochrona dobra wspólnego, a w szczególności – wzgląd 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.

W systemie prawa polskiego istnieją inne, poza kwestionowanym, unormowania podyktowane względami obronności, które niewątpliwie ograniczają prawa jednostek i całych społeczności. Tytułem przykładu Trybunał wskazał na ograniczenia w wykonywaniu prawa własności nieruchomości należących do gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego, wynikające z art. 18 pkt 4 w związku z art. 91 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także na ograniczenia przewidziane w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. W powołanych przepisach, podobnie jak w kwestionowanym rozporządzeniu

Rady Ministrów z 26 marca 1949 r. o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte, możliwość dokonania określonych czynności uzależnia się od zezwolenia odpowiedniej władzy publicznej. W ocenie Trybunału, ograniczenia praw polegające na uzależnieniu pewnych form ich wykonywania od zgody odpowiedniego organu, nie mogą być uznane za naruszające istotę tych praw. Chodzi bowiem o pewne dodatkowe wymagania proceduralne związane w szczególności z obrotem nieruchomościami, czy z postępowaniem administracyjnym zmierzającym do uzyskania pozwolenia na budowę (wyrok z 3 lipca 2001 r., K. 3/01). Ingerencję ustawodawcy w zasadę ochrony dziedziczenia i równej ochrony praw majątkowych, z punktu widzenia zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zbadano w sprawie dotyczącej art. 228 § 1 ustawy z 1982 r. – Prawo spółdzielcze.

Zdaniem Trybunału przyjęta konstrukcja prawna, związana z wprowadzeniem rygorystycznych przesłanek formalnych, od których spełnienia zależy definitywność przejścia własnościowego prawa do lokalu, nie była uzasadniona ani niezbędnością, ani też celowością ochrony praw i wartości wskazanych w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Trybunału nie jest dopuszczalne na gruncie zasady ochrony prawa dziedziczenia wprowadzanie jakichkolwiek wymogów formalnych nakładanych na spadkobierców, które nie znajdują uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji. Brak w przypadku omawianego przepisu tzw. rzeczywistej potrzeby ingerencji.

Trybunał uznał, że rozwiązanie, uzależniające dalsze istnienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu od spełnienia przesłanek wskazanych w art. 228 § 1 prawa spółdzielczego (w razie śmierci członka spółdzielni spadkobierca powinien, w terminie jednego roku od dnia otwarcia spadku, przedstawić stwierdzenie nabycia spadku, a jeżeli postępowanie sądowe o to stwierdzenie nie zostało zakończone w tym terminie, złożyć dowód jego wszczęcia – niedochowanie terminu określonego w powyższym przepisie powodowało wygaśnięcie własnościowego prawa do lokalu, będącego przedmiotem spadkobrania – § 3) nie znajduje usprawiedliwienia ani w racjach związanych z ukształtowaniem ładu prawnego w sferze stosunków własnościowych, ani też nie jest podyktowane względami ochrony interesu publicznego (wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00).

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).

3.

Zasada równości

Zasada równości zawarta w art. 32 Konstytucji była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału w 2001 r. i doczekała się bogatego orzecznictwa (wyroki z 8 maja 2001 r., P. 15/00, z 15 października 2001 r., K. 12/01, z 23 października 2001 r., K. 22/01, z 24 października 2001 r., SK 22/01, z 12 listopada 2001 r., P. 2/01 i z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01).

Równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza identyczności praw wszystkich jednostek. Równość jako prawo do równego traktowania funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek. Art. 32 ust. 1 Konstytucji odnosi się przy tym zarówno do stosowania prawa

(wszyscy są równi wobec prawa), jak i stanowienia prawa (prawo do równego traktowania przez władze publiczne, w tym przez władzę ustawodawczą).

Zdaniem Trybunału art. 32 Konstytucji wyraża zarówno zasadę równości jako normę (zasadę) prawa przedmiotowego, jak i – będące pochodną tej zasady – szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania. Każdy ma prawo do takiego traktowania, jak osoby znajdujące się w analogicznej (co do istotnych elementów) sytuacji. Złożony charakter tego przepisu nie powinien jednak pozostać bez wpływu na rozumienie prawa do równego traktowania, oba aspekty pozostają bowiem w ścisłym związku. Problem dotyczy więc odpowiedzi na pytanie, czy (a jeśli tak to w jakim zakresie) prawo do równego traktowania uznać należy za konstytucyjne prawo jednostki.

Swoisty charakter prawa do równego traktowania polega na tym, że stwierdzenie jego naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie „prostego” zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Nieodzwonne jest uwzględnienie także norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji. Z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia istotne jest, aby te ważne elementy sytuacji faktycznej i prawnej skarżącego i innych adresatów z grupy (grup) „porównywalnych” miały swoje konstytucyjne odniesienie. Inaczej mówiąc, art. 32 Konstytucji określa sytuację prawną jednostki „wspólnie” z inną normą, która wyznacza sytuację prawną innych podmiotów. Z wyjątkiem niezwykle rzadkich współcześnie przypadków generalnej dyskryminacji (np. w postaci niewolnictwa lub społeczeństwa kastowego) trudno wskazać inne przypadki, gdzie równość nie miałaby konkretnego odniesienia do określonych praw, wolności lub obowiązków jednostki. Zróżnicowanie dotyczy więc z reguły pewnego konkretnego uprawnienia lub wolności.

Zakładając, że regułą jest, iż zasada równości (prawo do równego traktowania) sama w sobie nie oznacza konieczności podjęcia lub zaniechania określonych działań przez organy władzy publicznej, ale aktualizuje się w przypadku wprowadzenia określonej regulacji prawnej lub podjęcia innych działań, istotny jest również ten kontekst sytuacyjny – rodzaj wolności lub prawa, w związku z którym następuje zróżnicowanie. Charakter w pełni konstytucyjny mają te nakazy (zakazy) skierowane do władz publicznych, które wynikają z samej Konstytucji, tj. dotyczą materii objętych regulacją konstytucyjną dotyczącą wolności i praw człowieka i obywatela.

Uznając prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa drugiego stopnia (metaprawa), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako samoistnie. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej.

Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia również to, że zakładając, iż art. 32 Konstytucji wyraża analogiczne jak inne prawa i wolności konstytucyjne prawo do równego traktowania, należałoby jednocześnie przyjąć, iż prawo to podlega ograniczeniom dopuszczalnym w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rozwiązanie takie nie byłoby prawidłowe z uwagi na inną konstrukcję prawną równości wobec prawa. Wszelkie zróżnicowania sytuacji prawnej uważane są bowiem za realizację właściwie pojmowanej równości, a nie wyjątku od niej. Należy zauważyć również, iż przepisy dotyczące ograniczenia wolności i praw w stanach nadzwyczajnych (art. 233 Konstytucji) wskazują, iż równość jest przede wszystkim pewnym założeniem dotyczącym tychże ograniczeń, a nie odrębnym prawem lub wolnością jednostki.

W ocenie Trybunału tak samo powinna wyglądać relacja: zasada równości – konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela (postanowienie z 24 października 2001 r., SK 10/01). Rozumienie zasady równości ma w orzecznictwie Trybunału jednoznaczną treść. Oznacza ono w szczególności nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jako cechę istotną w tej sprawie można wskazać zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w ramach spółdzielni mieszkaniowej. Cechą taką charakteryzują się nie tylko małżonkowie oraz spadkobiercy członka spółdzielni, ale i inne osoby ubiegające się wspólnie o przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Na tle sprawy odnoszącej się do konstytucyjności art. 215 § 1 (przepis ten statuuje zasadę jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu. Zgodnie z tą zasadą prawo do lokalu mieszkalnego może należeć tylko do jednej osoby albo do małżonków.) prawa spółdzielczego, kryterium różnicowania stanowi zasada jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu. Powoduje, że wspólne nabycie takiego prawa możliwe jest tylko w przypadku określonych podmiotów (małżonków oraz spadkobierców). W świetle kryteriów, o których była wcześniej mowa, różnicowanie sytuacji podmiotów wyrażających chęć wspólnego nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Wykonanie podstawowego celu spółdzielni mieszkaniowych nie wymaga aby spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu należało do jednej osoby, chociaż pozwala spółdzielni na usprawnienie jej działalności. Trudno przy tym wskazać inne wartości konstytucyjne uzasadniające wprowadzenie tak daleko idących ograniczeń w swobodzie nabywania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego na zasadzie współwłasności. Obowiązujący system prawa zapewnia bowiem ochronę praw spółdzielni w sposób wystarczający. Z tych względów Trybunał uznał, że art. 215 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (wyroki z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00 i z 24 kwietnia 2001 r., U. 9/00).

Zasada równości przejawia się między innymi w tym, że każdy obywatel ma równe prawo do sądu oraz do rzetelnego rozpoznania jego sprawy. W ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w art. 55 ust. 1, wyłączona została możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez NSA postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości.

Zdaniem Trybunału, dla osób wnoszących skargę do NSA nie ma znaczenia, czy skarga zostanie uwzględniona przez sąd, czy też w wyniku tzw. samokontroli – przez organ, którego działanie lub bezczynność zostały zaskarżone. W takim stanie rzeczy nierówne traktowanie osób, których ten przepis dotyczy, Trybunał uznał za sprzeczne z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości (wyrok z 6 września 2001 r., P. 3/01).

4.

Zasada powszechności korzystania z
konstytucyjnych wolności i praw

Artykuł 37 Konstytucji wyraża zasadę powszechności w korzystaniu z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji, nie ograniczając co do zasady ich zakresu podmiotowego tylko do obywateli polskich lub wybranych według innych kryteriów grup jednostek. W ocenie Trybunału zarzut postawiony regulacji prawnej dziedziczenia gospodarstw rolnych w sprawie P. 4/99 dotyczył w istocie art. 32 (zasady równości) i art. 64 ust. 2 (zasada równej ochrony prawa dziedziczenia). Natomiast art. 37 miał w omawianym przypadku znaczenie dla interpretacji zwrotów „wszyscy” i „równa dla wszystkich ochrona”, a także zakresu podmiotowego poszczególnych praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję. Sąd przedstawiający pytanie prawne upatrywał naruszenie Konstytucji w regulacji zapewniającej pod pewnymi warunkami obywatelom państw obcych, których prawa do gospodarstwa rolnego zostały wyłączone lub ograniczone na podstawie przepisu szczególnego, równowartość pieniężną spadku (lub zapisu), który by im przypadła, gdyby nie regulacja szczególna. Trybunał stwierdził, że taki stan prawny dzieli adresatów norm prawnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych na dwie grupy według kryterium obywatelstwa. Jednakże nie oznacza to, że zarzut naruszenia art. 37 Konstytucji przez przepisy wskazane w pytaniu prawnym może być uznany za uzasadniony. Naruszenia zasady powszechności w korzystaniu z praw dopatrywać się bowiem można jedynie w art. XXIII p.w.k., który to przepis statuuje uprawnienie do otrzymania równowartości pieniężnej. Właśnie ten przepis, a nie kwestionowane w pytaniu prawnym przepisy kodeksu cywilnego, ogranicza zakres podmiotowy tego uprawnienia wyłącznie do obywateli państw obcych (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99).

5.

Zasady odpowiedzialności karnej

Zgodnie z art. 42 Konstytucji odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary określonej przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada *nullum crimen sine lege* zasadniczo stanowi przedmiot zainteresowań prawa karnego materialnego, jednak – ze względu na rangę zasady konstytucyjnej – była również interpretowana w orzecznictwie Trybunału. Trybunał przyjął stwierdzenie, że w demokratycznym państwie prawnym prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) oraz na zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną. Następnie Trybunał przyjął, że materialne elementy czynu, uznanego za przestępczy, muszą być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny. Podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym. Trybunał podkreślił konieczność uregulowania w ustawie adresatów przepisu karnego oraz ustawowego określenia dobra chronionego i – w konsekwencji – strony przedmiotowej przestępstwa oraz podmiotu i strony podmiotowej. Z zasady *nullum crimen sine lege* wynikają postulaty skierowane do ustawodawcy: nakaz typizacji czynów zabronionych w drodze ustawy i maksymalnej określoności tworzonych typów oraz do osób stosujących prawo – zakaz stosowania analogii i wykładni rozszerzającej. Trybunał akceptując przedstawiony kierunek wykładni konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy, przeciwstawił się jednocześnie takiej interpretacji art. 42 ust. 1 Konstytucji, która pojęcie ustawy rozszerza na wszystkie rozporządzenia wydane zgodnie z art. 92 Konstytucji. Trybunał przyjął za dopuszczalne wyłącznie doprecyzowanie podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary w aktach wykonawczych wydanych w zgodzie z art. 92 Konstytucji. Zwrócił uwagę, że zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu, czy przeciwko interesom fiskalnym państwa, konstrukcja

ustawy karnej, która by całkowicie wykluczała potrzebę odwołania się do rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności, jest trudna do wyobrażenia. Akty niższej rangi są szybciej dostosowywane do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, odzwierciedlają wzrost cen, stawek podatkowych i innych. Pozwala to uniknąć częstych nowelizacji ustawy, co służy stabilności prawa. Trybunał podkreśla, że wobec utrzymującej się ciągle dość znacznej inflacji oraz wzrostu cen, utrwalenie w ustawie karnej określonych kwot jako znamion przestępstwa wzmagałoby w sposób generalny represyjność prawa. Kierując się założeniem racjonalności ustawodawcy Trybunał przyjął, że zasada *nullum crimen sine lege* w ujęciu z art. 42 ust. 1 Konstytucji, przy zachowaniu wymogu określoności znamion przestępstwa w ustawie, dopuszcza możliwość posłużenia się przez ustawodawcę miernikiem wartości wyznaczonym w rozporządzeniu.

Funkcja gwarancyjna prawa karnego w żadnym razie nie jest zagrożona na skutek odesłania w kwestionowanych przepisach kodeksu karnego skarbowego do aktów wykonawczych. Odesłanie to daje obywatelom gwarancję, że przy ocenie społecznej szkodliwości czynów godzących w interesy fiskalne państwa, sądy będą uwzględniały zachodzące zjawiska ekonomiczne. W konsekwencji zostaną zachowane stałe relacje między realną wartością uszczerbku w dochodach budżetu a kwalifikacją prawną czynu zabronionego, który ten uszczerbek wywołał i – ostatecznie – wymierzona zań sankcją karną. Dzięki temu mechanizmowi zapewniony jest stały poziom represyjności prawa karnego skarbowego (wyrok z 20 lutego 2001 r., P. 2/00).

Zasada domniemania niewinności wyrażona w art. 42 ust. 3 Konstytucji stanowi podstawę prawną stworzenia oskarżonemu określonej sytuacji procesowej. Jej konsekwencje procesowe, to przede wszystkim rozkład ciężaru dowodu i wyrażona w art. 5 § 2 kpk zasada *in dubio pro reo*. Podstawowym skutkiem obowiązywania zasady domniemania niewinności jest wymaganie, by ten kto zarzuca oskarżonemu przestępstwo, musiał je udowodnić, a oskarżony może pozostawać bierny, gdyż stan istniejący w wyniku działania zasady domniemania niewinności jest dla niego korzystny. Jeśli, mimo przeprowadzenia wszystkich dowodów, pewne okoliczności sprawy pozostały niewyjaśnione, należy je rozstrzygnąć na korzyść oskarżonego. Przeniesienie tych spostrzeżeń na poziom postępowania dyscyplinarnego oznacza postawienie odpowiednich wymagań komisjom dyscyplinarnym orzekającym w sprawie i – tym samym – stworzenie obwinionemu gwarancji ochrony jego praw w tymże postępowaniu. Zasada domniemania niewinności na poziomie postępowań dyscyplinarnych oznacza ciężący na organie orzekającym obowiązek traktowania obwinionego jak niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie udowodniona we właściwym trybie i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym (wyroki z 27 lutego 2001 r., K. 22/00 i z 11 września 2001 r., SK 17/00).

Mimo, że postępowanie dyscyplinarne nie jest postępowaniem karnym, przez co art. 42 ust. 3 Konstytucji wprost nie odnosi się do niego, zasadne wydaje się przybliżenie wyrażonej w nim zasady domniemania niewinności, ponieważ jej natura na gruncie innych postępowań represyjnych jest zbliżona, a przede wszystkim tak jak w postępowaniu karnym spełnia funkcje zabezpieczające.

Trybunał podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko, że zasada domniemania niewinności – przede wszystkim ze względu na jej ochronne funkcje – przestrzegana być musi także w postępowaniach dyscyplinarnych. Jednakże nie stają się one przez to postępowaniami karnymi. W związku z tym, w kwestii właściwości organów uprawnionych do obalenia domniemania niewinności, nie ma do nich zastosowania art. 42 Konstytucji (wyrok z 27 lutego 2001 r., K. 22/00).

Trybunał badał zarzut zbiegu odpowiedzialności administracyjnej, i karnej skarbowej jako wyraz nadmiernego fiskalizmu. Sąd kierujący pytanie do

Trybunału, dopatrył się w zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i karnej skarbowej „wyrazu nadmiernego fiskalizmu”. W prezentowanej sprawie Trybunał stwierdził, że przepis art. 27 ust. 2 ustawy o VAT (przepis ten – w przypadku nierzetelnego prowadzenia ewidencji dla potrzeb wymierzania podatku od towarów i usług – dopuszcza do powstania zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnej skarbowej wobec tej samej osoby, za ten sam czyn), w zakwestionowanym zakresie nie godzi w konstytucyjną zasadę państwa prawnego, bowiem konstrukcja w nim określona nie stanowi sankcji o charakterze administracyjnym (skarbowym). Oznacza to, że nawet w przypadku, gdyby doszło do zastosowania wobec podatnika odpowiedzialności karnej skarbowej, to nie zachodziłby i tak zbieg odpowiedzialności karnej i zastosowania sankcji administracyjnej. Innymi słowy nie występuje tu przypadek nadmiernego fiskalizmu (wyrok z 18 czerwca 2001 r., P. 6/00).

6.

Dostęp do sądu

Prawo do sądu stało się przedmiotem kilkakrotnych rozważań Trybunału w 2001 r. Dwuinstancyjność postępowania w odniesieniu do spraw, które od początku do końca są rozpoznawane przez sądy gwarantują art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Ani art. 45 ust. 1 ani żaden inny przepis Konstytucji nie ustanawia natomiast gwarancji trójinstancyjności postępowania sądowego. Tym samym, co wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie, prawo do wniesienia kasacji w postępowaniu cywilnym nie stanowi koniecznego elementu prawa do sądu, a wyłączenie określonych spraw spod kontroli kasacyjnej nie narusza prawa do sądu w kształcie, jaki nadała mu obowiązująca Konstytucja (postanowienie z 10 sierpnia 2001 r., Ts 58/00).

Zarzut naruszenia prawa do sądu, statuowanego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, badano w sprawie dotyczącej art. 131 ust. 5 (od orzeczenia komisji dyscyplinarnej uczelni każda ze stron może odwołać się do komisji dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego w ciągu czternastu dni od doręczenia orzeczenia) i art. 135 ust. 4 (w razie prawomocnego orzeczenia przez Komisję Dyscyplinarną przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego kary infamii zawodowej, ukaranemu służy prawo zwrócenia się do Sądu Najwyższego. W przypadku orzeczenia innych kar, taka możliwość nie jest przewidziana) ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym. Prawo do sądu jest jedną z fundamentalnych zasad dla demokratycznego państwa prawnego. Z zasady tej płynie jednocześnie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Zamykanie drogi sądowej w sprawach dotyczących sfery wolności człowieka, zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji jest zakazane i niedopuszczalne. Trybunał wyraził również przekonanie, że – mimo różnego usytuowania w systematyce Konstytucji – między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź – o ile art. 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Powszechnie przyjmuje się, że sądy powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów *quasi*-sądowych. Odnosi się to w sposób szczególnie do postępowań dyscyplinarnych. O ile dopuszcza ono orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe odstępując tym samym od stosowania w tym postępowaniu standardów obowiązujących w postępowaniu karnym *sensu stricto*, o tyle w sposób

zdecydowany i konsekwentny przyjmuje ono, że gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych. We wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym prawo do sądu pełni rolę szczególną, gwarantując kontrolę poszanowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W konsekwencji Trybunał przyjmował w swym dotychczasowym orzecznictwie, że niekonstytucyjne są te przepisy, które pozbawiają obywatela ochrony sądu czy to w sprawach wynikających ze stosunku służbowego czy w sprawach dyscyplinarnych, i że ani specyfika stosunku służbowego ani szczególnie tryb postępowania jakim jest postępowanie dyscyplinarne (prowadzone w ramach określonych korporacji lub służb) nie mogą uzasadniać wyłączenia w tych przypadkach prawa do sądu. Z konstytucyjnej zasady, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji), w żadnym razie nie wynika zakaz wprowadzenia 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).

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Trybunału wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, z zasady demokratycznego państwa prawnego zaś płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Ograniczenia te mogą zostać ustanowione 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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają. Odwołując się do treści art. 77 ust. 2 Konstytucji oznacza to, że ograniczenia (opisane 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).

