

PRAWO KONSTYTUCYJNE

Kazusy z rozwiązaniami

redakcja naukowa
Mirostaw Granat, Marek Zubik

Piotr Chybalski, Ewelina Gierach, Zbigniew Gromek
Dominik Łukowiak, Aleksandra Syryt, Marcin Szwed

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy



Wiadomości
dodatkowe



Informacje powiązane,
odestanie

PRAWO KONSTYTUCYJNE

Kazusy z rozwiązaniami

**redakcja naukowa
Mirosław Granat, Marek Zubik**

Piotr Chybalski, Ewelina Gierach, Zbigniew Gromek
Dominik Łukowiak, Aleksandra Syryt, Marcin Szwed

Stan prawny na 5 maja 2022 r.

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Anna Poptawska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Autorzy kasusów:

Piotr Chybalski – I: 2, 3; IV: 2, 5, 8, 9; IX: 2; X: 2, 4; XI: 2, 3

Ewelina Gierach – III: 1, 3, 4; IV: 3, 6, 7; VI: 3, 4; VII: 1, 2

Zbigniew Gromek – III: 5; IV: 12, 13; VI: 2; VIII: 4, 6; X: 1, 3; XII: 1

Dominik Łukowiak – IV: 4, 10, 11, 14; V: 3; VI: 1; VIII: 5, 7; IX: 1; XI: 1

Aleksandra Syryt – II: 1–4; V: 1, 2; VIII: 1–3; IX: 3

Marcin Szwed – Preambuła: 1; I: 1, 4; II: 5–8; III: 2; IV: 1, 15



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-391-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wykaz aktów normatywnych	11
Wstęp	13
Preambuła	15
Kazus 1. Zasada pomocniczości	15
Rozdział I	
Rzeczpospolita	21
Kazus 1. Dobro wspólne	21
Kazus 2. Zasada demokratycznego państwa prawnego	27
Kazus 3. Zasady przyzwoitej legislacji	30
Kazus 4. Zasada pluralizmu politycznego/partie polityczne ...	35
Rozdział II	
Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela	40
Kazus 1. Godność	40
Kazus 2. Wolność	42
Kazus 3. Równość	46
Kazus 4. Proporcjonalność	50
Kazus 5. Prawo do sądu	55
Kazus 6. Wolność zgromadzeń	63
Kazus 7. Ochrona własności	70
Kazus 8. Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej	76

Rozdział III

Źródła prawa	81
Kazus 1. Prawo powszechnie obowiązujące a akty wewnętrzne	81
Kazus 2. Ogłaszanie aktów normatywnych	86
Kazus 3. Tryb ratyfikacji umowy międzynarodowej	94
Kazus 4. Wykonawczy charakter rozporządzenia	98
Kazus 5. Akty prawa miejscowego	102

Rozdział IV

Sejm i Senat	108
Kazus 1. Zasady prawa wyborczego	108
Kazus 2. Wybory do Sejmu i Senatu	115
Kazus 3. Zasada niepołączalności mandatu posła i senatora ..	119
Kazus 4. Charakter mandatu przedstawicielskiego	124
Kazus 5. Immunitet parlamentarny	130
Kazus 6. Organy Sejmu	134
Kazus 7. Obowiązki posłów i senatorów	138
Kazus 8. Postępowanie ustawodawcze	142
Kazus 9. Funkcja ustawodawcza (Sejm i Senat)	147
Kazus 10. Prezydent w postępowaniu ustawodawczym	150
Kazus 11. Szczególne procedury ustawodawcze	155
Kazus 12. Rezolucja Sejmu, dezyderat komisji sejmowej	161
Kazus 13. Komisja śledcza	168
Kazus 14. Funkcja kreacyjna Sejmu	174
Kazus 15. Referendum ogólnokrajowe	182

Rozdział V

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	190
Kazus 1. Wybór Prezydenta	190
Kazus 2. Prerogatywa a kontrasygnata	193
Kazus 3. Kompetencje Prezydenta w sprawach obronności ...	196

Rozdział VI

Rada Ministrów i administracja rządowa	202
Kazus 1. Tworzenie Rady Ministrów	202
Kazus 2. Odpowiedzialność polityczna	208

Kazus 3. Kompetencje prawodawcze Rady Ministrów	214
Kazus 4. Zasady działania Rady Ministrów	218

Rozdział VII

Samorząd terytorialny	223
Kazus 1. Wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego	223
Kazus 2. Referendum lokalne	226

Rozdział VIII

Sądy i trybunały	230
Kazus 1. Krajowa Rada Sądownictwa	230
Kazus 2. Skarga konstytucyjna	233
Kazus 3. Status prawny sędziego/niezawisłość sędziowska . . .	238
Kazus 4. Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego . . .	241
Kazus 5. Orzekanie w sprawie zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych	248
Kazus 6. Odpowiedzialność konstytucyjna	254
Kazus 7. Organizacja i skład Trybunału Stanu	261