Istotnym elementem wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, zdaniem Trybunału, jest przestrzeganie prawa przez wszystkich jego adresatów. W zasadzie tej zawarte jest również prawo do sądu, które zostałyby pozbawione treści, gdyby wyroki sądowe nie były wykonywane. Ustanowienie w art. 37 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, moratorium eksmisyjnego w okresie zimowym, nie podważa zasady wykonywania wyroków sądowych lecz podyktowane jest względami humanitarnymi i ma zapewnić minimum ochrony osobom eksmitowanym, którym nie wskazano lokalu, do którego mogłyby się przenieść (wyrok z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00).

7.

Wolność zrzeszania się

Artykuł 59 Konstytucji zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w

organizacjach pracodawców (ust. 1). Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie (ust. 3), zaś związkom zawodowym i organizacjom pracodawców prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (ust. 2). Z przepisu tego wynika m.in. wymóg zagwarantowania związkom zawodowym i organizacjom pracodawców prawa występowania z inicjatywą zawarcia układu zbiorowego, prawa uczestniczenia w rokowaniach dotyczących układu zbiorowego, swobody podejmowania decyzji w sprawie związania się wynegocjowanym układem zbiorowym oraz możliwie szerokiego zakresu swobody w zakresie kształtowania treści układów zbiorowych.

Analizowany przepis nakłada ponadto na ustawodawcę obowiązek uznania mocy obowiązującej układów zbiorowych, zawieranych przez partnerów socjalnych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Dla wykładni przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa do zawierania układów zbiorowych istotne znaczenie ma społeczna funkcja tego prawa. Prawo to jest nie tylko środkiem realizacji interesów związków zawodowych i związków pracodawców, ale przede wszystkim służy ono realizacji interesów pracowników i pracodawców.

Art. 59 Konstytucji reguluje ponadto niektóre kwestie związane z ustanawianiem ograniczeń praw zagwarantowanych w tym przepisie. W myśl ust. 3 zdanie drugie ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Z kolei ust. 4 stanowi, że zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Art. 59 Konstytucji nie upoważnia natomiast *expressis verbis* do ustanawiania ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych. Upoważnienie do ograniczenia prawa zagwarantowanego w ustawie zasadniczej może wynikać nie tylko z wyraźnego przepisu konstytucyjnego, przewidującego ustanawianie ograniczeń tego prawa, ale również z innej normy konstytucyjnej, poddającej pod ochronę określone dobra konstytucyjne. W niektórych sytuacjach może dochodzić do kolizji normy konstytucyjnej poddającej pod ochronę określone prawo jednostki oraz normy konstytucyjnej nakazującej realizację określonego dobra. W tego typu przypadkach rozstrzygnięcie kolizji zależy od wagi dobra znajdującego się u podstaw danego prawa oraz wagi dobra konstytucyjnego kolidującego z danym prawem. Istnieją sytuacje, w których waga określonego dobra chronionego konstytucyjnie uzasadnia ograniczenie – w pewnym zakresie – prawa jednostki. Zasada ta odnosi się również do konstytucyjnego prawa do zawierania układów zbiorowych. Konstytucja nie wyklucza również uregulowania w drodze ustawy procedury zawierania układów zbiorowych (wyrok z 23 października 2001 r., K. 22/01).

Obecnie obowiązująca Konstytucja w żadnym z przepisów nie wspomina wprost o spółdzielczości, co nie oznacza, że tworzenie i działalność spółdzielni nie ma wymiaru konstytucyjnego. Art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu, a więc zarówno obywatelom, jak innym osobom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 37 Konstytucji), wolność zrzeszania się. Wprawdzie przepis ten znajduje się w tej części rozdziału II Konstytucji, która zaopatrzona została tytułem „Wolności i prawa polityczne”, nie oznacza to wyłączenia spod konstytucyjnej ochrony zrzeszeń nie mających „politycznego” charakteru. Dlatego Trybunał przyjął, że działalność spółdzielni, będących zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 prawa spółdzielczego „dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby

osób”, nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia wymieniony przepis Konstytucji. Art. 12 Konstytucji, proklamujący jedną z zasad ustrojowych RP, obejmuje swoim zakresem wolność tworzenia i działania nie tylko organizacji odpowiadających swym charakterem wymienionym w tym przepisie typom, czyli związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i fundacji, ale także – „innych dobrowolnych zrzeszeń”. To ostatnie określenie jest tak szerokie, że obejmuje swym zakresem również spółdzielnie.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji władze publiczne mają obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Zadanie to winno być realizowane również poprzez ustawowe stworzenie instytucji prawnych, umożliwiających osobom fizycznym podejmowanie zbiorowych działań, zmierzających do wybudowania dla siebie i swojej rodziny domu mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w budynku wielomieszkaniowym w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez korzystanie z danego domu lub lokalu.

Oznacza to, że spółdzielnie mieszkaniowe, których celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin, posiadają wynikający z Konstytucji szczególnie status prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań państwa wskazanych w art. 75 ust. 1

Konstytucji. Wyrazem tego jest uregulowanie problematyki ich funkcjonowania w odrębnej ustawie. Zastosowanie takiego zabiegu legislacyjnego uzasadnia zarówno wskazany wyżej szczególnie cel, jak i swoiste cechy stosunku prawnego między spółdzielnią mieszkaniową a jej członkami, przy czym ogólne przepisy o spółdzielniach i ich związkach mogą znaleźć zastosowanie tylko w zakresie w tej ustawie nie uregulowanym.

Wskazane wyżej przepisy Konstytucji doprowadziły Trybunał do wniosku, że tworzenie i działalność spółdzielni, a w szczególności spółdzielni mieszkaniowych, podlega ochronie konstytucyjnej. Ogranicza to – choć oczywiście nie wyklucza – możliwości ingerencji władz publicznych w tej dziedzinie. Trybunał przy tym podkreślił, że osoby fizyczne będące członkami spółdzielni mieszkaniowej są objęte ochroną przewidzianą w art. 75 ust. 2 i art. 76 Konstytucji.

Art. 58 Konstytucji, gwarantując wolność zrzeszania się, zapewnia także pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, nie mogą one bowiem zmienić się w instytucje krępujące w istocie swobodę jednostki. Z uwagi na wskazaną wyżej specyfikę spółdzielni mieszkaniowych niebezpieczeństwo to jest w tym przypadku szczególnie widoczne, a ustawodawca ma prawo wprowadzać rozwiązania, które mu przeciwdziałają. Zakładając, że gwarantowane w Konstytucji wolności jednostki jako wyraz jej niezbywalnej godności winny mieć pierwszeństwo przed prawami zbiorowości, które swoje istnienie zawdzięczają przynależności do nich obywateli i innych osób znajdujących się pod władzą RP, Trybunał stwierdził, iż prawo jednostki do wystąpienia z określonej organizacji społecznej i założenia nowego zrzeszenia winno mieć zasadniczo pierwszeństwo przed interesami samej tej organizacji. Wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z prawa wystąpienia z organizacji społecznej muszą być traktowane jako ingerencja w wolność jednostki i stąd ich dopuszczalność podlega ocenie z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 29 maja 2001 r., K. 5/01).

8.

Własność i inne prawa majątkowe

Prawo własności we współczesnych systemach prawnych należy do podstawowych praw jednostki. Obowiązująca Konstytucja traktuje jego ochronę jako podstawową zasadę ustrojową. Wyrażona w jej art. 21 ust. 1 norma należy do zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I Konstytucji. W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa,

przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa ochrony własności), jak i czynności organów państwa, ingerujące w dobra stanowiące własność konkretnej osoby. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji.

Trybunał odnotował, że o ile art. 21 Konstytucji stwierdza jedynie, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, to art. 64 w ust. 1 Konstytucji przyznaje każdemu prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, w ust. 2 wskazuje na równość ochrony tych praw, a w ust. 3 dopuszcza ograniczenie własności wyłącznie w drodze ustawy, o ile nie narusza jego istoty. Unormowanie art. 64 Konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, w innych – uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21. Powiązanie art. 64 z art. 21 Konstytucji pozwala – ponad wszelką wątpliwość – nadać ochronie prawa własności a także innych praw majątkowych, znaczenie ustrojowe (wyrok z 5 marca 2001 r., P. 11/00).

Określenie istoty prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Do istotnych elementów określających treść tego prawa należą jego funkcje. Prawo własności służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych. Prawo własności stanowi jedną z podstaw ładu gospodarczego i warunek efektywnego funkcjonowania gospodarki narodowej.

Ingerencja organów władzy publicznej w sferę prawa własności, mająca na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom określonych działań dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokajania potrzeb i interesów konsumentów, mieści się, zdaniem Trybunału, w zakresie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 7 lutego 2001 r., K.27/00).

Trybunał podtrzymuje utrwalone w orzecznictwie stanowisko, iż możliwość rozporządzania przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów prawa własności. Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego, koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę (*ius disponendi*) i to nie tylko aktem *inter vivos*, ale i *mortis causa* (ten ostatni aspekt podkreśla zamieszczenie w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wzmianki o dziedziczeniu). Uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela dopóki jest to zgodne z jego wolą.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wyjaśnił, że istotę wolności i praw człowieka i obywatela (do której odwołuje się art. 31 ust. 3 zdanie 2 i dotyczący tylko własności art. 64 ust. 3 Konstytucji) należy rozumieć jako nienaruszalny rdzeń każdej wolności i każdego prawa. Nienaruszalność ta polega na tym, że nawet ograniczenia zgodne ze wszystkimi innymi normami konstytucyjnymi absolutnie nie mogą dotyczyć pewnej sfery gwarantowanych przez Konstytucję uprawnień człowieka i obywatela. Gdy chodzi o własność jako najważniejsze prawo objęte ochroną opartą na art. 64 Konstytucji, naruszenie jej istoty nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść własności i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, którą ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji. Sens prawa własności polega niewątpliwie na przyznaniu określonej osobie (lub – w przypadku współwłasności – osobom) najszerszych uprawnień względem rzeczy.

Prawidłowe funkcjonowanie własności zakłada konieczność stworzenia podstaw swoistego zaufania i pewności tego prawa. Dlatego ustawodawca powinien liczyć się także z tym, że własność jest najważniejszym prawem majątkowym, a więc jej ochrona nie może być w żadnym razie słabsza niż innych praw majątkowych. Jeżeli własność, nabytą na podstawie prawa ustanowionego przez demokratycznie legitymowanego ustawodawcę, można by łatwo odebrać właścicielowi, pozbawiając go dodatkowo wpływu na warunki, na jakich utrata własności następuje, to prawo własności nie mogłoby spełniać swojej konstytucyjnej funkcji. Dotyczy to zarówno własności prywatnej, o której mowa w art. 20, 21 i 64 Konstytucji, jak własności przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego, objętej ochroną opartą na art. 165 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji, przy czym podkreślić trzeba, że przysługujące tym jednostkom prawa majątkowe są – obok osobowości prawnej nadanej im przez art. 165 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji – istotną gwarancją ich samodzielności, warunkującej należyte wykonywanie powierzonych im zadań publicznych – art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji (wyrok z 30 października 2001 r., K. 33/00).

Problem konstytucyjności pozbawienia przedmiotu własności został podjęty w sprawie dotyczącej ustanowienia w art. 30 § 4 kodeksu karnego skarbowego mechanizmu obligatoryjnego przepadku wartości dewizowych. Zgodnie z art. 46 Konstytucji przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Ustrojodawca jednoznacznie dopuszcza więc pozbawienie przedmiotu własności, wiążąc je jednakże z problemem odpowiedzialności karnej (termin „przepadek rzeczy” uznać można za konstytucyjne pojęcie zastane, oznaczające rodzaj sankcji w zakresie odpowiedzialności karnej) i ustanawiając jednocześnie określone wymogi formalne (ustawowe wyliczenie przypadków dopuszczalnego zastosowania tej sankcji, prawomocne orzeczenie sądu jako podstawa przepadku rzeczy). W tym kontekście Trybunał stwierdził, że przepadek rzeczy, podobnie jak wywłaszczenie, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, jest konstytucyjnie dopuszczalną sytuacją pozbawienia własności (wyrok z 16 stycznia 2001 r., P. 5/00).

Nie każde oddziaływanie ustawodawcy na sytuację majątkową jednostki jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę prawa własności. Nie jest ingerowaniem w sferę prawa własności (nie jest ograniczeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji) zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne. Przyjęcie tezy, że każde nałożenie np. podatku czy innej daniny, zawsze jest ograniczeniem własności (art. 64 ust. 3) prowadziłoby do wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności, a także do zatarcia granicy pomiędzy tym, co jest ciężarem wynikającym z obowiązków a ograniczeniem własności, pod warunkiem, że to ograniczenie własności nie jest ukrytą formą konfiskaty mienia.

O zagadnieniu konfiskaty mienia w kontekście obciążeń podatkowych obywateli, Trybunał wielokrotnie wypowiadał się we wcześniejszych orzeczeniach. Wskazał na niedopuszczalność ukształtowania przez ustawodawcę obowiązku podatkowego w taki sposób, iż stanie się on instrumentem konfiskaty mienia (wyroki z 30 stycznia 2001 r., K.17/00 i z 14 września 2001 r., SK 11/00).

Art. 64 ust. 1 Konstytucji, odczytywany w kontekście innych przepisów mówiących o dziedziczeniu (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji), stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Dysponowanie mieniem obejmuje w szczególności zbywanie go (w całości lub w części) w drodze dokonywania przez uprawnionego czynności *inter vivos* i *mortis causa*. Wyliczenie w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie tylko własności, ale i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia zmierza do podkreślenia szerokiego

zakresu gwarantowanego przez ten przepis prawa konstytucyjnego – przez wymienienie tych jego elementów, które zdaniem twórców Konstytucji zasługują na uwydatnienie.

Z punktu widzenia art. 20 i art. 21 Konstytucji prawo dziedziczenia stanowi przede wszystkim gwarancję dla pozostawania własności w rękach prywatnych. Z przepisów tych, wraz z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, wynika adresowany do ustawodawcy nakaz objęcia regulacją ustawową określonej sfery zagadnień powstających w związku ze śmiercią osoby fizycznej.

Dziedziczenie stanowi utrwalenie prawa własności w sensie instytucjonalnym. Polega to na tym, że prawo własności przysługujące osobie fizycznej nie może wygasać w chwili jej śmierci, ale winno trwać nadal, co zakłada jego przejście na inną osobę lub osoby.

Konstytucyjna gwarancja prawa dziedziczenia uzasadnia zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych. Prawo dziedziczenia czyni własność prywatną instytucją trwałą, nieograniczoną czasowo, niezależną od okresu życia osoby, której w danej chwili uprawnienia właścicielskie przysługują. Z uwagi na funkcję porządkową instytucji dziedziczenia przejście własności osoby zmarłej na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego nie jest kategorycznie wykluczone, ale może ono być brane pod uwagę dopiero wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie osób fizycznych, których następstwo prawne po zmarłym jest bardziej uzasadnione bliskością stosunku łączącego te osoby ze spadkodawcą.

Związek łączący w świetle omówionych przepisów Konstytucji kategorii własności i dziedziczenia uzasadnia obowiązywanie nakazu uwzględniania woli właściciela jako podstawowego czynnika rozstrzygającego o tym, komu mają w razie jego śmierci przypaść przedmioty tworzące jego majątek. Na ustawodawcy spoczywa obowiązek zapewnienia osobom fizycznym odpowiednich instrumentów prawnych umożliwiających uregulowanie tych spraw. Ten aspekt własności Trybunał określił jako swobodę (wolność) testowania, pamiętając jednak, że Konstytucja nie przesądza, czy wola właściciela ma skryzalizować się w postaci testamentu czy też w postaci innego typu czynności prawnej na wypadek śmierci. Konstytucja wyznacza ramy, w których ustawodawca, regulując problematykę prawa spadkowego, ma zakres swobody. Powinien on respektować przede wszystkim zakaz ukrytego wywłaszczenia oraz założenie dostosowania porządku dziedziczenia do przypuszczalnej woli spadkodawcy, co zakłada oparcie takiej regulacji na określonym stopniu typowości i racjonalności postanowień spadkodawcy.

Z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika również adresowany do ustawodawcy zakaz pozbawiania jakiegokolwiek kategorii osób zdolności dziedziczenia, czyli możliwości nabycia własności i innych praw majątkowych po śmierci osoby, której przysługiwały one za życia. Jednakże podkreślić należy, że przepis ten gwarantuje tylko prawo dziedziczenia pojmowane abstrakcyjnie, a nie odniesione do dziedziczenia po konkretnej osobie fizycznej. Konstytucja chroni prawa nabyte w drodze dziedziczenia, nie przesądzając jednak, kto w konkretnej sytuacji prawa te nabywa. Ani przewidziana w art. 21 i 64 Konstytucji gwarancja dziedziczenia, ani oparty na art. 18 i 71 nakaz ochrony małżeństwa, rodzicielstwa i rodziny nie wyrażają jednoznacznych wskazań umożliwiających określenie kręgu osób mających dziedziczyć z ustawy.

Przepis art. 23 Konstytucji formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej. Przepisy realizujące tę koncepcję nie mogą naruszać postanowień art. 21 Konstytucji, a więc także prawa dziedziczenia. Oznacza to, że rodzinny charakter określonego gospodarstwa nie uzasadnia wprowadzenia innego mechanizmu przejścia własności w przypadku śmierci właściciela (współwłaściciela) niż dziedziczenie.

Podobnie nie powinien on być interpretowany jako podstawa eliminowania uprawnień właściciela gospodarstwa i przymusowego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych. Zdaniem Trybunału nie wyklucza to jednak, że ustawodawca – w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia – odwoła się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wartości konstytucyjnej i realizując ją potraktuje gospodarstwo rolne jako

szczególny przedmiot dziedziczenia, a więc podda go w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom. Art. 23 zd. 2 Konstytucji wyraża zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia lub wprowadzenia takich rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców. Nie wyłącza on natomiast wprowadzenia co do spadku, w którego skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej w określonych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego. Modyfikacje te nie mogą być dowolne, ale służyć mają praktycznej realizacji wyrażonej w art. 23 zasady, zgodnie z którą gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa.

Trybunał stwierdził, że równej ochrony praw majątkowych nie można utożsamiać z równością praw nabywanych w drodze dziedziczenia. Sytuacja prawna poszczególnych spadkobierców może zostać zróżnicowana na mocy przepisów ustawowych, jeżeli jest to niezbędne dla realizacji innej wartości konstytucyjnej oraz zgodne z wyrażonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji zakazem ograniczeń nadmiernych i niekoniecznych dla realizacji celu konstytucyjnie legitymowanego (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99).

Przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału były problemy związane z ochroną własności w aspekcie prawa spółdzielczego. W przeszłości Trybunał wielokrotnie podkreślał, że ochrona ograniczonego prawa rzeczowego jako prawa majątkowego powinna być maksymalnie zbliżona do ochrony odpowiedniej dla prawa własności.

Dokonując oceny art. 215 § 1 prawa spółdzielczego (ogranicza możliwość nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na zasadzie współwłasności, np. przez współników spółki cywilnej, rodzeństwo) Trybunał uznał go za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem nie mógł wskazać interesu publicznego uzasadniającego konieczność oparcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego na zasadzie jednopodmiotowości, a także konstytucyjnej podstawy ograniczenia korzystania z prawa określonego w art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do regulacji art. 223 § 1 i art. 217 § 1 i 2 prawa spółdzielczego (w myśl których członkowi spółdzielni przysługiwało dalej idące prawo do zbycia spółdzielczego własnościowego lokalu mieszkalnego, a nie przysługiwało – bez zgody spółdzielni wynajmowanie lub oddanie lokalu w bezpłatne użytkowanie) Trybunał uznał je za niezgodne z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem przyjęte w ustawie ograniczenie w korzystaniu z lokalu mieszkalnego przyznanego na zasadach własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych.

W ocenie Trybunału obowiązek uzyskania zgody na wynajem stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w ukształtowane prawa majątkowe członków spółdzielni. Spółdzielnia jako zrzeszenie samorządne powinna mieć swobodę w kształtowaniu praw i obowiązków członków spółdzielni w zakresie, który ich interesów bezpośrednio dotyczy. Przepis art. 217 prawa spółdzielczego jest przepisem *iuris cogentis* i nie pozostawia miejsca na statutowe uregulowanie sprawy dopuszczalności wynajmowania lokali. W przypadku kolizji interesów związanych z ochroną własności spółdzielczej i prawami związanymi z ochroną własnościowego prawa do lokalu, nie ma podstaw do przyznania bezwzględnego pierwszeństwa własności spółdzielczej. Inne stanowisko prowadzić by musiało do wniosku, że społeczna własność grupowa, tak jak w poprzedniej formacji ustrojowej, korzysta z uprzywilejowanej pozycji i ze szczególnych środków ochrony.

Do podobnej konkluzji doprowadziła Trybunał analiza art. 238 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze. Zgodnie z tym przepisem członek, któremu przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, może ten lokal w całości lub w części wynajmować albo oddać w bezpłatne użytkowanie tylko za zgodą spółdzielni. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji nie ma podstaw do ustanawiania ograniczeń w swobodzie wynajmowania (oddawania w bezpłatne użytkowanie) lokalu użytkowego (wyroki z 21 maja 2001 r., SK 15/00 i z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00).

Za naruszające konstytucyjne gwarancje ustanowione w odniesieniu do dziedziczenia w art. 21 ust. 1 oraz w art. 64 ust. 1 Konstytucji Trybunał uznał wprowadzenie w art. 228 § 1 prawa spółdzielczego dodatkowych przesłanek warunkujących dziedziczenie (pozbawienie spadkobiercy własnościowego prawa do lokalu spółdzielczego jedynie dlatego, że uchybił terminowi określone w tym artykule).