Rozdział IX

Organy kontroli państwowej i ochrony prawa	267
Kazus 1. Najwyższa Izba Kontroli	267
Kazus 2. Rzecznik Praw Obywatelskich	273
Kazus 3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	276

Rozdział X

Finanse publiczne	279
Kazus 1. Narodowy Bank Polski	279
Kazus 2. Powoływanie/odwoływanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego	286
Kazus 3. Absolutorium	288
Kazus 4. Procedura udzielania absolutorium	295

Rozdział XI

Stany nadzwyczajne	298
Kazus 1. Rodzaje stanów nadzwyczajnych	298

Kazus 2. Przesłanki wprowadzenia stanów nadzwyczajnych	306
Kazus 3. Rozporządzenie z mocą ustawy	309
Rozdział XII	
Zmiana konstytucji RP	312
Kazus 1. Zmiana Konstytucji	312
O autorach	321

WYKAZ SKRÓTÓW

Dz.U.	- Dziennik Ustaw
ETPC	- Europejski Trybunał Praw Człowieka
IPN	- Instytut Pamięci Narodowej
KBW	- Krajowe Biuro Wyborcze
Konstytucja RP	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)
KRRiT	- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRS	- Krajowa Rada Sądownictwa
M.P.	- Monitor Polski
NBP	- Narodowy Bank Polski
NIK	- Najwyższa Izba Kontroli
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A
PIP	- Państwowa Inspekcja Pracy
PKW	- Państwowa Komisja Wyborcza
PUODO	- Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
RPD	- Rzecznik Praw Dziecka
RPO	- Rzecznik Praw Obywatelskich
RPP	- Rada Polityki Pieniężnej
SN	- Sąd Najwyższy
TFUE	- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TK	- Trybunał Konstytucyjny
TS	- Trybunał Stanu

- u.w.m.p.s.** – ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2018 r. poz. 1799 ze zm.)
- UE** – Unia Europejska

WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- Ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.)
- Ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762)
- Ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.)
- Ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444) – uchylona
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559)
- Ustawa z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) – uchylona
- Ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2020 r. poz. 805 ze zm.)
- Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
- Ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2018 r. poz. 1799 ze zm.)
- Ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2021 r. poz. 178 ze zm.)
- Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.)
- Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)

- Ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.)
- Ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 372 ze zm.)
- Ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 492)
- Ustawa z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024)
- Ustawa z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 127)
- Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
- Ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741)
- Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.)
- Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897)
- Ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928)
- Ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 851)
- Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)
- Ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm.)
- Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269)
- Ustawa z 24.07.2015 r. o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 631 ze zm.)
- Ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.)
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.)
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.)

WSTĘP

Książka, którą oddajemy w ręce Czytelników, stanowi kolejną publikację będącą efektem współpracy pracowników i doktorantów katedr prawa konstytucyjnego stołecznych uniwersytetów – Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz Uniwersytetu Warszawskiego. Jest ona efektem współdziałania w ramach nauki oraz troski o dobro wspólne, które są nieodłącznymi cechami idei uniwersytetów.

Publikacja ta pomyślana została przede wszystkim jako materiał dydaktyczny. Może służyć przede wszystkim studentom studiów prawniczych jako materiał pomocniczy podczas przyswajania wiedzy z zakresu prawa konstytucyjnego oraz przygotowania się do egzaminu z tej gałęzi prawa. Przykładowe kazusy odnoszą się do poszczególnych kwestii nawiązujących do wybranych problemów. Nie wyznaczają one w sposób ścisły ani wyczerpujący całości materii należącej do współczesnego prawa konstytucyjnego, które jest przedstawiane zazwyczaj w ramach wykładów kursowych. Zebrane w ten sposób kazusy pozwalają powiązać wiedzę teoretyczną z praktycznymi problemami, widzianymi na tle szerszych zagadnień ustrojowych. Jesteśmy przekonani, że nie tylko ułatwią one przyswojenie zdobywanej wiedzy, ale także umożliwią szersze spojrzenie na tekst obowiązującej Konstytucji.

Autorzy, prezentując propozycje rozwiązań poszczególnych kazusów, kierowali się rozumieniem określonych pojęć i zasad konstytucyjnych dominującym w doktrynie prawa konstytucyjnego. Starali się również przedstawić najważniejsze ustalenia wynikające z głównego nurtu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także sądów

międzynarodowych. Ten zabieg ułatwia Czytelnikowi zrozumienie „sądowego” rozumienia przepisów konstytucyjnych.

Do każdego przypadku dołączono spis głównych pozycji literatury. Z przyczyn oczywistych wykazów tych nie należy traktować jako wyczerpujących. Mają one na celu jedynie wskazanie zainteresowanym Czytelnikom najistotniejszych źródeł mogących służyć poszerzeniu wiedzy w danej dziedzinie.