Przyjęta ocena, według Trybunału, pozostaje w bezpośrednim związku z kwestią równego traktowania spadkobierców w podobnych lub zbliżonych sytuacjach prawnych. Brak tej równości, zaznaczający się w odmiennym traktowaniu następców prawnych regulowanych przez ustawę (własnościowego prawa spółdzielczego z jednej strony, prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej z drugiej strony), stanowi jednocześnie przejaw naruszenia – w odniesieniu do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu – gwarancji konstytucyjnych związanych z ochroną dziedziczenia oraz zasadą równego traktowania praw majątkowych (wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00).

Trybunał badał również problem ochrony własności spółdzielni jako własności grupowej. Zdaniem Trybunału jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługującym członkom. Spółdzielnia nie jest abstrakcyjną konstrukcją prawną. Podstawą jej bytu prawnego są osoby fizyczne (lub osoby prawne) do niej należące, a majątek należący do spółdzielni ma w świetle prawa służyć zaspokajaniu ich potrzeb.

Zdaniem Trybunału równa dla wszystkich ochrona prawnej własności i innych praw majątkowych wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza gwarancję takiej ochrony także w stosunku do podmiotów, które nie będąc ludźmi z istoty rzeczy nie mogą korzystać z innych wolności i praw poręczonych w rozdziale II Konstytucji. Rozważania te prowadzą do jednoznacznego wniosku, że spółdzielnie mieszkaniowe są podmiotami prawnymi, których własność podlega ochronie przewidzianej w art. 64 i art. 21 Konstytucji, a każda ingerencja ustawodawcy w to prawo podlega ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz innych norm i wartości konstytucyjnych.

Trybunał zauważył, że relacje między spółdzielnią a jej członkami mają nie tylko aspekt wolnościowy, ale także majątkowy. Członek spółdzielni zobowiązany jest do określonych świadczeń wobec niej. Choć spółdzielnia jest w sensie formalnym właścicielem określonych rzeczy i podmiotem praw majątkowych, to jej majątek należy do zbiorowości jej członków. Z istoty rzeczy spółdzielnię tworzą jej członkowie, w których interesie prowadzi ona swoją działalność i w tym sensie nie jest ona całkowicie samoistnym podmiotem praw i obowiązków. Z tytułu członkostwa wynikać mogą także określone roszczenia majątkowe wobec spółdzielni (np. o zwrot udziałów).

Trybunał podniósł, że założenie, w myśl którego członek spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, będzie mógł nabyć własność tego lokalu, mimo że łączna kwota wpłacona przez niego na rzecz spółdzielni nie będzie stanowiła odzwierciedlenia kosztów budowy i wartości rynkowej lokalu, oznacza nie tylko formalne pozbawienie spółdzielni własności części jej mienia, ale także umniejszenie wartości ekonomicznej majątku spółdzielni, należącego (o czym przypomina art. 3 prawa spółdzielczego) do ogółu jej członków.

Taka sama ochrona powinna przysługiwać osobom dziedziczącym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i rozwiedzionym małżonkom, którym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przysługiwało wspólnie w czasie małżeństwa. Sytuacja tych dwóch kategorii osób jest porównywalna. Niedochowanie terminów wyznaczonych do dokonania czynności zachowawczych nie może skutkować wygaśnięciem praw majątkowych, a przymusowego podziału majątku nie może uzasadniać konieczność realizacji zasady jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (wyrok z 29 maja 2001 r., K. 5/01).

Konstytucyjna zasada wolności pracy zawarta w art. 65 Konstytucji łączy się z adresowanym do władz publicznych generalnym zakazem wprowadzania ograniczeń w swobodnym decydowaniu przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy w określonym zawodzie, o miejscu i rodzaju wykonywanej pracy oraz o wyborze pracodawcy. Najdalej idącym ograniczeniem jest w tym przypadku praca przymusowa na określonym stanowisku. Trybunał podkreślił, że wolność pracy rodzi ograniczenia (powinności) po stronie władz publicznych, a nie bezpośrednio po stronie pracodawców. Inaczej mówiąc – powołując się na art. 65 ust. 1 Konstytucji – nie można narzucać pracodawcom obowiązków wobec potencjalnych pracowników w postaci stworzenia określonej ilości miejsc pracy, określonych stanowisk pracy lub zatrudnienia kogoś na określonym stanowisku.

Trybunał zaznaczył, że art. 65 ust. 1 zd. 2 Konstytucji dopuszcza wprowadzenie w drodze ustawy ograniczeń wolności pracy. Przepis ten nie oznacza jednak, że ustawodawca ma pełną swobodę ustanawiania takich wyjątków. Ograniczenia wolności pracy, podobnie jak ograniczenia w korzystaniu z innych konstytucyjnych wolności i praw, muszą być uzasadnione koniecznością ochrony wartości konstytucyjnych, w szczególności wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z art. 65 ust. 1 Konstytucji wynika także zakaz ograniczeń opartych na tym przepisie wolności, polegających na ustanawianiu takich norm, które nie mając charakteru formalnego zakazu uniemożliwiają lub znacznie utrudniają korzystanie z wolności pracy przez jakąś kategorię osób. Tego rodzaju regulacja także podlega ocenie z punktu widzenia, opartej na art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasady proporcjonalności (wyrok z 24 stycznia 2001 r., SK 30/99).

Przedmiotem rozważań Trybunału była również zasada sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia za pracę. Przepisy konstytucyjne, a w szczególności art. 65 i art. 2 w części odwołującej się do zasady sprawiedliwości społecznej, dają pełną podstawę do uznania zasady sprawiedliwego (godziwego) wynagradzania za świadczoną pracę jako założenia o randze konstytucyjnej. Zdaniem Trybunału sprawiedliwe i godziwe wynagrodzenie nie może być wyznaczone przez wartość pracy, o której decydują prawa rynku. Takiemu wnioskowi zaprzecza art. 65 ust. 4 Konstytucji. Niezależnie bowiem od wartości rynkowej praca ma być wynagradzana godziwie w takim rozumieniu, że wystarcza na zaspokojenie pewnych uzasadnionych potrzeb życiowych jednostki (minimalnego standardu godnego życia). Przepis ten nie jest tylko wyjątkiem od zasady swobodnego kształtowania treści umów o pracę (i wynikających z nich stosunków pracy), ale także konkretyzacją ogólnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Trybunał reprezentuje pogląd, że nie ma jednoznacznego sposobu określenia sprawiedliwego wynagrodzenia. Obok bowiem elementów czysto rynkowych, istotną rolę powinny odgrywać m.in. gospodarcza efektywność określonej działalności (pracy), posiadanie wymaganych kompetencji itp. Tytułem przykładu o wysokości wynagrodzenia decyduje w polskich warunkach także okres dotychczasowego zatrudnienia lub też zatrudnienia w jednym zakładzie pracy. Postuluje się także, aby wysokość wynagrodzenia w zakładzie pracy, prowadzącym działalność obliczoną na osiągnięcie zysku, była w pewnym stopniu proporcjonalna do wielkości tego zysku, a wreszcie, by poziom wynagrodzeń odpowiadał wielkości ogólnego dochodu narodowego (wyrok z 7 maja 2001 r., K. 19/00).

Przepisy art. 65 ust. 1 i ust. 5 oraz art. 67 Konstytucji są, według Trybunału, wyrazem dążenia ustawodawcy do wyważenia dwóch równoległe zachodzących i często przeciwstawnych procesów: z jednej strony chodzi o realizację wartości konstytucyjnej jaką jest pełne zatrudnienie ludzi w wieku przedemerytalnym, w pełni zdolnych i gotowych do podjęcia pracy, a z drugiej o zapewnienie osobom w wieku emerytalnym oraz całkowicie lub

częściowo niezdolnym do pracy, odpowiednich świadczeń – emerytur i rent. W tych granicach ustawodawca zwykły musi realizować priorytet możliwie pełnego zatrudnienia ludzi, którym nie przysługują określone formy zabezpieczenia społecznego.

Trybunał uznał, że przepisy art. 65 ust. 5 i art. 67 Konstytucji trzeba interpretować łącznie z uwzględnieniem odrębności chronionego z jednej strony prawa uprawnionych osób do zabezpieczenia społecznego, a z drugiej strony obowiązku prowadzenia przez władze publiczne polityki przeciwdziałania bezrobociu. W stanie faktycznym i prawnym rozpoznawanej sprawy oznaczało to, że skarżący korzystając już ze statusu gwarantującego mu ochronę socjalną w postaci świadczenia rentowego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), nie może jednocześnie powoływać się na uregulowania konstytucyjne i ustawowe dotyczące statusu osoby bezrobotnej, której sytuacja jest determinowana przez odmienne i nieporównywalne zjawiska społeczne. Nie sposób więc, zdaniem Trybunału, zróżnicowania ochrony prawnej podmiotów zaliczających się do obiektywnie odrębnych kategorii społecznych postrzegać jako „dyskryminacji dwóch grup, uprawnionych rencistów i nie rencistów w uzyskiwaniu pomocy państwa w zakresie walki z bezrobociem” (postanowienie z 29 czerwca 2001 r., Ts 147/00).

10.

Prawo do zabezpieczenia społecznego

Prawo do zabezpieczenia społecznego użyte w art. 67 Konstytucji nie jest tożsame z pomocą społeczną, gdyż obejmuje także ubezpieczenie społeczne oraz zaopatrzenie społeczne. Nałożenie na ustawodawcę obowiązku określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, bez wyraźnego określenia kryteriów i kierunków wyznaczania granic i form tego zabezpieczenia oznacza, że w rezultacie działań legislacyjnych powinien powstać cały system form, o zróżnicowanym zakresie, wypełniających treść tego pojęcia. System ów jako całość ma umożliwić obywatelowi pozostającemu bez pracy nie z własnej woli i nie mającemu innych środków utrzymania, realizację jego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Prawo do zabezpieczenia społecznego nie realizuje się wyłącznie w formie pomocy społecznej a tym bardziej w szczególnej postaci tej pomocy jaką stanowi zasiłek okresowy, który jest jednym ze świadczeń przewidzianych przez ustawodawcę w ramach zabezpieczenia społecznego. Pomoc społeczna jest ostatnim ogniwem w systemie zabezpieczenia społecznego i ma charakter uzupełniający. Polityka udzielania pomocy przez państwo winna brać pod uwagę subsydiarny charakter pomocy w stosunku do aktywności samego zainteresowanego w staraniach o znalezienie i podjęcie pracy.

Zdaniem Trybunału, nie jest uprawniona taka interpretacja przepisu art. 67 ust. 2 Konstytucji, z której wynikałoby indywidualne roszczenie o świadczenie przewidziane w każdej z form składających się na zabezpieczenie społeczne. Dlatego też przepisy art. 31 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad przyznawania zasiłku okresowego, na podstawie których organ administracyjny nie ma obowiązku a jedynie prawo do tego by przyznać określonym osobom zasiłek okresowy, są zgodne ze wskazanym przez skarżącego wzorcem konstytucyjnym (wyrok z 20 listopada 2001 r. SK 15/01). Prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego przez art. 67 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to m.in., że musi istnieć mechanizm utrzymywania świadczeń

emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej, choć ustawodawca ma znaczną swobodę w doborze metod waloryzacji. Nie oznacza to jednak, że waloryzacja musi zawsze w sposób matematycznie dokładny odzwierciedlać zmiany wartości pieniądza i kosztów utrzymania. Zarówno bowiem z art. 67 ust. 1 zd. 2 Konstytucji (który powierza ustawie określenie „zakresu i form zabezpieczenia społecznego”), jak i z ogólnej odpowiedzialności parlamentu za nadawanie konkretnego kształtu socjalnym uprawnieniom obywateli, wynika pozostawienie parlamentowi znacznego stopnia swobody w kształtowaniu mechanizmu waloryzacji. Sformułowanie art. 67 ust. 1 zd. 2 akcentuje jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. O naruszeniu istoty prawa do zabezpieczenia społecznego można, w szczególności, mówić w dwóch sytuacjach: gdy w ogóle nie zostanie dokonana waloryzacja świadczeń w danym okresie czasu, bądź gdy istniejące mechanizmy waloryzacji świadczeń są do tego stopnia niewystarczające, że wysokość tych świadczeń zostanie sprowadzona poniżej poziomu minimum życiowego.

Trybunał zauważył, że dopuszczalne są takie ukształtowania mechanizmu waloryzacji, które nie będą nadawały jej pełnego (matematycznie proporcjonalnego) charakteru, pod warunkiem, że waloryzacja jako taka będzie dokonywana regularnie i nie nabierze pozornego charakteru, sprowadzającego wysokość rent i emerytur poniżej minimum egzystencji. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji całościowej zamiany jednego systemu waloryzacji na inny system. O ile bowiem zmiany cząstkowe, prowadzące do obniżenia wskaźników waloryzacji mogą być rozpatrywane w perspektywie nakazu ochrony praw nabytych, to zmiana całościowa może być oceniana tylko w makroskali. Zdaniem Trybunału, nawet zgadzając się, że mechanizm waloryzacji przyjęty przez ustawę z 1996 r., wyłączając uwzględnienie jednorazowych wypłat przy kalkulowaniu tej waloryzacji, nie zachowuje matematycznie proporcjonalnej wysokości wskaźnika waloryzacji, to nie oznacza to, że takie unormowanie jest *per se* niezgodne z konstytucją. O niezgodności z konstytucją można bowiem mówić dopiero w sytuacji, gdy dojdzie do naruszenia, wskazanej wyżej, istoty prawa do waloryzacji, a nie każde odstępstwo od matematycznych proporcji jest równoznaczne z takim naruszeniem. Prawda, że art. 2 ust. 2 ustawy z 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent stwierdza, że celem waloryzacji emerytur i rent jest zachowanie co najmniej ich realnej wartości, ale jest to przepis rangi ustawowej, a nie konstytucyjnej i nie może stanowić samoistnej podstawy oceny innych przepisów ustawowych (wyrok z 13 listopada 2001 r. SK 16/01).

11.

Ochrona dobra rodziny

Na potrzebę uwzględniania dobra rodziny Trybunał zwrócił uwagę przy ocenie konstytucyjności art. 23 ust. 1 pkt 10 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zdaniem Trybunału zasada ta znajduje wyraz w dwóch przepisach Konstytucji, a mianowicie w art. 18, gwarantującym rodzinie ochronę i opiekę Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 71 ust. 1, nakazującym państwu prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodziny. Zasada ta musi być przestrzegana także w sferze przepisów regulujących obowiązki podatkowe (wyrok z 24 stycznia 2001 r., SK 30/99).

Na ochronę dobra rodziny zwrócono także uwagę w sprawie dotyczącej niemożności opłacenia czynszu za mieszkanie. Trybunał stwierdził, że w przepisie art. 71 ust. 1 Konstytucji postanowiono, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej

uwzględnić dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Trybunał dostrzegając złożoność funkcji ochronnych art. 71 Konstytucji zauważył, że prawo to nie może stanowić bezpośredniej podstawy roszczeń obywatela. Zgodnie z art. 81 Konstytucji, prawa tego można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Jednocześnie jednak w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego wyrażany jest pogląd, który Trybunał podziela, że naruszenie konstytucyjnego postanowienia określającego cele działalności organów władzy publicznej następuje m.in. wówczas, gdy ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji wyznaczający określony cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu. Niemożność opłacenia czynszu za mieszkanie jest, według Trybunału, niewątpliwie przejawem trudnej sytuacji materialnej, a brak mieszkania stawia rodzinę w trudnej, jeśli nie tragicznej sytuacji społecznej (wyrok z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00).

Norma konstytucyjna art. 71 ust. 1 stanowi dopełnienie zawartej w art. 18 Konstytucji zasady ogólnej, zgodnie z którą „małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”.

Ustawodawca konstytucyjny, stanowiąc powołane wyżej normy kierował się świadomością wartości rodziny w życiu społecznym i znaczenia tej podstawowej komórki dla istnienia i funkcjonowania narodu. Jednocześnie nakazując generalną troskę o dobro każdej rodziny przesądził, że rodziny pozostające w trudnej sytuacji korzystają z pomocy szczególnej – to jest wykraczającej poza zakres zwykłego uwzględniania jej potrzeb. Pojęcie uwzględniania dobra rodziny jest trudne do zdefiniowania, bowiem o tym co jest z owym dobrem zgodne decyduje ustawodawca w granicach politycznego uznania, choć przyjęte rozwiązania muszą spełniać wymogi stawiane przez Konstytucję. Natomiast szczególna pomoc ma niewątpliwie wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie.

Trybunał stwierdził, że ustawodawca stanowiąc normę art. 128 ust. 2 ustawy o obronie RP (podzielił potencjalnych uprawnionych do zasiłku na dwie kategorie – tych, którzy przed przystąpieniem do pełnienia służby mieli członków rodzin, pozostających we wspólnym gospodarstwie i tych, którzy zawarli związek małżeński – z którego ewentualnie urodziły się dzieci – w czasie pełnienia służby wojskowej) nie wziął pod uwagę postanowień Konstytucji. Uznał, że rodziny pozbawione środków do życia, dostarczanych wcześniej przez obywatela powołanego do pełnienia służby wojskowej, znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, o ile ich członkowie nie osiągają nawet minimalnych dochodów, określonych przez ustawodawcę. To pozostawanie w trudnej sytuacji materialnej implikuje prawo do uzyskania „szczególnej pomocy władz publicznych”, która przejawia się w przyznaniu żołnierzowi zasiłku w określonej wysokości (wyrok z 8 maja 2001 r., P.15/00).

12.

Ochrona praw dziecka

Wyrażona w art. 72 ust. 1 Konstytucji zasada ochrony praw dziecka nie podlega ograniczeniom wynikającym z art. 81 Konstytucji. Zgodnie z art. 72 ust. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.” Na mocy przyjętej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji Praw Dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.), Państwo Polskie zobowiązało się na podstawie art. 3 ust. 1 tej konwencji, że we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych m.in. przez ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka (wyroki z 4 kwietnia 2001 r., K.11/00 i z 8 maja 2001 r., P. 15/00).

13.

Obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych

Problematyka obowiązku władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli pojawiła się w związku ze sprawami dotyczącymi m.in. środków przeciwdziałania bezdomności (wyrok z 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00) i działań władz publicznych popierania obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (wyrok z 14 maja 2001 r., SK 1/00).

Art. 75 ust. 1 Konstytucji stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Trybunał zauważył, że art. 75 Konstytucji dotyczy praw ekonomicznych i socjalnych; mogą być one naruszane i stanowić przez to podstawę skargi konstytucyjnej w szczególnych sytuacjach: 1) gdy ustawodawca zastosował środki, które nie mogą doprowadzić do realizacji konstytucyjnego celu, 2) ustawa ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę prawa, 3) ustawowa regulacja prawa nie uwzględnia minimum prawa, wyznaczonego przez jego istotę.

Art. 75 Konstytucji nie konkretyzuje zakresu działań władz publicznych w tym przedmiocie. Zgodnie z art. 81 Konstytucji, praw określonych we wskazanym przepisie można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Wyrazem ustawowej konkretyzacji przewidzianego w art. 75 ust. 1 Konstytucji obowiązku władz publicznych prowadzenia polityki popierania działań obywateli do uzyskania własnego mieszkania jest ustawa z 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa. Ustawa ta przewiduje preferencyjne zasady nabywania na własność przez lokatorów mieszkań będących własnością Skarbu Państwa, przedsiębiorstw państwowych, innych państwowych osób prawnych i niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa. Ustawa ma zastosowanie do wszystkich obywateli będących lokatorami wskazanych mieszkań, a więc także do policjantów. Na preferencyjnych zasadach sprzedawane są także lokatorom mieszkania będące w gestii samorządu terytorialnego.

Dalej idące ułatwienia nabywania na własność lokali mieszkalnych nie są dla ogółu obywateli przewidziane. Art. 75 ust. 1 Konstytucji nie daje też podstaw do formułowania obowiązku władz publicznych udzielania w tej mierze dalej idącej pomocy obywatelom. Wskazane ustawowe ułatwienia dla obywateli w nabywaniu mieszkań na własność spełniają bowiem wymóg uwzględnienia w regulacjach ustawowych co najmniej minimum tego prawa konstytucyjnego, wyznaczonego jego istotą. Stąd też art. 75 ust. 1 Konstytucji nie może samodzielnie stanowić relewantnego wzorca do oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy o Policji (wyrok z 14 maja 2001 r., SK 1/00).

Zdaniem Trybunału art. 75 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić samoistnej podstawy roszczenia o nabycie własności mieszkania, a tym bardziej – nałożenia na właściciela lokalu mieszkalnego, będącego osobą fizyczną lub niepaństwową osobą prawną, obowiązku jego zbycia na rzecz lokatora. Ten przepis konstytucyjny jedynie zapowiada przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązań, których celem jest pomoc obywatelom w uzyskaniu lokalu mieszkalnego, gdzie będą oni mogli zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Nie oznacza to, że chodzi tu wyłącznie o nabycie prawa własności domu lub lokalu mieszkalnego, skoro możliwość stałego korzystania z lokalu mieszkalnego zapewnia także nabycie innego tytułu prawnego. Realizacja skierowanego do władz publicznych nakazu popierania działań

obywateli, mających na celu uzyskanie mieszkania, nie może być w całości przerzucana na inne osoby, w tym przede wszystkim na obecnych właścicieli domów i lokali mieszkalnych, także dlatego że pierwszoplanowym celem powyższych działań jest zwiększenie istniejących zasobów mieszkaniowych przez budowę nowych budynków mieszkalnych.