*Mirosław Granat, kierownik Katedry
Prawa Konstytucyjnego UKSW*

*Marek Zubik, kierownik Katedry
Prawa Konstytucyjnego UW*

PREAMBUŁA

KAZUS 1. Zasada pomocniczości

Sejm uchwalił ustawę o reformie samorządu terytorialnego. Jej podstawowym celem była centralizacja władzy w Polsce poprzez przeniesienie szeregu zadań dotychczas wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na poziom centralny. Ustawa wprowadzała także przepis, zgodnie z którym władze lokalne mogą wykonywać jedynie te zadania publiczne, które ze względu na ich szczegółowy i techniczny charakter nie mogą być wykonywane przez organy centralne. Wkrótce po wejściu ustawy w życie Prezydent Miasta W. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności szeregu przepisów ustawy. Trybunał Konstytucyjny odmówił jednak nadania biegu wnioskowi, wskazując, że pochodzi on od organu nieposiadającego legitymacji do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Kilka tygodni później do Trybunału wpłynął wniosek Rady Miasta Z., w którym zarzucano m.in., że wskazane przepisy ustawy były niezgodne ze Wstępem do Konstytucji RP. W uzasadnieniu wniosku Rada Miasta argumentowała, że przepisy ustawy naruszają zasadę pomocniczości, ponadto wykonywanie nadmiernej liczby zadań przez organy centralne doprowadzi do znaczącego osłabienia sprawności działania instytucji publicznych.

Pytania

1. Jaka jest treść zasady pomocniczości i czy została ona wyrażona w Konstytucji RP?

2. Czy wprowadzone przez ustawę domniemanie właściwości na rzecz władz centralnych byłoby zgodne z Konstytucją RP?
3. Czy Prezydent Miasta miał legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego?
4. Czy Rada Miasta miała legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego?
5. Czy osłabienie przez ustawę sprawności działania instytucji publicznych może prowadzić do jej niezgodności z Konstytucją RP?

§ Podstawy prawne rozwiązania przypadku

- Konstytucja RP: Preambuła (zasada pomocniczości oraz zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych), art. 15 ust. 1 (decentralizacja władzy publicznej), art. 163 (domniemanie właściwości samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych), art. 191 ust. 1 pkt 3 (legitymacja szczególna organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę hierarchicznej zgodności aktów normatywnych).

Stan faktyczny

Sejm uchwalił ustawę, która przenosiła wiele zadań samorządu terytorialnego na poziom centralny i ustanawiała domniemanie właściwości przy wykonywaniu zadań publicznych na rzecz organów centralnych. Prezydent Miasta złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o kontrolę konstytucyjności ustawy, ale został on uznany za niedopuszczalny. Wniosek o kontrolę ustawy złożyła następnie Rada Miasta, która wskazała, że zaskarżony akt narusza zasadę pomocniczości oraz sprawnego działania instytucji publicznych.



Rozwiązanie przypadku

1. Zasada pomocniczości

Zasada pomocniczości, obecna także m.in. na gruncie prawa unijnego, została wyrażona jedynie w Preambule do Konstytucji RP – żaden z przepisów części artykułowej nie wspomina o niej *expressis verbis*. Niemniej, zważywszy na dominujący w Polsce pogląd o normatywnym charakterze całej Konstytucji RP, a więc także Wstępu do niej, z Preambuły można wywodzić normy prawne będące podstawą kontroli konstytucyjności przepisów. Z tego też względu Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie niejednokrotnie odwoływał się właśnie do zasady pomocniczości.

Zasada ta zakłada, w pewnym uproszczeniu, że „wspólnoty większe”, takie jak przede wszystkim państwo, nie powinny zanadto ingerować w sprawy „wspólnot mniejszych”, takich jak jednostki samorządu terytorialnego czy rodzina. Jeśli więc owe wspólnoty mniejsze są w stanie efektywnie zająć się swoimi sprawami, państwo nie powinno ich w tym wyręczać, czy odbierać im możliwości działania. Jednocześnie, gdy wspólnoty te nie są w stanie samodzielnie wypełniać swoich zadań, „wspólnota większa” powinna zapewnić im konieczną i proporcjonalną pomoc.

Zasada pomocniczości ma znaczenie m.in. dla podziału zadań między władzami centralnymi a samorządem terytorialnym. Z jednej strony, państwo powinno zatem pozostawić jednostkom samorządu możliwość wykonywania zadań istotnych dla społeczności lokalnej, unikając nadmiernej centralizacji władzy, która naruszyłaby ich samodzielność. Z drugiej zaś strony, władze centralne nie powinny obciążać władz lokalnych nadmierną liczbą zadań, z którymi nie będą one w stanie sobie poradzić, zwłaszcza bez zapewnienia im odpowiedniego wsparcia, w tym źródeł finansowania. Należy jednak pamiętać, że błędem byłoby zawężanie zasady pomocniczości wyłącznie do relacji między państwem a samorządem terytorialnym.