Konstytucyjnej podstawy zaskarżonego przepisu nie może stanowić także nakaz ustawowej regulacji ochrony praw lokatorów (art. 75 ust. 2 Konstytucji). Przepis ten nakazuje ustawodawcy zapewnić każdemu lokatorowi (a nie tylko najemcy) ochronę przed groźbą bezdomności przez zapewnienie stabilności (ale nie absolutnej nienaruszalności) nabytego legalnie tytułu prawnego do zajmowanego mieszkania. Przepis ten nie może być traktowany jako źródło roszczeń o uzyskanie pozycji właściciela. Regulowana ustawowo ochrona praw lokatorów nie może iść tak daleko, aby przyznać im prawo decydowania, kto ma być właścicielem lokalu, który zajmują, byłoby to bowiem sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony własności (wyrok z 30 października 2001 r., K. 33/00).

14.

Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej

Problematyka odpowiedzialności władzy publicznej ma już w systemie prawa polskiego niemałe tradycje, sięgające Konstytucji Marcowej z 1921 r. Odpowiedni przepis art. 121 Konstytucji Marcowej miał brzmienie następujące: „Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządziły mu organa władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkiem służby. Odpowiedzialnym za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organa tychże.

Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy”. II Rzeczpospolita należała do pierwszych państw europejskich, które nadały zasadzie odpowiedzialności władzy publicznej rangę konstytucyjną i zarazem do pierwszej grupy państw, które kontynuując w pewnym sensie tendencje wypracowane w orzecznictwie francuskim przez Conseil d’Etat zrywały z – powszechnie wcześniej przyjętą w większości systemów europejskich – ogólną zasadą nieodpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone działaniami związanymi z wykonywaniem funkcji władzy publicznej.

Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. wraz z nowym ujęciem tej odpowiedzialności, które nie miało swojego odpowiednika w poprzednio obowiązujących przepisach konstytucyjnych, nie może być traktowane jako swoista proklamacja samej idei odpowiedzialności odszkodowawczej w tej dziedzinie. Istotne novum tej regulacji poszukiwane musi być w określeniu granic, w jakich ta odpowiedzialność może się urzeczywistniać. Trybunał przyjmuje w konsekwencji, że regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, ale wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej – przede wszystkim zawartej w kodeksie cywilnym. Niezbędne jest zatem określenie przesłanek konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, stanowiących wzorzec oceny obowiązujących w tej dziedzinie regulacji ustawowych.

Wyjściową przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest wystąpienie szkody. Użyte w Konstytucji pojęcie szkody powinno być rozumiane w sposób

przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji Kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Nie można zatem wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia przez pokrzywdzonego roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę niemajątkową (por. art. 445 oraz art. 448 kc).

Pojęcie władzy publicznej w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Należy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu władzy publicznej mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej.

Nazwa organu władzy publicznej użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy). Podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy działanie organu władzy publicznej związane jest z realizacją jego prerogatyw. Formalny charakter powiązań pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną jest mniej istotny. Ustalenie statusu osoby, która jest bezpośrednim sprawcą szkody ułatwia jednak przypisanie danego działania organowi władzy publicznej.

Pojęcie działania organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie zaniechania władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło.

Art. 77 ust. 1 Konstytucji łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest niezgodne z prawem. Pojęcie działanie niezgodne z prawem ma ugruntowane znaczenie. W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. Niezgodność z prawem w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów. Należy jednak podkreślić, że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji podstawą odpowiedzialności jest wyłącznie niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, nie ma zatem znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione. Przepis ten jest usytuowany w grupie przepisów regulujących konstytucyjne środki ochrony wolności i praw. Ewentualne uznanie dopuszczalności ustanowienia przez przepisy ustawowe dodatkowej przesłanki odpowiedzialności w postaci winy, prowadziłoby do ograniczenia konstytucyjnie określonych ram ochrony tych wolności i praw. Znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań organów publicznych ustanawia surowsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na przesłance winy (art. 415 kc). To odstępstwo od ogólnych reguł jest uzasadnione szczególną, służebną rolą organów władzy publicznej, które mają zapewnić ochronę wolności oraz praw człowieka i obywatela. Trybunał stwierdził, że nie można jednak nie dostrzegać faktu, iż problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej wymaga całościowego ujęcia w polskim systemie prawnym, które pozwalałoby na wyraźne rozdzielenie odpowiedzialności państwowych (komunalnych) osób prawnych, nie wykonujących funkcji organów władzy publicznej, od odpowiedzialności innych instytucji publicznych sprawujących tę funkcję. Celowe staje się także usunięcie utrzymujących się wątpliwości co do odpowiedzialności instytucji publicznych nie mających charakteru państwowego lub komunalnego, którym powierzono jednak wykonywanie określonych prerogatyw władzy publicznej. Oceniając (w oparciu o zarzuty skarżącego) zgodność art. 417 kc z art. 77 ust. 1 Konstytucji uznał, że przepis ten nie zawiera w swej treści przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych niezgodnych z Konstytucją. Niezgodna z art. 77 Konstytucji jest jedynie ukształtowania przed jej wejściem w życie rozszerzająca wykładnia przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych.

Oceniając zgodność z Konstytucją art. 418 kc, Trybunał zauważył, że regulacja ta została pomyślana jako tworząca istotny wyjątek od konstrukcji odpowiedzialności Skarbu Państwa przyjętej w art. 417 kc, a jej podstawowym celem było w konsekwencji zawężenie odpowiedzialności w stosunku do formuły ogólnej poprzez wprowadzenie dodatkowych, nie przewidywanych w art. 417 przesłanek. Art. 418 § 1 kc uzależnia przyznanie odszkodowania od kwalifikowanej bezprawności i winy funkcjonariusza.

Kwestionowany przepis reguluje zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. akty władzy (orzeczenia i zarządzenia, w których mieszczą się orzeczenia sądowe). Od czasu wprowadzenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych i przyjęcia tej regulacji do kodeksu cywilnego, brzmienie tego przepisu nie uległo zmianie.

Zestawienie przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa przyjętych w art. 418 kc, odwołujących się do konstrukcji winy podwójnie kwalifikowanej z rozwiązaniem zawartym w art. 77 ust. 1 Konstytucji, wskazuje na wyraźną niezgodność, która może być usunięta jedynie poprzez eliminację zaskarżonego przepisu z systemu prawnego. Usunięcie art. 418 kc z systemu prawnego wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z konstytucją oznacza, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania organów publicznych polegające na wydaniu niezgodnych z prawem orzeczeń lub zarządzeń będzie kształtowana w oparciu o ogólne przesłanki odpowiedzialności przewidywane w art. 417 kc. Nie wyklucza to jednak stosowania w obecnym stanie prawnym innych pozakodeksowych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej, zawartych we wskazanych wyżej uregulowaniach szczegółowych. Do ustawodawcy należy wprowadzenie całościowego i spójnego uregulowania tej problematyki, w drodze odpowiednich zmian stosownych przepisów, dostosowujących ją do wymagań art. 77 ust. 1 Konstytucji (wyrok z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00).

15.

Obowiązek ponoszenia świadczeń
publicznych

Art. 84 Konstytucji nakłada na obywatela obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. Egzekwowanie realizacji tego konstytucyjnego obowiązku obywateli jest zadaniem urzędów skarbowych. Nie ulegało wątpliwości Trybunału, iż przyznane, w art. 182 i art. 183 ordynacji podatkowej, organom skarbowym kompetencje mają zapewnić urzędom skarbowym możliwość efektywnej kontroli rzetelności deklaracji podatkowych. Nie przesądza to jeszcze o konstytucyjności tychże kompetencji urzędów skarbowych. Wskazuje jednak, że ocena konstytucyjności zaskarżonych przepisów ordynacji podatkowej nie może być przeprowadzona jednostronnie, a więc jedynie z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich, lecz winna uwzględniać także konstytucyjne obowiązki obywateli.

Trybunał podzielił pogląd, że wyrażona w art. 84 Konstytucji zasada powszechności obciążeń publicznych wyraża równocześnie zobowiązanie państwa wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, które zapewniają organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązania się z tego obowiązku przez wszystkie osoby, nad którymi rozciąga się władztwo personalne i władztwo terytorialne państwa (wyrok z 11 kwietnia 2000 r., K.15/98).

Ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym w szczególności podatków, jest powszechnym (a nie tylko obywatelskim) obowiązkiem uregulowanym na poziomie konstytucyjnym, a mianowicie w art. 84 Konstytucji oraz w przepisach zamieszczonych w rozdziale X Konstytucji. Oznacza to, że przepisy prawa podatkowego mają swoją własną, odrębną podstawę konstytucyjną związaną z obowiązywaniem przepisu konstytucyjnego wyraźnie upoważniającego do stanowienia przepisów ustawowych konkretyzujących ten obowiązek. Zdaniem Trybunału nie oznacza to jednak, że przepisy dotyczące obowiązków finansowych jednostki wobec państwa i innych podmiotów prawa publicznego (jednostek samorządu terytorialnego) można traktować jako funkcjonujące równolegle i bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, całkowicie niezależnie od treści tych przepisów.

Nałożenie opartego na art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń podatkowych oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem, w szczególnych wypadkach prowadzącą nawet do umniejszenia substancji tego majątku. W wyniku przymusowej egzekucji należnych państwu świadczeń podatkowych może dojść do utraty własności rzeczy i innych praw majątkowych. Realizacja obowiązków podatkowych łączy się więc nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe. Jednakże z uwagi na to, że regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony. Wprawdzie obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, których dotyczy art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale mimo to jego zakres i treść mogą być kontrolowane z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (wyrok z 11 grudnia 2001 r., K. 16/01).

III. ŹRÓDŁA PRAWA

1. Relacja między ustawą i aktem podustawowym

Ważnym z punktu widzenia źródeł prawa i ochrony praw jednostki okazał się problem relacji między ustawą i aktem podustawowym.

Trybunał badając zgodność z Konstytucją art. 1064 kc w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 1990 r. uznał, że ustawodawca uprawniony był do ukształtowania modelu dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych. W omawianym przypadku chodziło nie tyle o ograniczenie wynikającego bezpośrednio z Konstytucji prawa podmiotowego, ale o ukształtowanie w konkretnej sytuacji zakresu tego prawa pod względem osobowym. Zdaniem Trybunału z art. 31 ust. 3 Konstytucji płynie pośrednio istotna dyrektywa dla ustawodawcy. Zgodnie z nią ukształtowanie określonego prawa podmiotowego, mającego wymiar konstytucyjny, winno być dokonane bezpośrednio w ustawie. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że nie jest dopuszczalne przekazanie do rozporządzenia zasadniczych elementów danej regulacji. Art. 1064 kc w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 1990 r. naruszył tę zasadę, skoro w istocie rzeczy regulacja przewidziana w rozporządzeniu miała decydujące znaczenie, bez niej bowiem korzystanie z konstytucyjnie poręczonego prawa dziedziczenia nie było w ogóle możliwe. Stan taki Trybunał uznał za naruszenie konstytucyjnie określonej relacji ustawa – akt podustawowy w sferze wolności i praw człowieka i obywatela (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P. 4/99).

2. Ogłaszanie aktów normatywnych

Warunkiem wejścia w życie powszechnie obowiązującego aktu normatywnego, zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji, jest jego ogłoszenie. Trybunał rozważał już problem rozumienia warunków i skutków ogłoszenia aktu normatywnego w rozumieniu art. 88 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten uzależnia wejście w życie ustawy od jej ogłoszenia. 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). Wprowadzając tę regulację ustrojodawca nawiązał do tradycyjnej, sformułowanej już w dekreście Gracjana, zasady: *leges instituuntur cum promulgantur*. Zasada ta podyktowana jest zarówno przez postulat aksjologiczny, oparty na wartościach moralno-politycznych będących immanentnym składnikiem pojęcia „państwa prawnego”, jak i postulat pragmatyczny związany z dążeniem do uczynienia przepisów prawnych instrumentem skutecznego oddziaływania na zachowania adresatów zawartych w nich norm. Ogłoszenie oznacza przekazanie informacji o treści aktu normatywnego jego adresatom. Zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji zasady i tryb ogłaszania ustaw i innych wymienionych w nim aktów normatywnych określa ustawa. Z dalszych przepisów Konstytucji (art. 122 ust. 2 i 5 i art. 144 ust. 3 pkt 7) wynika, że ogłoszenie ustawy następuje przez publikację jej tekstu w Dzienniku Ustaw, nie wystarcza więc inny sposób podania treści ustawy do wiadomości publicznej. Ze względu na wskazaną wyżej funkcję wymagania ustanowionego w art. 88 ust. 1 Konstytucji przyjąć należy, że do jego spełnienia konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania. Z punktu widzenia art. 88 Konstytucji nie ma natomiast znaczenia to, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego.

Zasady ogłaszania aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych określa ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718). 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. Jak już powiedziano, takich wymagań nie spełnia kwestionowany przepis końcowy. Skoro Trybunał mocą swojego wyroku pozbawia możliwości uzyskania mocy obowiązującej wadliwie skonstruowany przepis art. 51, ustawa zostaje pozbawiona przepisu określającego termin wejścia jej w życie, który zostaje wyeliminowany z jej tekstu. W takiej sytuacji automatycznie wchodzi w grę wspomniany art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze powołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, stanowiący, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłoszone w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia.

Z omawianym zagadnieniem łączy się ostatnia kwestia, a mianowicie, czy okres *vacatio legis* określony w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych jest dostatecznie wystarczający, do wprowadzenia w życie materii uregulowanej ustawą o usługach detektywistycznych? Zdaniem Trybunału na aprobatę zasługiwałaby taka praktyka wprowadzania w życie aktów normatywnych, która poprzez zakreślenie 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.

W ocenie Trybunału 14 dniowy termin wejścia w życie ustawy o usługach detektywistycznych nie jest terminem optymalnym, ale dopuszczalnym w danej sytuacji. Podpisanie i skierowanie do publikacji ustawy regulującej bardzo ważną problematykę społeczną, mającą znaczenie dla ochrony porządku prawnego oraz podstawowych praw jednostki, nie zniweczy wysiłku legislacyjnego zaangażowanego w toku prac legislacyjnych nad ustawą (wyrok z 3 października 2001 r., K. 27/01).

3. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia

Problem naruszenia zasady państwa prawnego przez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego był w przeszłości podejmowany wielokrotnie. Orzecznictwo z 2001 r. wskazuje na utrwalenie poglądów w tym zakresie. Trybunał odnosząc się do wielokrotnie precyzowanych w dotychczasowym orzecznictwie przesłanek legalności aktu wykonawczego stwierdził, że akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ władzy wykonawczej z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania (wyrok z 10 lipca 2001 r., P. 4/00). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym – określać *organ właściwy do wydania rozporządzenia*, przedmiotowym – określać *zakres spraw przekazanych do uregulowania* oraz treściowym – musi określać *wytyczne dotyczące treści aktu* (wyrok z 13 marca 2001 r., K. 21/00). 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. Zwroty użyte w upoważnieniu jak „sposób numeracji”, „zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji” dowodzą, że ustawodawca upoważnia do uregulowania aktem wykonawczym tylko wymienionych w nim kwestii technicznych. 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).

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału wymóg, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Jeżeli ustawa upoważnia do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii. Sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy.

Wytyczne mogą mieć charakter pozytywny, a więc wskazywać np. kryteria, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, cele, które ma realizować rozporządzenie lub funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu. Wytyczne mogą również mieć charakter negatywny, tzn. wykluczać określone unormowania. Nie stanowią natomiast wytycznych, dotyczących treści rozporządzenia, wskazania odnoszące się do spraw proceduralnych, związanych ze stanowieniem danego aktu.

Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii. Im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzeń.

Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą one być zawarte w innych przepisach ustawy. Przepisy te muszą jednak umożliwiać precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych. Jeżeli nie jest możliwe zrekonstruowanie treści wytycznych z przepisów ustawy, to przepis zawierający upoważnienie musi zostać uznany za niekonstytucyjny.

Kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji ogranicza się do dwóch kwestii. Po pierwsze, Trybunał bada, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne. Po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii.

W ocenie Trybunału 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).

4.

Konstytucyjność i legalność rozporządzenia

Warunki, jakim na tle nowej Konstytucji, muszą odpowiadać unormowania zawierane w rozporządzeniach, były już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału. Wynika z nich m.in., że rozporządzenie nie tylko musi czynić zadość wymaganiom formalnym ustanowionym w art. 92 Konstytucji, ale także – w płaszczyźnie materialnej nie może

zawierać unormowań, które stanowią materię ustawową. W świetle Konstytucji z 1997 r. materię taką stanowią m.in. unormowania dotyczące sfery praw i wolności jednostki, a w szczególności – ustanawiające ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3).

Kluczowe znaczenie dla zrozumienia istoty delegacji ustawowej do stanowienia prawa w aktach podustawowych ma dotychczasowe orzecznictwo Trybunału. Trybunał konsekwentnie przyjmował, że rozporządzenie ministra ma charakter aktu wykonawczego, wydawanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Aby rozporządzenie mogło zostać uznane za zgodne z konstytucją, musi spełniać kilka istotnych warunków i być wydane na podstawie wyraźnego, nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, może być interpretowany jako nie udzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. W przypadku określenia przez rozporządzenie trybu postępowania, należy to uczynić w sposób zachowujący spójność z postanowieniami ustawy, nie może być sprzeczny z normami konstytucyjnymi, a także z aktami ustawodawczymi, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia, sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, w zakresie której dopuszczalna jest jedynie ingerencja ustawowa. Zasada zupełności ustawowej nie może tu doznawać wyjątków. W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka, zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń, należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi. W sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw – w żadnym wypadku – podstawa prawna rozstrzygnięcia sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy.

Rozporządzenia wykonawcze nie są aktami normatywnymi samoistnymi, co oznacza, że takiego statusu nie mogą też mieć zawarte w nich przepisy. Wydawane są zawsze na podstawie ściśle określonego upoważnienia zawartego w ustawie. Upoważnienie to nie może ulegać dowolnej modyfikacji, ani uzupełnieniu w trakcie jego wykonania. Odstępstwa od treści upoważnienia ustawowego nie mogą być usprawiedliwione praktycznymi (np. społecznymi lub ekonomicznymi) potrzebami szybszego rozstrzygnięcia prawnych problemów decyzyjnych.

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 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. 92 ust. 1 Konstytucji zarówno 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 jest zdeterminowana przez cel ustawy, którą ma 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).

5. Akty prawa miejscowego jako akty normatywne podlegające kontroli Trybunału

Trybunał rozważał możliwość uczynienia przedmiotem skargi konstytucyjnej aktów prawa miejscowego, o ile mają one charakter normatywny i mogą być zaliczone do aktów normatywnych w rozumieniu konstytucyjnym, czyli powszechnie obowiązującego prawa, zawierającego normy generalne i abstrakcyjne. Zakres przepisów podlegających zaskarżeniu (przedmiot skargi konstytucyjnej) ustala bowiem autonomicznie i wyczerpująco art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wyłączenie spoza zasięgu skargi konstytucyjnej prawa miejscowego byłoby sprzeczne z art. 188 pkt 5 Konstytucji, który wyraźnie wiąże kognicję Trybunału z regulacją art. 79 ust. 1, w tym z pojęciem „innego aktu normatywnego”.

Charakteru aktu normatywnego Trybunał nie przypisał jednak uchwale Rady Miejskiej Wrocławia z 17 czerwca 1999 r. w sprawie odrzucenia zarzutów wniesionych przez mieszkańców Wrocławia do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zakładu utylizacji odpadów i składowiska odpadów w rejonie ulicy Janowskiej obrębu Pracze Odrzańskie. „Uchwała rady gminy odrzucająca (w całości lub części) zarzuty do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest formą prawną załatwienia indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej” (postanowienie SN z 25 marca 1999 r., sygn. III RN 156/98, OSNAP 2000, nr 3, poz. 91). Jest zatem rozstrzygnięciem o charakterze indywidualnym i konkretnym, wydawanym w ramach procedury prawnej przewidzianej w ustawie z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Natomiast uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z 18 maja 2000 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wrocławia dla obszaru w rejonie ul. Janowskiej obrębu Pracze Odrzańskie ma charakter aktu normatywnego. Plan zagospodarowania przestrzennego jest bowiem przepisem gminnym powszechnie obowiązującym. Mieści się w pojęciu aktów normatywnych wymienionych w art. 87 Konstytucji (konstytucyjny system źródeł prawa). Konkretnie postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego, dotyczące przeznaczenia terenów, wykorzystania gruntów i lokalizacji obiektów, nie przeczą temu, że jest to akt kształtujący prawa i obowiązki abstrakcyjnie określonych adresatów (postanowienie z 6 lutego 2001 r., Ts 139/00).

IV. IMMUNITET PARLAMENTARNY

Trybunał rozważał zgodność z art. 32 i art. 105 ust. 3 Konstytucji art. 8 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Wskazany przepis ustawy stanowi, że dalsze prowadzenie postępowania karnego wszczętego wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła (senatora) wymaga uzyskania zgody Sejmu lub Senatu. Przedmiotem sprawy nie była całościowa ocena ukształtowania instytucji immunitetu, ale problem szczegółowy dotyczący zakresu stosowalności immunitetu parlamentarnego do zaszłości sprzed uzyskania przez daną osobę mandatu parlamentarnego.