2. Domniemanie właściwości na rzecz władz centralnych

Zgodnie z Konstytucją RP: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” (art. 163). Przepis ten jest związany z omówioną wyżej zasadą pomocniczości, a także decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) i ustanawia domniemanie właściwości przy wykonywaniu zadań publicznych na rzecz samorządu terytorialnego. Przyjęta w kazusie ustawa odwraca to domniemanie, przyjmując rozwiązanie odwrotne – wszystkie zadania mają być wykonywane przez władze centralne, a jedynie te, których nie mogą one zrealizować, powinny być wykonywane przez samorząd. Taki przepis nie tylko stanowiłby naruszenie art. 163 Konstytucji RP, ale też byłby pogwałceniem wyrażonej w Preambule zasady pomocniczości. Znacząco ograniczałby on bowiem zakres zadań samorządu terytorialnego, powierzając władzom centralnym nawet takie sprawy, które mogłyby zostać skutecznie załatwione na poziomie lokalnym. Konsekwencją wprowadzenia takiego przepisu byłoby zapewne również znaczące osłabienie samodzielności samorządu terytorialnego.

3. Legitymacja Prezydenta Miasta do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

Prezydent Miasta nie był organem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę konstytucyjności ustawy. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP legitymację w tym zakresie mają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, a nie organy wykonawcze takie jak prezydent miasta.

4. Legitymacja Rady Miasta do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

Rada Miasta posiadała kompetencję do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności ustawy. W świetle art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (a do takich zaliczają się właśnie rady miast) mają tzw. legitymację szczególną, która umożliwia im

wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności takich aktów normatywnych, które dotyczą spraw objętych ich zakresem działania. Wskazana wkazusie ustawa niewątpliwie dotyczy spraw objętych zakresem działania jednostek samorządu terytorialnego, odbierając im i przekazując na poziom centralny szereg zadań.

5. Sprawność działania instytucji publicznych

W Preambule do Konstytucji RP ustrojodawca wyraził swoje pragnienie zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego niejednokrotnie powoływano się na wynikający z tego fragmentu Wstępu „wymóg rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych” przy ocenie konstytucyjności ustaw. Niekiedy Preambuła była w tym zakresie przywoływana jako wyłączny wzorzec kontroli, choć częściej powoływana była związkowo, tj. łącznie z innym, konkretnym przepisem Konstytucji RP. Stwierdzenie, że rozwiązania wprowadzane w ustawie znacząco osłabiają efektywność działania instytucji publicznych, czy wręcz uniemożliwiają im rzetelne i sprawne wykonywanie swoich zadań, może być istotnym argumentem przemawiającym za niekonstytucyjnością takich rozwiązań.



Orzecznictwo

Wyrok TK z 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004/1, poz. 1.

Wyrok TK z 7.12.2005 r., Kp 3/05, OTK-A 2005/11, poz. 131.

Wyrok TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007/3, poz. 25.

Wyrok TK z 26.05.2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015/5, poz. 65.



Literatura

Bałaban A., *Prawny charakter wstępu do polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*

[w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999.

- Gwiżdż A., *Wstęp do Konstytucji – zagadnienia prawne* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997.
- Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Stefaniuk M., *Preambula do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius”, Lublin 2003/2004, nr 50/51.
- Zubik M., *Pomocniczość. Zasada ustrojowa sprawiedliwej struktury społecznej oraz granica oczekiwań realizacji polityk państwa w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.

Rozdział I

RZECZPOSPOLITA

KAZUS 1. Dobro wspólne

Rada Ministrów wniosła do Sejmu projekt ustawy o odebraniu koncesji na nadawanie programów telewizyjnych spółce będącej prywatnym nadawcą telewizyjnym, oskarżanej o niechęć do polityków partii rządzącej. W uzasadnieniu projektu wskazano, że choć zgodnie z Konstytucją RP mediom prywatnym musi przysługiwać wolność słowa, to jednak należy z niej korzystać w celu urzeczywistnienia dobra wspólnego. Krytykując działania partii rządzącej, stacja dopuszcza się ataku na poglądy i interesy większości społeczeństwa, która partię tę poparła w wyborach. Jej działania naruszają więc zasadę dobra wspólnego. Sejm uchwalił ustawę, a Senat przyjął ją bez poprawek. Prezydent wyraził wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją RP. Wskazał jednak, że aby nie paraliżować reform rządu, ustawę podpisze, a następnie od razu skieruje wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę jej zgodności z Konstytucją RP. Kilka miesięcy później Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawa jest w całości niezgodna z Konstytucją RP. W odpowiedzi grupa posłów partii rządzącej złożyła do Sejmu projekt uchwały o złożeniu z urzędu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy uczestniczyli w wydaniu wyroku. Argumentowali oni, że podważając ustawę, Trybunał Konstytucyjny postawił się ponad parlamentem, a tym samym ponad suwerenem, który parlament ten wybrał w wyborach.

? Pytania

1. Czy uchwalenie ustawy o odebraniu spółce koncesji na nadawanie programów telewizyjnych byłoby dopuszczalne?
2. Czy przyjęta przez władze interpretacja pojęcia „dobro wspólne” jest prawidłowa?
3. Czy Prezydent może podpisać ustawę, co do której zgodności z Konstytucją RP ma wątpliwości, i skierować ją do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następczej?
4. Czy Sejm może usunąć sędziów Trybunału Konstytucyjnego w drodze uchwały?
5. Czy większość rządząca zasadnie twierdzi, że jako suweren nie może być ograniczana przez Trybunał Konstytucyjny?

§ Podstawy prawne rozwiązania przypadku

- Konstytucja RP: art. 1 (zasada dobra wspólnego), art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada ochrony praw nabytych), art. 4 ust. 1 (zasada suwerenności Narodu), art. 54 (wolność słowa), art. 126 ust. 2 (zadanie Prezydenta – czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji RP), art. 173 (niezależność sądów i trybunałów), art. 195 ust. 1 (niezawisłość sędziów Trybunału Konstytucyjnego).

Stan faktyczny

Sejm uchwalił ustawę, która odbierała koncesję na nadawanie programów telewizyjnych konkretnej spółce, powołując się na naruszenie dobra wspólnego, do którego miało dojść wskutek krytykowania przez stację telewizyjną rządu. Prezydent pomimo swoich wątpliwości co do konstytucyjności ustawy podpisał ją i skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o kontrolę jej zgodności z Konstytucją RP w trybie następczym. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa narusza Konstytucję RP, a w odpowiedzi grupa posłów złożyła wniosek o usunięcie z urzędu jego sędziów.



Rozwiązanie przypadku

1. Ustawa o odebraniu spółce koncesji na nadawanie programów telewizyjnych

Rada Ministrów ma oczywiście inicjatywę ustawodawczą, jednak zaproponowana przez nią ustawa zakładająca odebranie prywatnemu nadawcy koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych byłaby niezgodna z Konstytucją RP.

Po pierwsze, już samo uchwalenie ustawy, której celem byłoby odebranie koncesji jednemu, konkretnemu podmiotowi, mogłoby zostać uznane za niezgodne z zasadami tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Prawo powinno bowiem mieć co do zasady charakter abstrakcyjny i generalny. W omawianym przypadku mielibyśmy natomiast do czynienia z aktem zbliżonym w treści do decyzji administracyjnej (charakter indywidualny i konkretny), a przybierającym jedynie formę ustawy. Co więcej, regulacja taka stanowiłaby ingerencję w prawa podmiotowe spółki bez zapewnienia jej odpowiednich środków prawnych. Ponadto odebranie koncesji z mocy ustawy mogłoby kolidować z zadaniami KRRiT, a więc organu konstytucyjnego mającego stać „na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji” (art. 213 ust. 1 Konstytucji RP). Choć Konstytucja RP nie określa kompetencji tego organu, delegując tę materię na poziom ustawy (art. 215), to jednak można domniemywać, że intencją ustrojodawcy było, aby to właśnie ten organ podejmował tego rodzaju rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, a Sejm jedynie określał, w drodze ustawy, przesłanki i tryb cofania koncesji.

Po drugie, doszłoby do naruszenia praw nabytych (art. 2 Konstytucji RP), a także nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). Choć ani ochrona praw nabytych, ani wolność działalności gospodarczej nie mają charakteru absolutnego, to jednak niedopuszczalne jest ustanawianie przez państwo ograniczeń arbitralnych, niesłużących żadnemu obiektywnemu interesowi

publicznemu, lecz wyłącznie interesom rządzącego ugrupowania. W omawianym przypadku mielibyśmy do czynienia z bardzo poważną ingerencją w prawa spółki, którą trudno byłoby racjonalnie uzasadnić.

Po trzecie, tego typu ingerencja mogłaby zostać uznana za nieproporcjonalne ograniczenie wolności słowa przysługującego spółce. Choć sam obowiązek uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych nie stanowi naruszenia Konstytucji RP (art. 54 ust. 2 zakazuje jedynie koncesjonowania prasy), to jednak odebranie udzielonej koncesji wyłącznie z tego powodu, że rząd nie zgadza się z głoszonymi przez daną telewizję poglądami, mieszczącymi się jednak w granicach debaty publicznej, byłoby jaskrawym naruszeniem wolności słowa. Z podobnych względów mogłoby dojść do naruszenia art. 14 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”.

2. Pojęcie „dobro wspólne”

Do pojęcia „dobro wspólne” odwołuje się art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Termin ten jest trudny do precyzyjnego zdefiniowania, a jego rozumienie może zależeć od przyjętej filozofii. Niemniej nie ulega wątpliwości, że dobro wspólne nie może być utożsamiane z interesem partii rządzącej, rządu czy elektoratu popierającego ugrupowanie posiadające większość w Sejmie. Takie myślenie o dobru wspólnym byłoby nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym, w którym to rządy większości muszą respektować prawa mniejszości i są ograniczone prawem – w szczególności Konstytucją RP. Dobro wspólne zakłada więc tworzenie prawa w oderwaniu od partykularnych interesów grup politycznych na rzecz ochrony dobra całej wspólnoty politycznej.