Trybunał podkreślił, że immunitet parlamentarny należy traktować nie tyle jako przywilej indywidualny, przyznany poszczególnym członkom parlamentu, ile jako przywilej instytucji. Nie można go rozpatrywać w kategoriach prawa podmiotowego (a więc na tle zasad wykładni wynikających z rozdziału drugiego Konstytucji), a tylko w kategoriach instytucjonalnych (a więc na tle zasad funkcjonowania organów państwa). Trybunał zaznaczył, że sens i granice immunitetu sięgają tylko tak daleko, jak jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez posła (senatora) jako członka tego organu. Nie ma natomiast żadnych podstaw konstytucyjnych, by immunitet parlamentarny traktować jako środek zapewniający bezkarność parlamentarzystom, którzy naruszyli prawo. Tym samym, zakres immunitetu, zasady jego uchylania i zawieszania powinny być wyznaczane w takim tylko rozmiarze, w jakim wiążą się z ochroną izby i jej członków przed zewnętrznymi ingerencjami w działalność parlamentarną.

Do 1997 r. przepisy konstytucyjne nie normowały odrębnie zakresu odniesienia immunitetu do czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu, co oznaczało, że postępowanie toczone na tle czynu popełnionego przed uzyskaniem mandatu stawało się objęte immunitetem w momencie tego uzyskania. Dano temu wyraz w kwestionowanym w niniejszej sprawie przepisie ustawy. Przepis ten ustanawiał zasadę ogólną, iż immunitet stosuje się także do czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu, niezależnie od tego, czy w sprawie wszczęto już postępowanie karne. Drugim elementem treściowym art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła lub senatora było ustanowienie bezwzględnego nakazu zawieszenia postępowania we wszystkich sprawach karnych, które toczyły się przeciwko parlamentarzystom w momencie uzyskania mandatu i uzależnienie podjęcia postępowania od zgody odpowiedniej izby, udzielonej w formie uchwały o uchyleniu immunitetu.

Trybunał wskazał, że Konstytucja z 1997 r. wprowadziła nowe, bardziej szczegółowe unormowanie, ponieważ – w art. 105 ust. 3 – wskazała, że „postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu”. Z mocy art. 108 ta sama zasada odnosi się do senatorów. Nowa Konstytucja nie zmieniła więc generalnej koncepcji, że immunitet odnosi się także do czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu. Wprowadziła natomiast nowe rozróżnienie, nieznane dotychczasowym przepisom konstytucyjnym ani ustawowym, mianowicie uzależniła zakres ochrony parlamentarzysty, od tego, czy przed dniem wyboru zostało wobec niego wszczęte postępowanie karne. Jeżeli do wszczęcia takiego postępowania przeciwko osobie posła lub senatora nie doszło przed dniem wyboru (czyli przed dniem urzędowego ogłoszenia wyników wyborów lub – w razie objęcia mandatu poselskiego w czasie kadencji – przed dniem wydania stosownego postanowienia przez Marszałka Sejmu), to wszczęcie postępowania może nastąpić dopiero po uchyleniu immunitetu, więc z tego punktu widzenia moment popełnienia czynu nie ma znaczenia. Trybunał zauważył, że uzasadnieniem dla takiego rozwiązania jest konieczność ochrony parlamentarzystów przed naciskami, nękaniami czy nawet szantażem wszczynania postępowań karnych w trakcie sprawowania mandatu.

Natomiast argument ten nie znajduje zastosowania, jeżeli postępowanie karne już się toczyło w momencie wyboru. Niemniej, także te sytuacje objęto działaniem immunitetu, ale w węższym zakresie, bo zastosowanie immunitetu uzależniono od pozytywnego działania izby, tj. od podjęcia uchwały żądającej zawieszenia postępowania. Tym samym – zdaniem Trybunału – na tle art. 105 ust. 3 nie ma podstaw do automatycznego odnoszenia działania immunitetu do tych czynów popełnionych przed dniem wyboru, w których już wszczęto postępowanie *ad personam*.

Ponadto Trybunał stwierdził, że unormowanie art. 105 ust. 3 Konstytucji jest na tyle precyzyjne, że może być bezpośrednio stosowane zarówno przez parlament, jak też przez organy sądownictwa i prokuratury. Przepis ten charakteryzuje się wystarczającym stopniem precyzji i konkretności, by mógł być stosowany bezpośrednio, nawet, gdy brakuje „podbudowywującej” go regulacji ustawowej.

Podsumowując, Trybunał uznał, że postanowienia art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zawierają w swojej istotnej treści unormowania odmienne od uregulowań art. 105 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Trybunału odmiennosc ta idzie tak daleko, że przybiera postać sprzeczności między normami różnego rzędu, która nie da się usunąć w drodze wykładni.

Trybunał rozważając problem zgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 Konstytucji podkreślił, że ogólny kształt unormowań immunitetowych może i powinien być oceniany z punktu widzenia zasady równości, ponieważ unormowania te wprowadzają odstępstwo od konstytucyjnego nakazu równego traktowania. Trybunał podkreślił, że przyznanie immunitetu określonej grupie osób zawsze albo musi znajdować oparcie w konkretnych przepisach konstytucyjnych, albo musi stanowić konieczną przesłankę właściwej realizacji poszczególnych zasad czy norm konstytucyjnych (wyrok z 28 listopada 2001 r., K. 36/01).

V. SAMORZĄD TERYTORIALNY

1. Zasada wyłączności ustawy w nakładaniu zadań publicznych na jednostki samorządu terytorialnego

Zasada wyłączności ustawowej nakładania zadań publicznych na jednostki samorządu terytorialnego jest określona w art. 166 ust. 2 Konstytucji wskazującym, że jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych.

Zasada wyłączności ustawy była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału. Zakłada ona monopol parlamentu do regulowania istotnych społecznie spraw. Nabrała ona wyjątkowego znaczenia po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Zasada ta została uznana za gwarancję samodzielności samorządu terytorialnego w sprawach związanych z ustrojem, zakresem zadań i sposobem funkcjonowania samorządu terytorialnego. Trybunał podkreślił, 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 Konstytucji. Oznacza to, że zasada wyłączności ustawy, nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe, bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (wyrok z 26 czerwca 2001 r., U. 6/00).

2. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa tych jednostek. Do istoty samodzielności finansowej należy zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych tym jednostkom przypisanych, pozostawienie im swobody kształtowania wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie. Trybunał wielokrotnie przypominał jednak, że samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego. Może ona zostać ograniczona w drodze ustawy pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. W ocenie Trybunału eliminacji określonych źródeł dochodów własnych nie można mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów gmin, jak też poziomu tych dochodów.

Zasada samodzielności finansowej gmin znalazła wyraz przede wszystkim w art. 167 Konstytucji. Trybunał zwracał uwagę, że art. 167 Konstytucji, statuujący jedną z podstawowych gwarancji samodzielności gmin, stanowi integralną całość. W ustępie pierwszym zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Kolejny ustęp wskazuje rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Są nimi: dochody własne, subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa. Art. 167 ust. 3 zastrzega dla określenia źródeł dochodów tryb ustawy, co stanowi istotną gwarancję samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Wreszcie art. 167 ust. 4 deklaruje, iż zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Ocena, czy prawodawca zachował odpowiednie proporcje między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego danego szczebla, musi uwzględniać m.in. możliwości finansowania zadań z określonych źródeł dochodów.

Według Trybunału fakt, że ustawa ogranicza pewne dochody jednostek samorządu terytorialnego, nie może stanowić podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności danej regulacji prawnej, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację efektywną poszczególnych zadań publicznych. Aby można było stwierdzić niekonstytucyjność regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego, należałoby wykazać m.in., że jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione w wyniku wejścia w życie danej regulacji.

Trybunał zwracał również uwagę na ograniczoność zasobu środków publicznych. Sam fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, jeżeli ogólny poziom dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych administracji rządowej i samorządowej. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

Trybunał wielokrotnie przypominał, że ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa zgodnie z przyjmowanymi przez siebie celami politycznymi i gospodarczymi. Trybunał nie jest kompetentny do oceny celowości stanowionych regulacji prawnych i może interweniować tylko w przypadku oczywistego naruszenia norm konstytucyjnych. Dotyczy to w szczególności ustaw kształtujących system finansów publicznych, w tym również ustaw określających zasady podziału środków publicznych między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Podstawę do stwierdzenia niezgodności ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji mogą stanowić tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów, występujące przy podziale środków między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego (wyrok z 7 czerwca 2001 r., K. 20/00).

3.

Zasada odpowiedniości

Art. 167 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę odpowiedniości (adekwatności). Znaczenie tej zasady rozpatrywać należy w kontekście innych regulacji zawartych w rozdziale VII Konstytucji a w szczególności w art. 166 ust. 1 i 2 i art. 167 ust. 2 i 4.

Trybunał przede wszystkim zważył, czy w istocie, w art. 167 ust. 1 Konstytucji, chodzi jedynie o aspekt finansowy, dający się wyrazić kwotowo (postulat dostarczenia odpowiednich środków). Zauważył, że ta „odpowiedniość udziału” jest związana z konstytucyjną regulacją pojęcia zadania własnego (art. 166 ust. 1) oraz zadania zleconego (art. 166 ust. 2). Zasada odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych nie może być także tłumaczona w oderwaniu od klasyfikacji rodzajowej dochodów samorządu terytorialnego, określonej w art. 167 ust. 2 Konstytucji i mającej charakter gwarancyjny. Trybunał wywiódł stąd wniosek, iż zasada odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających samorządowi zadań nie może być sprowadzana jedynie do aspektu dostarczenia odpowiedniej kwotowo lub procentowo wielkości dochodów publicznych.

Nie lekceważąc bowiem kryterium *stricte* finansowego – zwłaszcza, gdyby okazało się, iż kwoty wpływów z przekazanych samorządowi rodzajów i tytułów prawnych dochodów są rażąco i niewspółmiernie niskie – Trybunał podkreślił, iż art. 167 ust. 1 Konstytucji ma w pierwszym rzędzie charakter ustrojowo-gwarancyjny. Chodzi w nim o to, by odpowiedniość owego udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody płyną, ale także do odpowiedniości form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych temu samorządowi. Zdaniem Trybunału z istoty zadania własnego wynika, że jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania. Przez uniemożliwienie wykonywania zadania własnego z powodu braku odpowiedniego udziału w dochodach publicznych – Trybunał rozumiał zatem takie sytuacje, w których wpływy płynące z przekazanych ustawowo dochodów są na tyle znikome lub nieznaczące, że prowadzi to albo do zmuszenia samorządu do finansowania w całości zadania z pozostałych dochodów własnych, albo też do odstąpienia od realizacji tego zadania, mimo że jego wykonywanie jest obowiązkiem ustawowym samorządu. Z istoty zadania własnego samorządu wynika zatem to, że zakres i sposób jego finansowania winien zawsze być przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonania w relacji do wykonywania innych zadań własnych. Powoduje to, iż płynna jest i niewymierna kwotowo i procentowo (poza sytuacjami ewidentnymi, o których mowa była wyżej) granica pomiędzy dochodami przeznaczonymi na finansowanie tego, lub innego zadania własnego – w granicach wyznaczonych jednak przez art. 167 ust. 1 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji (wyrok z 28 czerwca 2001 r., U. 8/00).

4. Niedopuszczalność przerwania odpowiedzialności państwa

Trybunał rozważał problem obciążenia jednostek samorządu terytorialnego, powstałych 1 stycznia 1999 r., odpowiedzialnością odszkodowawczą z tytułu zdarzeń zaistniałych przed tą datą. Trybunał wypowiedział się krytycznie w kwestii przerwania odpowiedzialności państwa na nowo tworzone podmioty prawa. Stwierdził, że nie ma w naszym systemie prawa przepisów wyrażających „ogólną zasadę, według której nowo powstały samodzielny podmiot prawa (osoba prawna) ponosi odpowiedzialność za zobowiązania zlikwidowanej (przekształconej) jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa w sytuacji, gdy podstawą jego istnienia jest ten sam wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i środków majątkowych, który stanowił podstawę istnienia zlikwidowanej (przekształconej) jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa” (wyrok z 5 czerwca 2001 r., K. 18/00).

5. Niepołączalność mandatów z członkostwem w spółkach handlowych

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konieczność wprowadzenia ograniczeń w swobodzie zajmowania stanowisk w podmiotach gospodarczych przez osoby pełniące funkcje publiczne, nie da się w dzisiejszej rzeczywistości kwestionować. Autorytet państwa i prawa przezeń stanowionego jest w dużym stopniu uzależniony od autorytetu funkcjonariuszy publicznych działających w jego imieniu. Interes publiczny, którego realizacji mają służyć antykorupcyjne przepisy, polega na zapobieżeniu angażowania się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. W demokracji przedstawicielskiej to zaufanie jest założeniem i warunkiem niezbędnym funkcjonowania ustroju społecznego. Ustawodawca może więc nakładać na radnych różnego rodzaju ograniczenia w odniesieniu do ich działalności zawodowej, pod warunkiem, że ograniczenia te pozostawać będą w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć i że zakres tych ograniczeń pozostanie współmierny do rangi tego interesu. Ograniczeń nakładanych na osoby sprawujące funkcje publiczne nie można zatem rozpatrywać w kategoriach ograniczeń wolności i praw tych osób lecz należy je traktować jako środek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych. Zasada proporcjonalności ograniczeń odnosić się winna nie do statusu radnego jako obywatela lecz do potrzeb związanych z prawidłowym funkcjonowaniem instytucji samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie Trybunału wielokrotnie podkreślano, że do oceny racjonalności i współmierności wprowadzanych ograniczeń w pierwszym rzędzie jest powołany ustawodawca, a ingerencja Trybunału dopuszczalna jest dopiero wtedy, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne.

Trybunał – nie kwestionując swobody ustawodawcy w ustalaniu zakresu ograniczeń, które mogą być kształtowane w różnych okresach w odmienny sposób, z uwagi na nasilenie zjawisk korupcji i negatywną reakcję społeczną – stwierdza tylko, czy ustawodawca realizując zakładany cel, nie przekroczył granic swobody regulacyjnej w sposób naruszający przepisy konstytucyjne. Oceny przepisu art. 18 pkt 1 i 2 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi Trybunał dokonał przez pryzmat tego celu, który wymaga realizacji ze względu na interes publiczny w prawidłowym funkcjonowaniu samorządu terytorialnego.

Trybunał wskazał, że za rezygnacją z uregulowań przewidzianych w art. 24f ust. 3 i art. 24g ustawy o samorządzie gminnym przemawiał jej „korupcjogenny” charakter. Niewątpliwe zagrożenie dla niezależności osób sprawujących funkcje publiczne (a do nich należy zaliczyć radnych gminy), stanowią powiązania majątkowe z podmiotami, które mogą mieć interes faktyczny w podejmowaniu określonych rozstrzygnięć i decyzji. Rzeczywiste zagrożenie istnieje wówczas, gdy powiązanie majątkowe osoby sprawującej urząd publiczny z innym podmiotem ma charakter stały – co może prowadzić do częściowego przynajmniej utożsamiania interesu majątkowego funkcjonariusza z interesem majątkowym tego podmiotu. Z takiego założenia wyszedł ustawodawca ustanawiając zasadę, że radni nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie radnego do tych władz są z mocy prawa nieważne – art. 24f ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok z 8 października 2001 r. K.11/01).

VI. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZED TRYBUNAŁEM STANU

Problem odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Trybunał Konstytucyjny rozważał w kontekście przepisów intertemporalnych. Przypomniawszy, że art. 33b ust. 2 poprzednio obowiązującej Konstytucji określał, że Trybunał Stanu może orzekać o odpowiedzialności karnej osób pociągniętych do odpowiedzialności konstytucyjnej za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.

Redakcja poprzednio obowiązującego art. 33b ust. 2 Konstytucji różni się od literalnego brzmienia obecnie obowiązującego art. 156 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.

Odpowiedzialność karna, według Trybunału, we wszystkich fazach postępowania, należy, co do zasady, do domeny wymiaru sprawiedliwości. Sprawowany jest on – jak stanowi art. 175 ust. 1 Konstytucji – przez sądy. Do sądów zaś Konstytucja zalicza: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (art. 175). Systematyka rozdziału VIII Konstytucji nie pozostawia zatem wątpliwości co do tego, że do kategorii sądów nie został zaliczony ani Trybunał Konstytucyjny ani Trybunał Stanu. Sądy bowiem wymienione zostały oddzielnie, w podrozdziale zatytułowanym „Sądy” (art. 175 i nast. Konstytucji), Trybunał Stanu zaś znalazł się poza tą kategorią w odrębnym podrozdziale (art. 198 i następne Konstytucji). O różnej pozycji ustrojowej sądów oraz Trybunału Stanu przesądza zatem zarówno systematyka rozdziału VIII, jak jego tytuł oraz poszczególne podtytuły.

Od zasady, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sądy, a sądy powszechne w szczególności (art. 177), Konstytucja, zdaniem Trybunału, wprowadziła dwa wyjątki. Pierwszy określony został treścią art. 145 ust. 1, który stanowi, że Prezydent RP za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Użycie funktora „lub” w redakcji tego przepisu, właściwego dla alternatywy zwykłej, oznacza, że Prezydent odpowiada przed Trybunałem Stanu bądź konstytucyjnie i za przestępstwo łącznie, bądź też tylko konstytucyjnie albo tylko za przestępstwo. Innymi słowy, Prezydent nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za przestępstwo przed sądami powszechnymi. Trybunał odnotował, że w nauce formułowany jest dla tego przypadku pogląd o wyłącznej i zupełnej właściwości Trybunału Stanu w odniesieniu do Prezydenta.

Odpowiedzialność Prezydenta przed Trybunałem Stanu jest zupełna, ponieważ obejmuje wszystkie przestępstwa, których dopuścił się w okresie sprawowania urzędu, a nie tylko te, które zostały popełnione w związku ze sprawowaniem tego urzędu i jest zarazem wyłączna, ponieważ za popełnienie przestępstwa może on być również pociągnięty do odpowiedzialności wyłącznie przed Trybunałem Stanu.

Ta szczególna kognicja Trybunału Stanu w stosunku do osoby Prezydenta jest wyrazem szczególnej pozycji ustrojowej Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i tym samym pierwszej osoby w państwie. Stąd przysługujący mu formalny immunitet całkowity.

Drugi wyjątek przewidziany został w przepisie art. 156 ust. 1 Konstytucji, o następującym brzmieniu: „Członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem”. Posłużenie się w tym przypadku funktorem „a także”, a nie łącznikiem „lub”, jak w przypadku redakcji art. 145 ust. 1, prowadzi do wniosku, że pociągnięcie do odpowiedzialności za przestępstwo przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów warunkowane jest uprzednim bądź jednoczesnym postawieniem mu zarzutu

popelnienia deliktu konstytucyjnego. W odniesieniu do tej kategorii osób przyjęło się mówić o częściowej i konkurencyjnej właściwości Trybunału Stanu w sprawach o przestępstwo. Trybunał uznał, że nie każde przestępstwo popelnione przez członka Rady Ministrów może stać się przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Stanu, ale tylko takie, które zostało popelnione w związku z zajmowanym stanowiskiem (stąd kompetencja częściowa). Koniecznym warunkiem odpowiedzialności członka Rady Ministrów za przestępstwo przed Trybunałem Stanu jest podjęcie przez Sejm uchwały o pociągnięciu go do tej odpowiedzialności, w trybie określonym w art. 156 ust. 2 Konstytucji (stąd właściwość konkurencyjna). Wyraźna dystynkcja w zakresie odpowiedzialności Prezydenta i członka Rady Ministrów za przestępstwo jest konsekwencją innego usytuowania członków Rady Ministrów w państwie, nieporównywalnego do pozycji Prezydenta. Stąd inne też przesłanki i tryb postawienia Prezydenta w stan oskarżenia za popelnienie przestępstwa. Różnice te, wynikające z zasadniczo odmiennych pozycji ustrojowych głowy państwa i członka rady Ministrów, nie mogą pozostać obojętne dla kierunków wykładni art. 156 Konstytucji. Taki rodzaj relacji pomiędzy odpowiedzialnością konstytucyjną a odpowiedzialnością za przestępstwo członka Rady Ministrów uzasadnia tezę o akcesoryjnym charakterze postępowania przed Trybunałem Stanu w sprawie o przestępstwo, w stosunku do postępowania mającego za przedmiot delikt konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że Trybunał Stanu staje się organem (sądem) sprawującym wymiar sprawiedliwości dopiero po podjęciu przez Sejm uchwały o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej z jednoczesnym pociągnięciem go do odpowiedzialności za przestępstwo. Na tle tego ujęcia kognicja Trybunału Stanu w odniesieniu do członka Rady Ministrów nie jest ani wyłączna ani automatyczna.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego gdyby ustrojodawca chciał uczynić Trybunał Stanu sądem specjalnym dla członków Rady Ministrów, redakcja art. 156 ust. 1 Konstytucji powinna mieć analogiczną konstrukcję jak w art. 145 ust. 1, który ustanawia Trybunał Stanu swego rodzaju sądem specjalnym wobec Prezydenta. Tego wniosku nie da się jednak poprawnie wyprowadzić z obecnie obowiązujących regulacji konstytucyjnych.