3. Podpisanie przez Prezydenta ustawy i natychmiastowe skierowanie jej do Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z Konstytucją RP Prezydent posiada kompetencję do kierowania do Trybunału wniosków o kontrolę konstytucyjności ustaw

zarówno przed ich podpisaniem (art. 122 ust. 3 – jest to tzw. kontrola prewencyjna), jak i po podpisaniu (art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 – tzw. kontrola następcza). Należy jednak zauważyć, że jednym z podstawowych zadań Prezydenta jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji RP (art. 126 ust. 2). Powinien on zatem korzystać ze swoich szczegółowych kompetencji w taki sposób, aby z jednej strony urzeczywistniać przepisy Konstytucji RP, a z drugiej – by nie doprowadzić do jej naruszenia. W sytuacji, w której Prezydent ma poważne i uzasadnione wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją RP, powinien skorzystać z kompetencji do skierowania jej do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej, tak aby zapobiec ewentualnemu naruszeniu Konstytucji RP wynikającemu z wejścia w życie niekonstytucyjnego aktu prawnego. Takie działanie jest tym bardziej zasadne, gdy wejście w życie ustawy mogłoby się wiązać z wyrządzeniem jednostkom trudnych do odwrócenia i niezgodnych z Konstytucją RP szkód.

4. Usunięcie z urzędu sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z Konstytucją RP kadencja sędziów Trybunału Konstytucyjnego wynosi dziewięć lat (art. 194 ust. 1). Ponadto, w myśl art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, „Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji”. Usunięcie sędziego z urzędu ze względu na niezadowolenie władzy ustawodawczej z wydanego przezeń wyroku byłoby rażącym naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej, a tym samym pogwałceniem Konstytucji RP. Sejm nie ma zatem kompetencji do odwoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego a pojęcie „suweren”

Suwerenem, a więc podmiotem posiadającym władzę zwierzchnią, jest w Polsce Naród (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP), czyli, jak definiuje to Preambuła do Konstytucji RP, wszyscy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej. Pojęcia suwerena nie można zatem ograniczać wyłącznie do elektoratu partii rządzącej, co zdają się sugerować posłowie przywołani w kazusie. Należy także podkreślić, że choć

Sejm jest organem władzy ustawodawczej, a przy tym organem przedstawicielskim, za którego pośrednictwem Naród realizuje swoją władzę, to jednak nie oznacza to, że przysługują mu z tego tytułu prawa suwerenne, stawiające go ponad wszystkimi organami w państwie. Jak trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich wyroków, „nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji w zakresie podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu” (wyrok z 3.12.2015 r., K 34/15). Niedopuszczalne byłoby zatem powoływanie się na rzekomo nadrzędną pozycję czy też wolę suwerena, aby uzasadnić atak na niezależność organów władzy sądowniczej motywowany wyłącznie polityczną niechęcią do wydanego przez ten organ rozstrzygnięcia.



Orzecznictwo

Wyrok TK z 3.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015/11, poz. 185.



Literatura

Brzozowski W., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006/11.

Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Dobro wspólne versus konstytucyjne prawa i wolności jednostki* [w:] VII Konferencja Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, Sieniawa, 26–29 czerwca 2002 r., „Studia i Materiały”, Warszawa 2003, t. 17.

Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.

Piotrowski R., *Konstytucja i granice władzy suwerena w państwie demokratycznym* [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.

Piotrowski R., *Sędziowie i granice władzy demokratycznej w świetle Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018/1.

Trzciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005.

Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001.

Zubik M., *Refleksje nad „dobrem wspólnym” jako pojęciem konstytucyjnym* [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Warszawa 2007.

KAZUS 2. Zasada demokratycznego państwa prawnego

Projekt autorstwa architekta Jana S. zdobywa drugie miejsce w konkursie na najlepszą koncepcję architektoniczną nowego dworca kolejowego w Warszawie. Jan S. uważa, że jego „dzieło powinno być zostać uznane za najlepsze z uwagi na oczywiste walory architektoniczne”, w związku z czym podaje jury konkursu do sądu. Sąd odrzuca pozew, stwierdzając, że w ww. przypadku droga sądowa jest niedopuszczalna. Jan S. wydaje oświadczenie, w którym stwierdza, że odmowa „naprawienia mojej krzywdy” przez sąd rażąco narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której „od dziesiątków lat wyprowadza się prawo do sądu oraz zasadę proporcjonalności”. Dodaje przy tym, że „w ramach protestu” zastosuje „formułę Radbrucha, odmawiając płacenia podatków”.