Konfrontacja fundamentalnych zasad konstytucyjnych równości i legalności z treścią art. 156 Konstytucji oraz przepisami ustawy o Trybunale Stanu doprowadziła Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że interpretacja wykluczająca całkowicie możliwość odpowiedzialności członków Rady Ministrów przed sądem powszechnym pozostawałaby w zasadniczej kolizji z zasadą równego traktowania i zasadą legalizmu.

Trybunał odnotował też formułowany w doktrynie pogląd, że przyjęcie zasady odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członków Rady Ministrów za wszystkie przestępstwa popelnione w związku z zajmowanym stanowiskiem musiałoby być uznane za przywilej nie znajdujący wystarczającego usprawiedliwienia.

Zdaniem Trybunału obecna treść art. 156 ust. 1 Konstytucji istotnie nakłada na Sejm obowiązek sformułowania wobec członka Rady Ministrów, któremu zarzucono delikt konstytucyjny, także oskarżenia o popelnienie przestępstwa, jeśli są ku temu powody. Sejm nie może dziś – na gruncie nowej Konstytucji – uzależnić łącznego rozpoznania czynów stanowiących delikt konstytucyjny i przestępstwo od swojego uznania, że łączne rozpoznanie tych czynów jest celowe, tak jak to było pod rządami poprzedniej ustawy zasadniczej. Jest to obecnie powinność Sejmu i można nawet mówić o obligatoryjności pociągnięcia członka Rady Ministrów do odpowiedzialności za przestępstwo w przypadku oskarżenia go o delikt konstytucyjny. Nie oznacza to jednak, że sąd powszechny staje się niewłaściwy do rozpoznania sprawy o przestępstwo, z chwilą objęcia czynu samym tylko oskarżeniem o delikt konstytucyjny lub postawienia wniosku wstępnego dla Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Jeśli bowiem z jakichkolwiek powodów Sejm nie wywiązałby się z powinności łącznego rozpoznania odpowiedzialności za delikt konstytucyjny i za

przestępstwo, to nadal właściwym do rozpoznania sprawy karnej pozostawałby sąd powszechny. Jego kognicja w tego typu sprawach wygaszałaby dopiero po przyjęciu przez Sejm uchwały o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności za przestępstwo przed Trybunałem Stanu, a w pewnych wypadkach musiałaby niejako na powrót „odżyć”, jeśli Trybunał Stanu nie wydał orzeczenia w sprawie o przestępstwo.

Źródłem takiego określenia wzajemnych relacji pomiędzy Sejmem a sądem powszechnym, na tle odpowiedzialności członka Rady Ministrów za delikt konstytucyjny i przestępstwo, jest, zdaniem Trybunału, zasada podziału i równoważenia się władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, wyrażona w art. 10 Konstytucji. Na zasadzie tej opiera się struktura władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyrazem zasady podziału i równowagi władz są, poza jednoznaczną treścią art. 10, także postanowienia Konstytucji o roli sądownictwa, a sądownictwa powszechnego w szczególności w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości, zawarte w art. 175 i 177 Konstytucji.

Zasada podziału i równowagi władz oznacza także, jak uważa Trybunał, wzajemną kontrolę działań organów państwa w granicach ich kompetencji oraz realną zdolność wzajemnego hamowania i powściągnięcia się. Skoro więc w art. 177 Konstytucji sformułowano generalną kompetencję sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, oznacza to tym samym, że wyjątki od tak ujętej generalnej kompetencji nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Jeśli więc z jakichkolwiek przyczyn czyn objęty oskarżeniem o delikt konstytucyjny członka Rady Ministrów nie zostałby objęty w postępowaniu przed Trybunałem Stanu oskarżeniem o popełnienie przestępstwa, to obowiązkiem sądu powszechnego będzie prowadzenie nadal postępowania karnego, w ramach generalnej kompetencji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W przeciwnym wypadku doszłoby do naruszenia trzech konstytucyjnych zasad: zasady legalizmu (art. 7), zasady równości wszystkich wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32) oraz zasady podziału i równoważenia się władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 ust. 1).

Zdaniem Trybunału dopóki Sejm nie obejmie oskarżeniem za przestępstwo członka Rady Ministrów, pociągniętego do odpowiedzialności za delikt konstytucyjny, dopóty zachowana jest właściwość sądu powszechnego do prowadzenia postępowania karnego obejmującego taki czyn.

Teza ta pozwoliła Trybunałowi zdecydowanie opowiedzieć się za poglądem, że właściwość sądu powszechnego w sprawie o przestępstwo zachowana jest także wtedy, kiedy przedmiotem postępowania przed Trybunałem Stanu nie stał się delikt konstytucyjny. Konsekwencją przyjęcia, że właściwość sądu powszechnego w postępowaniu o przestępstwo członków Rady Ministrów trwa tak długo, jak długo Sejm, formułując zarzut popełnienia deliktu konstytucyjnego, nie obejmie oskarżeniem przed Trybunałem Stanu tego czynu, jest – zdaniem Trybunału – konstatacja, że art. 156 ust. 1 Konstytucji nie wprowadził nowych, na tyle istotnych elementów, w porównaniu do poprzednio obowiązującego art. 33b ust. 2 Konstytucji, aby można było zasadnie uznać niezgodność art. 2 ust. 4 ustawy o Trybunale Stanu z obecnie obowiązującym art. 156 ust. 1 Konstytucji, w zakresie określonym w sentencji. Celowe było jednak podkreślenie, dla usunięcia wszelkich wątpliwości interpretacyjnych, że odpowiedzialność przed sądem powszechnym za przestępstwo dopuszczona jest jedynie wtedy, gdy Sejm nie podjął uchwały o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności (wyrok z 21 lutego 2001 r., P.12/00).

VII. FINANSE PUBLICZNE

1. Wyłączność ustawowa regulacji podatkowej

Zasadnicze, pierwszoplanowe znaczenie dla realizacji idei państwa prawnego w prawie podatkowym ma praworzędna, zgodna z konstytucją, ingerencja państwa w stosunki majątkowe jednostki. Art. 217 Konstytucji, określając jakie elementy podatkowego stanu faktycznego wymagają regulacji ustawowej, narzuca ustawodawcy zwykłemu tryb regulowania kwestii podatkowych. Zdaniem Trybunału z art. 217 Konstytucji wynika, że ustawy powinny rozstrzygać przynajmniej, kto powinien płacić podatek (podmiot), jakie zjawiska życia społecznego i gospodarczego podlegają opodatkowaniu (przedmiot) oraz w jakiej wysokości podatek powinien być płacony.

Trybunał przypomniał, że art. 217 Konstytucji nie ma charakteru jednolitego. Z jednej strony ustanawia on bezwzględną wyłączność ustawy dla nakładania podatków, innych danin publicznych, określania podmiotów, przedmiotów i stawek podatkowych. Z drugiej strony, końcowe fragmenty art. 217 Konstytucji nakazują zachowanie formy ustawy dla normowania zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od opodatkowania. Oznacza to, zdaniem Trybunału, pozostawienie większej możliwości regulacyjnej aktom wykonawczym – skoro bowiem wyłączność ustawy odnosi się w sposób bezwzględny tylko do określania zasad oraz kategorii, to nie ma konstytucyjnych przeszkód, by materie bardziej szczegółowe zostały powierzone aktom wykonawczym. O ile więc w zakresie nakładania podatków, określania ich podmiotów, przedmiotów i stawek Konstytucja wymaga bezwzględnie regulacji ustawowej, czemu czynią zadość art. 2 i art. 54 ust. 1 oraz art. 18 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, o tyle w zakresie przyznawania ulg i umorzeń występuje pewne złagodzenie reżimu. Nie wyklucza się możliwości ich sprecyzowania w rozporządzeniu.

Powyższą uwagę o charakterze ogólnym Trybunał uczynił dla podkreślenia odmiennej rangi norm wprowadzających ulgi podatkowe (wyrok z 3 kwietnia 2001 r., K. 32/99).

Odnosząc się do kwestii zupełności ustawowej w sprawach podatkowych Trybunał uznał dopuszczalność regulowania określonych elementów stosunku podatkowego w powszechnie obowiązujących aktach normatywnych innych niż ustawy. Dla potwierdzenia tej tezy odwołał się do wykładni historycznej. Konstytucja Marcowa z 1921 r. w art. 92 stwierdzała (z punktu widzenia rzeczywistego stanu rzeczy bardziej prawidłowo), iż „wszyscy obywatele mają obowiązek ponosić wszelkie ciężary i świadczenia publiczne ustanowione na podstawie ustaw”. Oznacza to, iż obowiązująca Konstytucja nie formułuje zasady zupełności ustawowej w dziedzinie prawa podatkowego. Trybunał podtrzymał utrwalony w jego orzecznictwie pogląd, iż w ustawie winny zostać uregulowane wszystkie istotne elementy stosunku daninowego, natomiast w powszechnie obowiązujących aktach wykonawczych mogą zostać uregulowane takie elementy stosunku daninowego, które nie mają istotnego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji tego stosunku. Odnosi się to również do spraw mniejszej wagi mieszczących się w zakresie zagadnień wymienionych w art. 217 Konstytucji. Skoro w akcie normatywnym nie będącym ustawą nie wprowadzono w istocie nowego rodzajowo świadczenia, to nie naruszono art. 84 Konstytucji (wyrok z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00).

Ustawa budżetowa, jak wynika z treści art. 219 Konstytucji, określa dochody i wydatki państwa w ciągu roku budżetowego. Jest więc planem finansowym, któremu Konstytucja, ze względu na jego znaczenie dla funkcjonowania państwa, nakazuje nadać formę ustawy (art. 219 ust. 1). Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę takiej ustawy. Jest ona traktowana jako ustawa formalna i szczególna. Wyraża się to w odrębności jej niektórych cech w stosunku do innych ustaw. Treść materialną tego aktu tworzą z reguły normy planowe, skonkretyzowane czasowo i kwotowo, nie zaś normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. „Akt ten – jeden z najważniejszych aktów politycznych państwa odzwierciedla przewidywany stan gospodarki oraz preferencje polityczne władzy ustawodawczej (odpowiednio także i wykonawczej) w danym roku. Jest więc aktem polityki finansowej państwa na dany rok. Stąd też treści planistyczne ustawy budżetowej mogą podlegać badaniu Trybunału w bardzo ograniczonym zakresie. Ustawa budżetowa przesądza o dochodach w oparciu o istniejący stan prawny. Także ustalając wydatki, nie może znosić ani modyfikować tych zobowiązań państwa, które ciążą na nim i są konsekwencją obowiązywania innych ustaw, musi bowiem skutki finansowe z tych ustaw wynikające uwzględniać (zasada *rebus sic stantibus*). Jednakże nawet w takiej sytuacji ocena zrealizowania takich obowiązków prawnych może być niemożliwa, jeżeli dopuszcza się możliwość finansowania konkretnego zadania z różnych źródeł (np. z subwencji ogólnej, dotacji itd.), a ustawodawca w sposób definitywny nie przesądził – tak jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie – w jakim zakresie i z jakiego źródła zadanie to ma być finansowane.

Analizując problem wydatków – w porządku prawnym określonym poza ustawą budżetową – nie można, zdaniem Trybunału, abstrahować od tego, że zawsze szczegółowe postanowienia ustawy budżetowej stanowią fragmenty wyważonej i zbilansowanej koncepcji ogólnej. Z tego punktu widzenia istotne jest też zachowanie równowagi budżetowej, stanowiącej odrębną wartość konstytucyjną wymagającą ochrony. Nakazuje to traktowanie budżetu jako pewnej całości i dyktuje powściągliwość w dokonywaniu kontroli jego poszczególnych postanowień. Ogólny poziom dochodów publicznych może nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez Konstytucję i ustawy. Ustawodawca jest wtedy zobligowany do odpowiedniego wazenia potrzeb finansowanych z budżetu państwa. Sam proces dokonywania wyborów politycznych i ekonomicznych a także problem trafności i słuszności rozstrzygnięć parlamentu, pozostaje – co do zasady – poza kontrolą Trybunału (postanowienie z 20 czerwca 2001 r., K. 35/00).

VIII. STANY NADZWYCZAJNE

Problematyka sytuacji szczególnych zagrożeń regulowana jest art. 228 Konstytucji, przewidującym możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych takich jak stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej, przy czym ustawy winny regulować zasady działania organów władzy publicznej, zakres dopuszczalnych ograniczeń swobód obywatelskich oraz pokrywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia praw i wolności (art. 228 ust. 3 i 4 Konstytucji).

Zgodnie z art. 236 Konstytucji w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie Ustawy Zasadniczej (a więc do 16 października 1999 r.) Rada Ministrów zobowiązana była do przedstawienia Sejmowi RP projektów ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji. Rada Ministrów nie wywiązała się z tego obowiązku. Stosowne projekty ustaw o stanie klęski żywiołowej, o stanie wyjątkowym i o stanie wojennym przedstawił Prezydent RP 22 października 1997 r., zaś 26 listopada 1997 r. przedstawił projekt ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Rada Ministrów zajęła stanowisko wobec tych projektów – odpowiednio: 17 maja 1999 r., 15 marca 1999 r., 14 kwietnia 1998 r. i 27 lutego 1998 r. Trybunał przypomniał, że problematyka stanów nadzwyczajnych jest niezwykle istotna z punktu widzenia ochrony praw jednostki oraz zapewnienia praworządnego funkcjonowania organów władzy publicznej. Nie sposób przewidzieć wydarzeń nadzwyczajnych, które mogą zdarzyć się nawet w najbardziej demokratycznym państwie. Dlatego też system prawa nie może pozostawać nieprzygotowany na takie sytuacje.

Trybunał zauważył, że polskie regulacje stanów nadzwyczajnych obejmują w szczególności: dekret z 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, ustawę z 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym, a także tak zwane dekrety grudniowe z 1981 r., zwłaszcza dekret z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.). Jest rzeczą niedopuszczalną, by po 12 latach demokratycznych przemian w polskim systemie prawnym pozostawały tego typu regulacje. Nie tylko bowiem ich treść daje świadectwo epoce, w której – jak wskazuje preambuła Konstytucji z 1997 r. – „podstawowe prawa i wolności człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”, ale też zakres ich prawnego obowiązywania jest niepewny i niejasny. Nie ulega bowiem wątpliwości, że niektóre fragmenty tych aktów uległy derogacji z dniem wejścia w życie nowej Konstytucji, inne zaś, choć nie utraciły mocy obowiązującej, są z konstytucją niezgodne. Bardzo trudne jest tym samym ustalenie obowiązującego stanu prawnego w zakresie ustawowej regulacji problematyki stanów nadzwyczajnych, co skutkuje istnieniem luk w prawie, których usunięcie jest konieczne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i dla pełnego wprowadzenia w życie postanowień rozdziału XI Konstytucji. Ustawowe unormowanie problematyki stanów nadzwyczajnych może obejmować kwestie udzielania pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Decyzja w tym zakresie należy do ustawodawcy, wobec czego Trybunał w tym miejscu wskazał jedynie, że samo zaistnienie zdarzenia, mającego charakter klęski żywiołowej nie jest równoznaczne z nałożeniem na Państwo bezwzględneho obowiązku udzielenia pomocy materialnej osobom poszkodowanym w wyniku działania sił przyrody. O tym czy i jakie działania zostaną podjęte celem materialnego wsparcia poszkodowanych obywateli, mogą, zdaniem Trybunału, decydować takie elementy jak charakter i rozmiary klęski, a także dotkliwość jej skutków i liczba osób poszkodowanych.

Z zasady równości nie wynika obowiązek jednakowego traktowania podmiotów poszkodowanych różnymi klęskami żywiołowymi, bowiem ich sytuacja nie zawsze jest relewantna. W związku z tym za celowe uznać należy stworzenie „uniwersalnej” regulacji, w

której ustawodawca – w granicach swego swobodnego uznania – określiłby tryb i przesłanki podejmowania decyzji o przyznaniu pomocy ofiarom różnych klęsk żywiołowych oraz formy tej pomocy tak, by w przyszłości nie było konieczne wydawanie w tym zakresie epizodycznych aktów prawnych (postanowienie sygnalizacyjne z 6 marca 2001 r., S. 1/01).

Warszawa, marzec 2002 r.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1: **INFORMACJE STATYSTYCZNE O SPRAWACH ROZPOZNANYCH PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W 2001 R.**

SPRAWY zakończone ¹	Etap rozpoznania	wstępne	merytoryczne	Ogółem
	Liczba spraw	177	93	270
TRYB WSZCZĘCIA postępowania ²	Wnioski	14	54	68
	Pytania prawne	-	13	13
	Skargi konstytucyjne	163	26	189
Orzeczenia⁵	Wyroki	-	64	64
	Postanowienia	300	32	332
	RAZEM	300	96	396

ROZPOZNANIE WSTĘPNE					
Tryb wszczęcia postępowania		Wnioski	Skargi konstytucyjne	Razem	
LICZBA SPRAW ZAKOŃCZONYCH¹		14	163	177	
TREŚĆ rozstrzygnięcia	Odmowa nadania biegu		14	176	190
	w tym	w całości	14	172	186
		w części	0	4	4
	Nieuwzględnienie zażalenia		6	80	86
	Uwzględnienie zażalenia		0	9	9
	Pozostawienie zażalenia bez rozp.		0	6	6

	Umorzenie postępowania	0	1	1
	Zawieszenie postępowania	0	4	4
	Podjęcie zawieszzonego postęp.	0	3	3
	Nieuwzgl. wniosku o zwrot kosztów	0	1	1
SKŁADY orzekające	Pełny skład	0	0	0
	Trzech sędziów	6	97	103
	Jeden sędzia	14	183	197
ŁĄCZNA LICZBA POSTANOWIEŃ⁵		20	280	300

ROZPOZNANIE MERYTORYCZNE		
Liczba spraw ogółem		93
TRYB WSZCZĘCIA postępowania ²	Wnioski	54
	Pytania prawne	13
	Skargi konstytucyjne	26
PRZEDMIOT zaskarżenia ³	Umowy międzynarodowe	0
	Ustawy	85
	Inne akty normatywne	31
TREŚĆ rozstrzygnięcia ⁴	Niezgodność z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą	27
	Zgodność z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą	37
	Umorzenie postępowania	44
	Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej	1

	Sygnalizacja			2
Orzeczenia⁵		Wyroki	Postanowienia	<i>ogółem</i>
		64	32	96
SKŁADY orzekające	Pełny skład	10	5	15
	Pięciu sędziów	44	26	70
	Trzech sędziów	10	1	11

UWAGA!

1. Liczba spraw zakończonych na etapie rozpoznania wstępnego nie obejmuje ani spraw, którym nadano dalszy bieg w całości lub w części czyli przekazano je do rozpoznania merytorycznego (zarządzeniem o nadaniu biegu bądź postanowieniem o uwzględnieniu zażalenia) ani spraw w toku, w których nie ma jeszcze żadnego rozstrzygnięcia.

2. Liczba spraw wszczętych i rozpoznanych w określonym trybie (wniosku, pytania prawnego bądź skargi konstytucyjnej) nie jest tożsama z liczbą odpowiednio: wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na łączenie do wspólnego rozpoznania wniosków, pytań prawnych lub skarg konstytucyjnych (zob. załącznik 2 oraz rubrykę dot. wnioskodawców w załącznikach 3 i 4).

3. Liczba aktów normatywnych będących przedmiotem zaskarżenia nie jest tożsama z liczbą spraw ani z liczbą wydanych orzeczeń gdyż niejednokrotnie w jednej sprawie (pod jedną sygnaturą) Trybunał Konstytucyjny orzeka o konstytucyjności wielu aktów, czasem nawet różnego rzędu (np. wielu ustaw lub ustawy i rozporządzenia).

4. Liczba rozstrzygnięć (objętych pojęciem „treść rozstrzygnięcia”) nie jest tożsama z liczbą wydanych orzeczeń, które niejednokrotnie zawierają równocześnie różne rodzaje rozstrzygnięć (np. wyrok zawierający w sentencji postanowienie o umorzeniu postępowania w odniesieniu do części przedmiotu zaskarżenia).

5. Liczba wydanych orzeczeń nie jest tożsama z liczbą spraw, ponieważ w jednej sprawie mogą być wydane dwa orzeczenia (np. postanowienie o odmowie nadania biegu i postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia lub wyrok i postanowienie sygnalizacyjne).

**Załącznik nr 2: PODMIOTY INICJUJĄCE POSTĘPOWANIE PRZED TRYBUNAŁEM
KONSTITUCYJNYM W SPRAWACH ROZPOZNANYCH W 2001 R.**

UWAGA!

1. Poniższe dane nie uwzględniają postanowień wydanych w trybie rozpoznania wstępnego (sygn. T i Ts).
2. Liczba podmiotów inicjujących postępowanie nie jest tożsama z liczbą rozpatrzonych spraw, ze względu na łączenie do wspólnego rozpoznania wniosków, pytań prawnych lub skarg konstytucyjnych (zob. rubrykę dot. wnioskodawców w załącznikach 3 i 4).
3. Liczba podmiotów inicjujących postępowanie nie jest również tożsama z liczbą wydanych orzeczeń, ponieważ w jednej sprawie mogą być wydane dwa orzeczenia (np. wyrok i postanowienie sygnalizacyjne – zob. załącznik 1).