Pytania

1. Czy Jan S. ma rację, twierdząc, że prawo do sądu oraz zasada proporcjonalności są zakotwiczone w zasadzie demokratycznego państwa prawnego?
2. Czy w analizowanym przypadku Jan S. ma prawo odmówić ponoszenia obciążeń podatkowych?

Podstawy prawne rozwiązania przypadku

- Konstytucja RP: art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 31 ust. 3 (ograniczanie konstytucyjnych wolności i praw), art. 45 (prawo do sądu), art. 77 ust. 2 (zakaz zamykania drogi sądowej).

Rozwiązanie przypadku

1. Zasada demokratycznego państwa prawnego

Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) została wprowadzona do polskiego porządku konstytucyjnego tzw. nowelą grudniową, czyli ustawą z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, przy czym przejęto ją z konstytucjonalizmu niemieckiego. Zasada ta szybko „obrosła treścią” w wyniku rozwoju doktryny, a przede wszystkim orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Jakkolwiek składają się na nią trzy podstawowe zasady prawne, tj. państwo prawne, państwo demokratyczne oraz sprawiedliwość społeczna, łącznie tworzą one integralną całość. Oznacza to, że zasady demokratycznego państwa prawnego nie można postrzegać wyłącznie jako sumy ww. trzech zasad wyrażonych w jej treści.

W szczególny sposób treść zasady demokratycznego państwa prawnego wzbogaciła się w latach 1990–1997, czyli przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP. Wynikało to z faktu, że w ówczesnych przepisach konstytucyjnych brakowało szeregu podstawowych rozwiązań prawnych, np. ze sfery wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wykorzystywał wówczas tę zasadę, wywodząc z niej treści, które nie były wprost wyrażone w aktach konstytucyjnych. Przykładami są prawo do sądu, wyprowadzone z zasady demokratycznego państwa prawnego w orzeczeniu TK z 7.01.1992 r., K 8/91, prawo do życia „odkryte” w ramach omawianej zasady w głośnym orzeczeniu TK z 28.05.1997 r., K 26/96, czy zasada proporcjonalności (m.in. orzeczenie TK z 26.04.1995 r., K 11/94).

Odnosząc ww. uwagi do pytania nr 1, trzeba stwierdzić, że *prima facie* Jan S. trafnie lokuje prawo do sądu oraz zasadę proporcjonalności w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Jednak zignorował on fakt, że wraz w wejściem w życie obowiązującej Konstytucji RP wiele wyprowadzonych wcześniej z dzisiejszego art. 2 Konstytucji RP zasad zyskało własne podstawy konstytucyjne, wprost wyrażone w ustawie zasadniczej, co zresztą szybko podkreślił Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 25.11.1997 r., K 26/97). Tym samym zarówno w zakresie prawa do sądu, jak i zasady proporcjonalności – jako jednego z wymogów warunkujących dopuszczalność ograniczania konstytucyjnych wolności i praw – nie ma potrzeby powoływania się na art. 2 Konstytucji RP. Prawo do sądu ma obecnie wyraźną podstawę konstytucyjną w art. 45 Konstytucji RP, której dopełnieniem jest art. 77 ust. 2 Konstytucji RP (zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw), a nakaz jedynie „proporcjonalnego” ograniczania wolności i praw wyprowadza się z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Na marginesie warto dodać, że zarzuty Jana S. są nietrafne. Prawo do sądu oznacza gwarancję sądowego rozpatrywania „spraw” rozumianych jako spory o prawa między jednostkami bądź władzą publiczną a jednostkami. Tymczasem w sytuacji opisanej w kazusie występuje spór o wrażenie artystyczne, a nie o prawo.

2. Formuła Radbrucha

Odnosząc się do pytania nr 2, trzeba wpieryw wyjaśnić, że pojęcie tzw. formuły Radbrucha odnosi się do myśli niemieckiego teoretyka i filozofa prawa Gustava Radbrucha (1878–1949), który krótko po zakończeniu II wojny światowej zakwestionował nazistowski porządek prawny. Istotą tej formuły jest myśl, że prawo, które zostało formalnie prawidłowo przyjęte (np. ustawa przez parlament), lecz które jest rażąco niesprawiedliwe, gdyż w szczególności łamie przyrodzoną godność człowieka, nie może być traktowane jako prawo, a więc stanowi, wedle słynnego określenia Radbrucha, „ustawowe bezprawie”. Dorobek tego myśliciela pozwolił zmienić postrzeganie zasady państwa prawnego, zmniejszając nacisk na formalne jej aspekty (państwo

prawne w sensie formalnym to takie, którego organy działają w granicach i na podstawie prawa, bez względu na to, jaka jest treść norm prawnych), a podkreślając potrzebę nadawaniu prawu właściwej treści (stąd przymiotnik „demokratyczne” w art. 2 Konstytucji RP).