A. Podmioty inicjujące postępowanie w trybie wniosku	Liczba wniosków
Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego	36
(rady gminne: Rada Gminy i Miasta w Bogatyni, Rady Gmin: Goczałkowice-Zdrój, Kleszczów, Rudna, Stare Babice, w Gąsawie, w Inowrocławiu, w Rogowie, Złotniki Kujawskie; Rady Miejskie: Będzina, Helu, Konina, Kosakowa, Świnoujście, Zduńskiej Woli, w Bielsku Podlaskim, w Biskupcu, w Debrznie, w Dobrym Mieście, w Gorzowie Wielkopolskim, w Łabiszynie, w Łodzi, w Nysie, w Olsztynie, w Pakości, w Policach – 2, w Połańcu, w Rykach, w Tarnowie, w Żninie;	(31)
rady powiatów: Kłobuckiego i Puckiego – 2;	(3)
sejmiki województw: Lubelskiego i Mazowieckiego)	(2)

Naczelny Sąd Administracyjny (w Warszawie – 3, Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku, Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie oraz Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie)	6
<i>Ogółem</i>	15

C. Podmioty inicjujące postępowanie w trybie skargi konstytucyjnej	Liczba skarg konstytucyjnych
Osoby fizyczne	31
Inne podmioty	0
<i>Ogółem</i>	31

Załącznik nr 3: CHARAKTERYSTYKA WYROKÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO WYDANYCH W 2001 R.

Lp	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
1.	2001.01.16	P. 5/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 1, poz. 1	Sąd Rejonowy dla Krakowa-Krowodrzy	art. 20 § 2 i art. 30 § 4 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy	art. 20 § 2 jest zgodny z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji art. 30 § 4 jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji
2.	2001.01.17	K. 5/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 1, poz. 2	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 7 ust. 1 pkt 2 w związku z poz. 13 pkt 3 załącznika nr 2 do ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym	zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji
3.	2001.01.24	SK 30/99	OTK ZU z 2001 r. Nr 1, poz. 3	Aleksandra i Stanisław S.	art. 23 ust. 1 pkt 10 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu art. 22 tej ustawy wynagrodzeń i innych świadczeń, wypłaconych jednemu ze wspólników spółki cywilnej lub małżonkowi wspólnika, za prace i świadczenia wykonane na rzecz spółki na podstawie odrębnych umów, które nie są związane z prowadzeniem i reprezentowaniem spraw spółki	zgodny z art. 32 ust. 1 i 2 oraz z art. 65 ust. 1 Konstytucji
4.	2001.01.30	K. 17/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 1, poz. 4	Konfederacja Pracodawców Polskich	art. 110 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w brzmieniu nadanym przez art. 172 pkt 7 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz paragraf 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 14 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu przeliczenia przychodu w związku z wprowadzeniem obowiązku opłacania składki na ubezpieczenia społeczne przez ubezpieczonych oraz paragraf 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe	zgodne z art. 2 i art. 20 Konstytucji nie są niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
------------	-------------	--------------	-------------------	---------------------	---------------------------	------------------------

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
I.	2001.01.31	P. 4/99	OTK ZU z 2001 r. Nr 1, poz. 5	Sąd Rejonowy w Olsztynie + Sąd Rejonowy w Kędzierzynie Koźlu + Sąd Rejonowy we Włocławku + Rzecznik Praw Obywatelskich	<p>1) art. 1058 kodeksu cywilnego: a) w brzmieniu ogłoszonym 18 maja 1964 r. i w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny, b) w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny;</p> <p>2) art. 1059 kodeksu cywilnego: a) w brzmieniu nadanym przez ustawę z 26 października 1971 r. zmieniającą ustawę – Kodeks cywilny i w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny, b) w brzmieniu nadanym przez ustawę z 26 października 1971 r. zmieniającą ustawę – Kodeks cywilny, c) w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny;</p> <p>3) art. 1060 kodeksu cywilnego w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny;</p> <p>4) art. 1062 kodeksu cywilnego w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny;</p> <p>5) art. 1063 kodeksu cywilnego: a) w brzmieniu ogłoszonym 18 maja 1964 r. i zmienionym przez ustawę z 26 października 1971 r. zmieniającą ustawę Kodeks cywilny, b) w brzmieniu nadanym przez ustawę z 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych;</p> <p>6) art. 1064 kodeksu cywilnego w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny;</p> <p>7) art. 1066 kodeksu cywilnego;</p> <p>8) art. 1079 kodeksu cywilnego;</p> <p>9) art. 1081 kodeksu cywilnego;</p> <p>10) art. 1082 kodeksu cywilnego w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny;</p> <p>11) art. 1086 kodeksu cywilnego;</p> <p>12) art. 1087 kodeksu cywilnego;</p>	<p>1) art. 1058 kodeksu cywilnego:</p> <p>a) w brzmieniu ogłoszonym 18 maja 1964 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny: nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji</p> <p>b) w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny: nie jest niezgodny z art. 37 Konstytucji i art. 1 protokołu nr 1 do konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności</p> <p>2) art. 1059 kodeksu cywilnego:</p> <p>a) w brzmieniu nadanym przez ustawę z 26 października 1971 r. zmieniającą ustawę – Kodeks cywilny i w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny: jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w którym odnosi się do spadków otwartych przed dniem ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w którym odnosi się do spadków otwartych od tego dnia</p> <p>b) w brzmieniu nadanym przez ustawę z 26 października 1971 r. zmieniającą ustawę – Kodeks cywilny nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 i art. 64</p>

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
II.	2001.02.07	K. 27/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 29	Prezydent RP	art. 1 pkt 1 lit.a, pkt 5 oraz art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym	art. 1 pkt 1 lit. a jest zgodny z art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji art. 1 pkt 5 w zakresie dodanego art. 31a ust. 3 jest zgodny z art. 2 Konstytucji art. 2, jako dotyczący wyłącznie spraw wszczętych w wyniku wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy, jest zgodny z art. 2 Konstytucji
III.	2001.02.13	K. 19/99	OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 30	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 17 ust. 2 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 3 i 6 w zakresie, w jakim nakłada na kontrolowanego obowiązek nieodpłatnego wykonania czynności w nich określonych i art. 17 ust. 2 w związku z art.17 ust. 1 pkt 5, 7 i 8 ustawy z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej	art. 17 ust. 2 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 3 i 6 w zakresie, w jakim nakłada na kontrolowanego obowiązek nieodpłatnego wykonania czynności w nich określonych jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. art. 17 ust. 2 w związku z art.17 ust. 1 pkt 5, 7 i 8 jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 Konstytucji
IV.	2001.02.19	SK 14/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 31	Andrzej K.	art. 61 ust. 4 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin	jest zgodny z art. 32 Konstytucji nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji
V.	2001.02.20	P. 2/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 32	Sąd Rejonowy w Łodzi	art. 53 § 3, § 4 i § 6 oraz art. 65 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy	zgodne z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
VI.	2001.02.21	P. 12/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 47	Sąd Okręgowy w Warszawie	art. 2 ust. 4 w związku z art.1 ust. 2 pkt 2 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu	rozumiany jako dopuszczający odpowiedzialność członka Rady Ministrów przed sądem powszechnym za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem, jeżeli Sejm nie podjął uchwały o pociągnięciu go do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, jest zgodny z art.156 ust. 1 Konstytucji
VII.	2001.02.27	K. 22/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 48	Komisja Krajowa NSZZ "Solidarność 80"	art. 95 ust. 1 pkt 3 i art. 135 ust. 4 ustawy z 12 września 1990 roku o szkolnictwie wyższym oraz paragraf 13 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 października 1991 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich	nie są niezgodne z art. 42 ust. 3 Konstytucji
VIII.	2001.03.05	P. 11/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 33	Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie	paragraf 12 ust. 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w zakresie wymogu uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej	niezgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane
IX.	2001.03.06	K. 30/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 34	Związek Zawodowy Rolnictwa "Samoobrona"	ustawa z 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.	zgodna z art. 32 Konstytucji
X.	2001.03.13	K. 21/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 49	Sejmik Województwa Mazowieckiego	art. 74 ust. 3 pkt 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną	zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji
XI.	2001.03.19	K. 32/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 50	Związek Nauczycielstwa Polskiego	art. 1 pkt 32 oraz art. 7 ust. 1-7 ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw	nie są niezgodne z art. 2 oraz z art. 65 ust. 1 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XII.	2001.03.21	K. 24/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 51	Prezydent RP	art. 322 ustawy z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej	niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza wynikający z tego przepisu nakaz określoności przepisów prawnych
XIII.	2001.04.02	SK 10/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 52	Zofia G.	art. 55 § 1 zd. 1 i art. 330 § 2 zd. 3 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego	zgodne z art. 45, art. 77, art. 78 i z art. 176 Konstytucji nie są niezgodne z art. 47 i art. 51 ust. 4 Konstytucji
XIV.	2001.04.03	K. 32/99	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 53	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 2, art. 4 pkt 1 i 2 oraz art. 54 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym	art. 2, art. 4 pkt 1 i 2 oraz art. 54 ust. 1, 2 i 4 są zgodne z art. 87 ust. 1 i art. 217 Konstytucji, a art. 54 ust. 4 jest zgodny także z art. 7 Konstytucji art. 54 ust. 3 rozumiany jako zobowiązujący ministra właściwego do spraw finansów publicznych wyłącznie do obwieszczenia treści załączników do ustawy, jest zgodny z art. 87 ust. 1 i art. 217 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XV.	2001.04.04	K. 11/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 54	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 2 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych	art. 2 w związku z art. 37 ustawy z 2 lipca 1994 r. w zakresie, w jakim umożliwia wszczęcie lub prowadzenie egzekucji wobec osób, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z 2 lipca 1994 r. w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 1 powołanej ustawy z 15 grudnia 2000 r., a w stosunku do których prawomocnym wyrokiem zapadłym przed dniem wejścia w życie tej ustawy, orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego objętego na podstawie tytułu prawnego, są niezgodne z art. 30 i z art. 71 ust. 1 Konstytucji art. 2 nie jest niezgodny z art. 72 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji
XVI.	2001.04.09	U. 10/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 55	Rada Gminy Goczałkowice-Zdrój	paragraf 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu	zgodny z art. 206 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XVII.	2001.04.10	U. 7/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 56	Naczelna Izba Aptekarska + Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych	rozporządzenie Ministra Finansów z 31 marca 2000 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania marż urzędowych oraz zasad stosowania cen w obrocie importowanymi lekami gotowymi, surowicami i szczepionkami oraz środkami antykoncepcyjnymi oraz paragraf 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 31 marca 2000 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania marż urzędowych oraz określania zasad stosowania cen w obrocie niektórymi testami diagnostycznymi stosowanymi w leczeniu cukrzycy	Rozporządzenie Ministra Finansów z 31 marca 2000 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania marż urzędowych oraz zasad stosowania cen w obrocie importowanymi lekami gotowymi, surowicami i szczepionkami oraz środkami antykoncepcyjnymi jest niezgodne z art. 22 Konstytucji nie jest niezgodne z art. 20 i art. 92 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji Rozporządzenie traci moc z dniem 10 kwietnia 2002 r. paragraf 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 31 marca 2000 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania marż urzędowych oraz określania zasad stosowania cen w obrocie niektórymi testami diagnostycznymi stosowanymi w leczeniu cukrzycy jest zgodny z art. 32 Konstytucji
XVIII.	2001.04.24	U. 9/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 4, poz. 80	Związek Zawodowy Rolnictwa "Samobrona"	paragraf 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 24 kwietnia 1997 r. w sprawie sposobu wykazania przez uprawnionych rolników i rybaków okoliczności umożliwiających im nabycie akcji spółek Skarbu Państwa oraz szczegółowego trybu nabywania przez nich akcji	zgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XIX.	2001.04.25	K. 13/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 4, poz. 81	Prezydent RP	art. 25 w związku z art. 28 ustawy z 2 marca 2001 r. o wykonywaniu budżetu państwa w roku 2001 oraz o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001	niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza wynikającą z niego zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa
XX.	2001.05.07	K.19/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 4, poz. 82	Konfederacja Pracodawców Polskich	art. 1 pkt 1, pkt 4-7, pkt 2 i 3, art. 2 pkt 1-7 oraz art. 3 ust. 1 w związku z art. 5-13, art. 4 ust. 2 i art. 26 ust. 1 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi	art. 1 pkt 1, pkt 4-7, a także pkt 2 i 3 w zakresie odnoszącym się do tych państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, które prowadzą działalność gospodarczą, art. 2 pkt 1-7 oraz art. 3 ust. 1 w związku z art. 5-13 ustawy są zgodne z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 i art. 65 ust. 4 Konstytucji art. 4 ust. 2 i art. 26 ust. 1 ustawy nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji
XXI.	2001.05.08	P. 15/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 4, poz. 83	Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku	art. 128 ust. 2 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w części w jakiej stanowi: „i pozostawali z nim we wspólnym gospodarstwie domowym przed powołaniem go do służby wojskowej”	niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 oraz art. 71 ust. 2 Konstytucji
XXII.	2001.05.14	SK 1/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 4, poz. 84	Piotr K.	art. 94 ust. 1 oraz art. 95 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji	zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji
XXIII.	2001.05.21	SK 15/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 4, poz. 85	Anna W.	art. 228 § 1 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z 21 października 1999 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze	niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XXIV.	2001.05.22	K. 37/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 4, poz. 86	Zarząd Główny Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy Weterynarii Inspekcji Weterynaryjnej	art. 17 i art. 66 ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych	zgodne z art. 17 Konstytucji
XXV.	2001.05.29	K. 5/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 4, poz. 87	Grupa posłów na Sejm RP + Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 25 ust. 1, art. 25 ust. 2, art. 29 pkt 2 i pkt 3, art. 39 ust. 3, art. 41 ust. 4, art. 46 ust. 1 i art. 47 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych	<p>art. 25 ust. 1 jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji</p> <p>art. 25 ust. 2 jest zgodny z art. 32 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji</p> <p>art. 29 pkt 2 i pkt 3 jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji</p> <p>art. 39 ust. 3 jest zgodny z art. 64 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji</p> <p>art. 41 ust. 4 nie jest niezgodny z art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji</p> <p>Art. 46 ust. 1 jest niezgodny z art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji</p> <p>art. 47 jest niezgodny z art. 64 w związku z art. 21 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w którym odsyła do art. 46 ust. 1 tej ustawy.</p>

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XXVI.	2001.06.05	K. 18/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 118	Rada Powiatu Kłobuckiego + Rada Powiatu Puckiego	art. 103 ust. 5 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 14 grudnia 1998 r. w sprawie dostosowania organizacji dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz będących ich częściami zarządów drogowych i drogowej służby liniowej do organizacji administracji publicznej określonej przepisami o reformie administracji publicznej	art. 103 ust. 5 rozumiany w ten sposób, iż nie obejmuje on odpowiedzialności odszkodowawczej nowo utworzonych jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym przed utworzeniem tych jednostek, jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji rozporządzenie jest zgodne z art. 21 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną i nie jest niezgodne z: art. 43 ust. 5 oraz art. 45 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, art. 45 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8 lit.i oraz art. 47 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 103 ust. 4 i 5 w związku z art. 60 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną
XXVII.	2001.06.07	K. 20/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 119	Rada Gminy Kleszczów + Rada Gminy i Miasta w Bogatyni + Rada Miejska w Policach + Rada Gminy Rudna	art. 87d ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska	zgodny z art. 2, art. 7 i art. 167 Konstytucji
XXVIII	2001.06.18	P. 6/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 120	Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie	art. 27 ust. 2 ustawy z 8 stycznia 1993 roku o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym	zgodny z art. 2 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XXIX.	2001.06.21	SK 6/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 121	Genowefa P.	art. 9 ust. 4 ustawy z 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym	zgodny z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji
XXX.	2001.06.26	U. 6/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 122	Sejmik Województwa Lubelskiego	paragraf 4 ust. 4 pkt 2 oraz paragraf 4 ust. 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych	w zakresie w jakim nakładają na zarząd województwa zadanie prowadzenia rejestru nadanych numerów dróg są niezgodne z art. 10 ust. 5 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz z art. 166 ust. 2 Konstytucji przez to, że z przekroczeniem upoważnienia ustawowego nakładają na zarząd województwa nowe zadania publiczne, wkraczając jednocześnie w materię zarezerwowaną do wyłączności ustawy
XXXI.	2001.06.28	U. 8/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 123	Rada Miejska w Łodzi	paragraf 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 stycznia 1999 r. w sprawie algorytmu podziału środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację określonych zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz sposobu przedstawiania sprawozdań z wykorzystania środków	jest zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 56 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
XXXII.	2001.06.29	K.23/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 124	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 215 § 1, art. 216, art. 217 § 1 i 2 oraz art. 238 § 3 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze	art. 215 § 1 jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji art. 216 jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji art. 217 § 1 i 2 oraz art. 238 § 3 są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XXXIII	2001.07.03	K. 3/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 125	Rada Miasta Helu	art. 1 dekretu z 6 września 1951 r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 26 marca 1949 r. o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte	niezgodne z art. 2 Konstytucji Przepisy te tracą moc z dniem 2 lipca 2002 r.
XXXIV	2001.07.10	P. 4/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 126	Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie	paragraf 2 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 5 września 1997 r. w sprawie określenia warunków przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg funkcjonariuszom służby więziennej	jest niezgodny z art. 29 ust. 7 i art. 106 ust. 1 i 3 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej oraz jest niezgodny z art. 2 Konstytucji
XXXV	2001.07.12	SK 1/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 127	Jan Ł.	Komunikat Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22 maja 1998 r.	jest niezgodny z art. 67 ust. 1 i art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin
XXXVI	2001.09.06	P. 3/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 6, poz. 163	Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie	art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w części wyłączającej możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym	niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji
XXXVI	2001.09.10	K. 8/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 6, poz. 164	Rada Miejska w Połańcu	art. 31 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej	w zakresie, w jakim dotyczy formularzy, ankiet i kwestionariuszy stosowanych przy przekazywaniu danych służbom statystyki publicznej przez organy samorządu terytorialnego zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XXXVI	2001.09.11	SK 17/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 6, poz. 165	Zofia S.	art. 126, art. 127 ust. 1 pkt 3, art. 129 ust. 1 pkt 1 lit.a i pkt 2 lit.a, art. 131 ust. 5 i art. 135 ust. 4 (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw) ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym oraz paragraf 13 ust. 1 i paragraf 37 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 października 1991 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich	art. 126, art. 127 ust. 1 pkt 3, art. 129 ust. 1 pkt 1 lit.a i pkt 2 lit.a są zgodne z art. 2 i art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji art. 131 ust. 5 nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji art. 135 ust. 4, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zakresie w jakim wyłącza możliwość odwołania do sądu od prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji paragraf 13 ust. 1 i paragraf 37 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia nie są niezgodne z art. 42 ust. 3 Konstytucji
XXXIX	2001.09.14	SK 11/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 6, poz. 166	Mariusz F.	art. 15 ust. 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 1997 r. do 31 grudnia 1997 r.	jest zgodny z art. 2 i z art. 31 ust. 3 i nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji
XL.	2001.10.03	K. 27/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 209	Prezydent RP	art. 51 ustawy z 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych	niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XXI.	2001.10.08	K. 11/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 210	Rada Gminy Stare Babice	art. 18 pkt 1 i 2 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi	zgodny z art. 2 Konstytucji nie jest niezgodny z art. 16 ust. 2, art. 31 ust. 3 zd. 1 i art. 165 ust. 1 Konstytucji
XLII.	2001.10.09	SK 8/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 211	Krystyna J.	art. 191 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny	zgodny z art. 30 w zw. z art. 2 Konstytucji
XLIII.	2001.10.10	K. 28/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 212	Prezydent RP	art. 2 ustawy z 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo działalności gospodarczej	niezgodny z art. 2 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XLIV.	2001.10.15	K. 12/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 213	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 2a ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej i art. 3 ust. 3 ustawy z 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych	art. 2a ust. 1 pkt 2 w zakresie, w jakim uniemożliwia uznanie za "dochód rodziny" – w odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą oraz osób z nimi współpracujących – kwoty niższej od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, a jeżeli osoby te nie podlegają ubezpieczeniom: emerytalnym i rentowym – kwoty niższej od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek obowiązujących osoby ubezpieczone na podstawie odrębnych przepisów, jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 71 ust. 1 Konstytucji art. 3 ust. 3 w zakresie, w jakim uniemożliwia przyjęcie za dochód z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej i współpracy przy prowadzeniu tej działalności – kwoty niższej od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, a jeżeli z tytułu tej działalności lub współpracy nie istnieje obowiązek ubezpieczenia społecznego – kwoty niższej od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek obowiązujących osoby ubezpieczone, jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 71 Konstytucji
XLV.	2001.10.22	SK 16/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 214	Tomasz W.	art. 31 pkt 3 lit. a i b ustawy budżetowej na rok 1998 z 19 lutego 1998 r.	zgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XLVI.	2001.10.23	K. 22/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 215	Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy	art. 241 ²⁵ § 5, art. 241 ^{25a} § 1 pkt 1, art. 241 ^{25a} § 1 pkt 2 w zw. z art. 241 ²⁵ § 5 oraz art. 241 ^{25a} § 3 zd. 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy	<p>art. 241²⁵ § 5 jest zgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji</p> <p>art. 241^{25a} § 1 pkt 1 jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji</p> <p>art. 241^{25a} § 1 pkt 2 w zw. z art. 241²⁵ § 5 jest zgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji</p> <p>art. 241^{25a} § 3 zd. 1 jest zgodny z art. 59 ust. 2 i art. 32 Konstytucji</p>
XLVII.	2001.10.24	SK 22/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 216	Józef K. + Maria Ż.	art. 216 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami	<p>w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejsze ustawy do nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji</p> <p>w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejsze ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 5 i art. 13 ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji</p>

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
XLVIII	2001.10.30	K. 33/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 217	Rzecznik Praw Obywatelskich + Rada Miasta Zduńska Wola	art. 3 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe	niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji
XLIX.	2001.11.05	U. 1/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 247	Rada Miejska w Rykach + Rada Miejska Kosakowo + Starostwo Powiatowe w Pucku	paragraf 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i paragraf 5 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin	są niezgodne z art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zakresie, w jakim dotyczy on ustalenia granic gmin, a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji paragraf 3 nie jest niezgodny z art. 3 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 20 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne
L.	2001.11.08	P. 6/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 248	Sąd Rejonowy we Włoszczowie	art. 34 ust. 2 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie osoby zobowiązanej do poddania się leczeniu odwykowemu do złożenia wniosku o zmianę przez sąd postanowienia w przedmiocie rodzaju zakładu leczenia odwykowego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 i art. 30 Konstytucji art. 34 ust. 2 nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji
LI.	2001.11.12	P. 2/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 249	Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Siedlcach	art. 136 ust. 3 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest niezgodny z art. 47 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
LII.	2001.11.13	K. 16/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 250	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 3 ust. 5 ustawy z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłacanych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw	niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Traci moc z dniem 12 sierpnia 2002 r.
LIII.	2001.11.19	K. 3/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 251	Konfederacja Pracodawców Polskich + Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy	art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz paragraf 19 ust. 1 i paragraf 21 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 27 listopada 1998 r. w sprawie konkursu ofert na zawieranie przez Kasy Chorych umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych	art. 54 ust. 2 jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji art. 54 ust. 1 i ust. 2 nie jest niezgodny z art. 7 i art. 8 Konwencji nr 151 MOP z 27 czerwca 1978 r. dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej paragraf 19 ust. 1 i paragraf 21 ust. 1 są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji
LIV.	2001.11.20	SK 15/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 252	Waldemar S.	art. 31 ust. 1 ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej oraz paragraf 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 10 marca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania zasiłku okresowego	zgodne z art. 67 ust. 2 Konstytucji
LV.	2001.11.20	SK 19/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 253	Eugeniusz O.	art. 227 § 2 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze	zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
LVI.	2001.11.26	K. 2/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 254	Rada Miejska w Nysie + Rada Miejska w Tarnowie + Rada Miejska w Debrznie	art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 2 zd. 1, art. 45 ust. 2 zd. 2, art. 45 ust. 3, art. 45 ust. 4-8, art. 45a i art. 45b ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz art. 50 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001	art. 45 ust. 1 jest zgodny z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji art. 45 ust. 2 zd. 1 rozumiany w ten sposób, że granice kwot określonych w ustawie budżetowej na dofinansowanie wypłaty dodatków mieszkaniowych zapewniają jednolitą w skali kraju wykonalność tego zadania, a zarazem nie wyłączają samodzielności finansowej gmin – jest zgodny z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 4 Konstytucji art. 45 ust. 2 zd. 2 rozumiany jako upoważniający Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast do podziału dotacji na województwa, proporcjonalnie do kwot zapotrzebowania gmin na dotacje jest zgodny z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 4 Konstytucji art. 45 ust. 3 jest zgodny z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 4 Konstytucji art. 45 ust. 4-8 nie jest niezgodny z art. 165 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji art. 45a i art. 45b są zgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji art. 45a nie jest niezgodny z art. 167 ust. 4 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
LVII.	2001.11.28	K. 36/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 255	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 8 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora	niezgodny z art. 32 i art. 105 ust. 3 Konstytucji przez to, że wymaga uzyskania zgody Sejmu lub Senatu na dalsze prowadzenie postępowania karnego wszczętego wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła (senatora)
LVIII.	2001.12.04	SK 18/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 256	Romuald K. + Ryszard i Małgorzata B.	art. 417 i art. 418 kodeksu cywilnego	art. 417 rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji art. 418 jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji
LIX.	2001.12.11	SK 16/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 257	Mirosław L.	paragraf 35 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 8 grudnia 1994 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym oraz paragraf 54 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym	paragraf 35 ust. 4 pkt 2 rozumiany w ten sposób, że nie ma zastosowania do sytuacji, w której wystawca faktury lub faktury korygującej uwzględnił wykazaną w niej sprzedaż i podatek należny w deklaracji dla podatku od towarów i usług, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64, art. 84, art. 92 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 217 Konstytucji paragraf 54 ust. 4 pkt 2 jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64, art. 84, art. 92 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 217 Konstytucji

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Przedmiot kontroli	Rozstrzygnięcie
LX.	2001.12.12	SK 26/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 258	Jadwiga Ch.	art. 6 ust. 1 ustawy z 28 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw	zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji

**Załącznik nr 4: CHARAKTERYSTYKA POSTANOWIEŃ O UMORZENIU
POSTĘPOWANIA WYDANYCH PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W 2001 R.**

A. Postanowienia o umorzeniu postępowania

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Podstawa rozstrzygnięcia
1.	2001.01.10	SK 2/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 1, poz. 6	Leszek K.	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
2.	2001.01.31	SK 13/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 1, poz. 7	Mirosław K.	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
3.	2001.03.07	SK 21/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 36	Marek Ch.	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
4.	2001.03.28	P. 14/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 57	Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie	art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
5.	2001.04.18	U. 4/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 4, poz. 88	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
6.	2001.06.04	K. 17/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 128	Grupa posłów na Sejm RP	art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Podstawa rozstrzygnięcia
7.	2001.06.20	K. 35/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 6, poz.167	Rada Miejska w Bielsku Podlaskim + Rada Miasta Konina + Rada Miejska w Pakości + Rada Miejska w Łabiszynie + Rada Gminy w Gąsawie + Rada Gminy w Inowrocławiu + Rada Gminy w Rogowie + Rada Miejska w Żninie + Rada Gminy Złotniki Kujawskie + Rada Miasta Będzina + Rada Miejska w Gorzowie Wielkopolskim + Rada Miejska w Dobrym Mieście + Rada Miejska w Biskupcu + Rada Miejska w Olsztynie	art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
8.	2001.10.03	SK 3/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 218	Jolanta i Janusz B. + Barbara i Andrzej B. + Zdzisław Ł.	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (zbędność wydania orzeczenia)

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Podstawa rozstrzygnięcia
9.	2001.10.08	K. 25/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 219	Związek Pracodawców Przemysłu Hutniczego	art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
10.	2001.10.08	K. 40/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 220	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
11.	2001.10.17	K. 15/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 221	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
12.	2001.10.17	SK 14/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 222	Jan. T.-M.	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
13.	2001.10.23	K. 4/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 223	Rada Miasta Świnoujścia	art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
14.	2001.10.24	K. 6/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 224	Grupa senatorów RP	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
15.	2001.10.25	SK 10/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 225	Antoni C. + Maria L.	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Podstawa rozstrzygnięcia
16.	2001.11.05	K. 6/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 259	Grupa posłów na Sejm RP	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
17.	2001.11.06	K. 38/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 260	Grupa posłów na Sejm RP	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
18.	2001.11.12	K. 29/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 261	Grupa posłów na Sejm RP	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
19.	2001.11.14	K. 10/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz.	Grupa posłów na Sejm RP	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
20.	2001.11.20	K. 28/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 263	Rada Miejska w Policach	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
21.	2001.11.21	K. 31/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 264	Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Podstawa rozstrzygnięcia
22.	2001.11.27	K. 14/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 265	Konfederacja Pracodawców Polskich	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
23.	2001.11.28	SK 5/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 266	Helena O.	art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
24.	2001.11.28	SK 12/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 267	Adam U.	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
25.	2001.11.29	P. 8/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 268	Sąd Rejonowy w Bydgoszczy	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
26.	2001.12.05	K. 31/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 269	NSZZ „Solidarność” + Prokurator Generalny	art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
27.	2001.12.19	K. 14/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 270	Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych	art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Podstawa rozstrzygnięcia
28.	2001.12.19	K. 40/01	OTK ZU z 2001 r Nr 8, poz. 271	Konfederacja Pracodawców Polskich	art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
29.	2001.12.19	SK 8/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 272	Michał S.	Art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)

B. Wyroki zawierające w sentencji postanowienia o umorzeniu postępowania

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Podstawa rozstrzygnięcia
1.	2001.03.06	K. 30/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 34	Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona”	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
2.	2001.03.13	K. 21/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 49	Sejmik Województwa Mazowieckiego	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
3.	2001.03.21	K. 24/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 51	Prezydent RP	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (zbędność wydania orzeczenia)

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Podstawa rozstrzygnięcia
4.	2001.04.02	SK 10/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 52	Zofia G.	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
5.	2001.04.04	K. 11/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 54	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
6.	2001.04.10	U. 7/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 56	Naczelna Izba Aptekarska + Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (zbędność wydania orzeczenia) art. 39 ust. 2 w zw. ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
7.	2001.05.14	SK 1/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 4, poz. 84	Piotr K.	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)
8.	2001.06.26	U. 6/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 122	Sejmik Województwa Lubelskiego	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (zbędność wydania orzeczenia)
9.	2001.06.29	K. 23/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 124	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Wnioskodawca	Podstawa rozstrzygnięcia
10.	2001.07.03	K. 3/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 125	Rada Miasta Helu	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (zbędność wydania orzeczenia)
11.	2001. 09.10	K. 8/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 6, poz. 164	Rada Miejska w Połańcu	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
12.	2001.11.13	K. 16/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 250	Rzecznik Praw Obywatelskich	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
13.	2001.11.19	K. 3/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 251	Konfederacja Pracodawców Polskich + Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
14.	2001.11.20	SK 19/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 253	Eugeniusz O.	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym
15.	2001.11.26	K. 2/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 254	Rada Miejska w Nysie + Rada Miejska w Tarnowie + Rada Miejska w Debrznie	art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym

UWAGA!

Art. 39 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym stanowi:

„**Art. 39. 1.** Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,

- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
 - 3) jeżeli akt normatywny w zakwalifikowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.
2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.
 3. Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.”

**Załącznik nr 5: CHARAKTERYSTYKA PYTAŃ PRAWNYCH ROZPOZNANYCH
PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W 2001 R.**

Lp.	Data	Sygn.	Publikacja	Sąd	Treść pytania prawnego
I.	2001.01.16	P. 5/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 1, poz. 1	Sąd Rejonowy dla Krakowa-Krowodrzy	1) czy art. 20 § 2 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks skarbowy jest zgodny z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji? 2) czy art. 30 § 4 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks skarbowy jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji?
II.	2001.01.31	P. 4/99	OTK ZU z 2001 r. Nr 1, poz. 5	Sąd Rejonowy w Olsztynie + Sąd Rejonowy w Kędzierzynie Koźlu + Sąd Rejonowy we Włocławku	1) czy art. 1058, 1059 § 1 pkt 1 i 3 oraz art. 1066 ustawy z 6 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, mające zastosowanie w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku otwartego 4 sierpnia 1980 r., są zgodne z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji? 2) czy art. 1058, 1059, 1086, 1087 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, mające zastosowanie w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku otwartego 14 sierpnia 1980 r., są zgodne z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w wyroku z dnia 10 października 1999 r. – Sąd Najwyższy, który stwierdził ich zgodność z konstytucją: czy art. 1063 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny w brzmieniu obowiązującym przed zmianą dokonaną ustawą z 26 marca 1982 r. o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu gospodarstw rolnych, a mającym zastosowanie do spadków otwartych przed 6 kwietnia 1982 r., w związku z art. 21 ust. 1 jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 i art. 31 Konstytucji? 3) czy art. 1058, 1059, 1060 i 1064 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 12 października 1999 r. w sprawie warunków dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych, mające zastosowanie w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku otwartego 5 lutego 1999 r., są zgodne z art. 21 ust. 1, 2 i 3, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 37 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności?
III.	2001.02.20	P. 2/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 32	Sąd Rejonowy w Łodzi	czy art. 53 § 3, § 4 i § 6 oraz art. 65 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy są zgodne z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji?

IV.	2001.02.21	P. 12/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 47	Sąd Okręgowy w Warszawie	czy przepis art. 2 ust. 4 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt. 2 ust. 1 Konstytucji i w konsekwencji, czy w świetle norm w przepisach art. 156 ust. 1 Konstytucji członkowie Ra za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przes popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem wyłącznie odpowiedzialność przed Trybunałem Stan sądem powszechnym?
V.	2001.03.05	P. 11/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 33	Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie	czy przepis § 12 ust. 6 rozporządzenia Ministra Gospo Przeszterennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać usytuowanie w zakresie dopuszczalności sytuowania bezpośrednio przy granicy działki budowlanej oraz w uzyskania pisemnej zgody właściciela działki sąsiedr zgodny z przepisem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipc Prawo budowlane?
VI.	2001.03.28	P. 14/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 57	Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie	czy przepis art. 100 ust. 4 ustawy z 31 stycznia 1980 i kształtowaniu środowiska w zakresie uprawnień jed pomocniczych samorządu terytorialnego do uczestnic prawach strony w postępowaniu administracyjnym w związanych z ochroną środowiska, jest zgodny z art. 2 i art. 169 ust. 1 Konstytucji?
VII.	2001.05.08	P. 15/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 4, poz. 83	Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku	czy przepis art. 128 ust. 2 ustawy z 21 listopada 1967 o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej zgodny z art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 71 ust. 2 K
VIII.	2001.06.18	P. 6/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 120	Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie	czy art. 27 ust. 2 ustawy z 8 stycznia 1993 roku o pod towarów i usług oraz o podatku akcyzowym jest zgo Konstytucji?
IX.	2001.07.10	P. 4/00	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 126	Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie	czy § 2 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 1997 r. w sprawie określenia warunków przyznawani rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg funkcyjna więziennej jest zgodny z art. 29 ust. 7 i art. 106 ust. 1 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej oraz z art. 2 K
X.	2001.09.06	P. 3/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 6, poz. 163	Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie	czy art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy z 11 maja 199 Naczelnym Sądzie Administracyjnym w części wyłą możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowa skarżącego w razie umorzenia przez Naczelny Sąd A postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem administracji skargi w całości na podstawie art. 38 us Naczelnym Sądzie Administracyjnym jest zgodny z a Konstytucji oraz z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Obywatelskich i Politycznych?

XI.	2001.11.08	P. 6/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 248	Sąd Rejonowy we Włoszczowie	czy art. 34 ust. 2 ustawy z 26 października 1982 r. o w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w za wyłącza uprawnienie osoby zobowiązanej do poddania odwykowemu do złożenia wniosku o zmianę przez są postanowienia w przedmiocie rodzaju zakładu leczenia odwykowego, jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. w zw. z art. 2 i art. 30 Konstytucji?
XII.	2001.11.12	P. 2/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 249	Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Siedlcach	czy przepis art. 136 ust. 3 ustawy z 17 grudnia 1998 emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społ zgodny z Konstytucją a w szczególności z jej art. 32
XIII.	2001.11.29	P. 8/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 268	Sąd Rejonowy w Bydgoszczy	1) czy art. 131 § 2 ustawy z 17 listopada 1964 r. – K postępowania cywilnego jest zgodny z art. 92 ust. 1 K 2) czy rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17 r. w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism są pocztę w postępowaniu cywilnym jest zgodne z art. 9 Konstytucji? 3) czy § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedli czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu dor sądowych przez pocztę w postępowaniu cywilnym w dotyczącej trybu postępowania przy zaistnieniu okoli opisanej w art. 139 § 2 kpc jest zgodny z art. 139 § 2 ust. 1 Konstytucji?

INFORMACJE STATYSTYCZNE		
Liczba spraw rozpoznanych w trybie pytania prawnego		13
Przedmiot zaskarżenia	Umowy międzynarodowe	0
	Ustawy	11
	Inne akty normatywne	4
Treść rozstrzygnięcia	Niezgodność z konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą	6
	Zgodność z konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą	5
	Postanowienie o umorzeniu postępowania	2

**Załącznik nr 6: INFORMACJE STATYSTYCZNE DOT. ROZPOZNANIA WSTĘPNEGO SKARG KONSTYTUCYJNYCH
WNIESIONYCH DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W LATACH 1997-2001 (stan na 31 grudnia 2001 r.)**

Rok	1997	1998	1999	2000	2001
Wpływ ogółem	1213	2891	2293	2281	2444
Pisma o charakterze ogólnym (skargi, wnioski, petycje)	467	1293	990	1004	1093
Pisma kierowane jako skargi konstytucyjne, lecz nie sporządzone przez adwokata lub radcę prawnego	566	650	423	292	351
Inne pisma nadesłane do już zarejestrowanych spraw lub przekazane do innych komórek TK	153	780	695	785	819
Skargi konstytucyjne w postępowaniu wstępnym	27	168	185	200	181
1. Zarządzenia o zwrocie skargi	9	26	30	18	-
2. Postanowienia odmawiające nadania dalszego biegu skardze w całości lub w części*	16	115	126	160	116
3. Zażalenia na postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu	10	72	84	89	78
w tym					
w rozpoznaniu	-	-	-	1	30
nie uwzględnione	8	57	74	75	40
pozostawione bez rozpoznania	1	10	5	8	4

	uwzględnione	1	5	5	5	4
4. Skargi w toku rozpoznania wstępnego		-	-	-	-	40
5. Zarządzenia o połączeniu z inną skargą lub przeniesieniu do innego rejestru		1	1	3	2	-
6. Postanowienia o umorzeniu postępowania		-	2	4	2	1
7. Zarządzenia o przekazaniu do merytorycznego rozpoznania w całości lub w części*		1	31	32	28	29
8. Postanowienia o zawieszeniu postępowania		-	-	1	3	1
9. Postanowienie o podjęciu zawieszzonego postępowania		-	-	-	3	-

*Postanowienia o odmowie nadania biegu we wskazanym przez TK zakresie z poz. nr 2, uwzględniono również w poz. nr 7.

Załącznik nr 7: **ZDANIA ODREBNE DO ORZECZEŃ TRYBUNAŁU
KONSTYTUCYJNEGO WYDANYCH W 2001 R.**

Lp.	Orzeczenie	Data	Sygn.	Publikacja	Sędzia	Problem, do którego odniesiono zdanie odrębne
1.	Wyrok (stwierdzający zgodność z konstytucją art. 2, art. 4 pkt 1 i 2 oraz art. 54 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym)	2001.04.03	K. 32/99	OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 53	Andrzej Mączyński	do wyroku (zakwestionowane przepisy są sprzeczne z art. 217 i art. 87 Konstytucji)
					Janusz Trzcíński	do części wyroku (artykuł 54 ust. 4 ustawy jest niezgodny z art. 87 Konstytucji a przez to pośrednio także z art. 217 Konstytucji)
2.	Postanowienie (o nieuwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w sprawie oceny zgodności art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. b i ust. 3 pkt 1 oraz art. 25 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatanach ... z art. 2, art. 32 oraz art. 178 Konstytucji)	2001.06.27	Ts180/ 00	OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 142	Jadwiga Skórzewska- Łosiak	do pkt. II ppkt 3 uzasadnienia postanowienia (art. 32 Konstytucji nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej)

Lp.	Orzeczenie	Data	Sygn.	Publikacja	Sędzia	Problem, do którego odniesiono zdanie odrębne
3.	Wyrok (stwierdzający niezgodność art. 2 ustawy z 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo działalności gospodarczej z art. 2 Konstytucji oraz nie związanie tego przepisu nierozdzielnie z całą ustawą)	2001.10.10	K. 28/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 21 2	Lech Garlicki	do pkt. 2 wyroku (oba artykuły ustawy są ze sobą związane w sposób nierozdzielny)
					Marian Zdyb	do pkt. 1 wyroku (zakwestionowany przepis jest zgodny z art. 2 Konstytucji)
4.	Postanowienie (o umorzeniu postępowania w sprawie oceny zgodności art. 2 pkt 2 ustawy z 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR z art. 32 Konstytucji)	2001.10.24	SK 10/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 225	Lech Garlicki Krzysztof Kolasiński Marek Safjan Jerzy Stępień Janusz Trzeciński	do postanowienia (art. 32 Konstytucji może stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej - prawo do równego traktowania jest konstytucyjnym prawem podmiotowym)

Lp.	Orzeczenie	Data	Sygn.	Publikacja	Sędzia	Problem, do którego odniesiono zdanie odrębne
5.	Postanowienie (o umorzeniu postępowania w sprawie oceny zgodności art. 2 ust. 1 lit e) dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej z art. 2, art. 21, art. 64 i art. 32 Konstytucji)	2001.11.28	SK 5/01	OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 266	Zdzisław Czeszejko-Sochacki Lech Garlicki Andrzej Mączyński Marian Zdyb	do postanowienia (odrzućenie tezy o „wyczerpaniu się” czy „skonsumowaniu” zaskarżonego przepisu oznaczającym utratę jego mocy obowiązującej)

.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....