Powołanie się przez Jana S. na formułę Radbrucha jako uzasadnienie odmowy ponoszenia ciężarów podatkowych stanowi rażące nadużycie i nie rodzi jakichkolwiek skutków prawnych. Jak już wspomniano, formuła ta w konstytucjonalizmie niemieckim służy przeciwdziałaniu tworzeniu prawa (a właściwie „pozornego prawa”), które w rażący sposób łamie podstawowe prawa człowieka, tak jak „prawo” z czasów III Rzeszy. Formuła ta nie uzasadnia natomiast odstępowania – wolą samej jednostki – od przestrzegania jakichkolwiek wybranych przez daną osobę norm prawnych. Tym samym Jan S. z pewnością nie może się uchylić od obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków (art. 84 Konstytucji RP).



Orzecznictwo

Orzeczenie TK z 7.01.1992 r., K 8/91, OTK 1992/1, poz. 5.

Orzeczenie TK z 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995/1, poz. 12.

Orzeczenie TK z 28.05.1997 r., K 26/96, OTK 1997/2, poz. 19.

Wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997/5–6, poz. 64.



Literatura

Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 98–101.

KAZUS 3. Zasady przyzwoitej legislacji

W lipcu 2050 r., trzy miesiące przed wyborami parlamentarnymi, grupa posłów wnosi projekt ustawy przewidującej zmiany stawek podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) z 17% i 32% na 5% i 50%, uzasadniając tę zmianę „solidaryzmem społecznym,

polegającym na zasadności wspierania państwa i prowadzonej przez nie polityki społecznej przede wszystkim przez osoby dobrze sytuowane”. W projekcie przewidziano, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia. W toku prac legislacyjnych w Sejmie przyjęto poprawkę, która zakłada, że ustawa wejdzie w życie 1.01.2050 r., gdyż, jak wyrazili się wnoszący ją posłowie, „ustawa działa na korzyść 90% podatników”. Ponadto wprowadzono przepis, zgodnie z którym dochód podatników, którzy przekroczą próg skutkujący koniecznością płatności podatku dochodowego według stawki 50%, a jednocześnie którzy „wykazują się wzorową postawą obywatelską”, będzie po przekroczeniu progu opodatkowany stawką 32%.



Pytanie

Czy ww. projektowane rozwiązania prawne są konstytucyjne?



Podstawy prawne rozwiązania przypadku

- Konstytucja RP: art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego).



Rozwiązanie przypadku

Jednym z podstawowych elementów klauzuli państwa prawnego, stanowiącego jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. rozwiązanie poprzedniego przypadku), przewidzianej w art. 2 Konstytucji RP, jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (określana mianem zasady pochodnej pierwszego stopnia zasady demokratycznego państwa prawnego). Składa się na nią szereg szczegółowych wymogów (inaczej mówiąc zasad pochodnych drugiego stopnia zasady demokratycznego państwa prawnego) dotyczących zarówno stanowienia (zasady przyzwoitej, prawidłowej czy, jeszcze inaczej mówiąc, poprawnej legislacji), jak i stosowania prawa. Kilka z nich rzutuje na

ocenę konstytucyjności rozwiązań przewidzianych w projekcie oraz poprawkach, o których mowa w kazusie.

Vacatio legis oraz określanie stawek PIT na kolejny rok podatkowy

Nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis* stanowi jedną z podstawowych zasad prawidłowej legislacji, wielokrotnie omawianą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem sądu konstytucyjnego celem tego nakazu jest zapewnienie adresatom prawa czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (wyrok z 12.12.2012 r., K 1/12). Przesłankę „odpowiedniości” należy analizować osobno dla każdego badanego przypadku (tj. na zasadzie *a casu ad casum*), lecz można wyróżnić takie materie, których regulacja co do zasady wymagać będzie dłuższego *vacatio legis* niż podstawowy okres 14 dni (art. 4 ust. 1 ustawy z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Przykładem jest wprowadzanie zmian w zakresie odpowiedzialności karnej, gdyż dotyczy „tej dziedziny prawa, w ramach której jednostka podporządkowana jest bezpośrednio władztwu państwa” (wyrok TK z 2.12.2014 r., P 29/13). Szczególne wymogi dotyczą też wprowadzania nowości normatywnych w zakresie prawa podatkowego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w zasadzie nie powinno się wprowadzać zmian podatkowych w odniesieniu do podatków rozliczanych w skali rocznej w toku roku podatkowego (którym w Polsce jest rok kalendarzowy). W szczególności przyjmuje się, że publikacja ustawy podatkowej, zwłaszcza modyfikującej stawki podatkowe, powinna nastąpić co najmniej miesiąc przed początkiem roku podatkowego, czyli najpóźniej 30 listopada roku poprzedzającego rok podatkowy (zob. np. wyrok TK z 29.10.2009 r., K 32/08).

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że rozwiązania prawne przewidziane w projekcie, o którym mowa w kazusie, zarówno w wersji pierwotnej, jak i po przyjęciu poprawki, w rażący sposób naruszają nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*.