

Grzegorz Kościelniak
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Bezpieczeństwo prawne jednostki a bezprawie legislacyjne – wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Zagadnienie dotyczące bezprawia legislacyjnego i związanej z nim odpowiedzialności organów państwa jest materia niezwykle obszerną i złożoną. Autor tego artykułu dokonał subiektywnego wyboru „wycinka” treści, które poddał bardziej szczegółowej analizie. Celem pracy jest przybliżenie problematyki bezprawia legislacyjnego w Polsce, skupiając się przede wszystkim na zagadnieniu naruszania przez prawodawcę standardów dotyczących stanowienia prawa, odczytywanych z zasady demokratycznego państwa prawnego (w wymiarze teoretycznym oraz z odwołaniem do konkretnych przypadków działalności prawodawcy) – w kontekście problematyki bezpieczeństwa prawnego jednostki, a następnie podjęcie próby sformułowania wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*, służących zapobieganiu bezprawiu legislacyjnemu i jednocześnie ochronie bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Wybór problematyki nie jest przypadkowy. Obowiązek realizacji przez prawodawcę standardów stanowienia prawa odczytywany jest z fundamentalnej dla całego porządku prawnego zasady demokratycznego państwa prawnego. Od momentu rozpoczęcia transformacji ustrojowej minie niedługo 25 lat, w związku z tym refleksja nad realizacją standardów dotyczących procesu stanowienia prawa, wynikających z idei państwa prawa, po blisko ćwierćwieczu od wprowadzenia¹ zasady demokratycznego państwa prawnego do materii konstytucyjnej, wydaje się więc ze wszech miar pożądana.

¹ Zasada demokratycznego państwa prawnego została wprowadzona do Konstytucji z 1952 r. ustawą z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444).

Bezprawie legislacyjne

Pojęcie bezprawia legislacyjnego bywa różnie interpretowane w literaturze przedmiotu². Niekiedy jest ono definiowane w sposób bardzo ogólny – jako sprzeczne z prawem zachowanie prawodawcy³, jako „stanowienie aktu normatywnego nieodpowiadającego wymogom stawianym przez prawo”⁴, czy też jako niezgodne z istniejącym porządkiem prawnym, przede wszystkim normami konstytucyjnymi, zachowanie organów władzy publicznej (władzy ustawodawczej, ale również wykonawczej), dotyczące wykonywania aktów normatywnych (głównie ustaw w drodze rozporządzenia)⁵.

W doktrynie pojęcie bezprawia legislacyjnego określane bywa również jako „wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą albo niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa”⁶.

K. Łokucijewski formułuje natomiast definicję, zgodnie z którą z bezprawiem legislacyjnym można mieć do czynienia w trzech przypadkach:

1. braku regulacji prawnej (stanu luki w prawie),
2. niezgodności pomiędzy aktami prawa pozytywnego a innymi systemami normatywnymi,
3. niezgodności powstającej w ramach danego systemu prawnego, w związku ze złamaniem procedur tworzenia prawa, tj. naruszeniem hierarchii źródeł prawa i norm kompetencyjnych w zakresie prawotwórstwa⁷.

Pierwsza z powyższych sytuacji pojawia się wówczas, gdy prawodawca pomimo istniejącego obowiązku (powinności normatywnej) nie utworzył normy prawnej regulującej daną materię (lub utworzona norma ma charakter

² Rozważania dotyczące bezprawia legislacyjnego należy bezpośrednio powiązać z rozwojem koncepcji kontroli konstytucyjności stanowionego prawa i co za tym idzie, z rozwojem idei sądownictwa konstytucyjnego, ukształtowanym na gruncie europejskim przez wiedeńską szkołę pozytywizmu prawniczego. Zob. m.in.: M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009; H. Kelsen, *Czysta teoria prawa: metoda i pojęcia zasadnicze*, oprac. T. Przeorski, Warszawa 1934; L. Garlicki, *Sądowa kontrola konstytucyjności ustaw w państwach współczesnych*, „Studia Prawnicze” 1982, nr 3–4; M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003; J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ustaw*, Warszawa 1964.

³ K. Łokucijewski, *Bezprawie legislacyjne*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 1. Podobnie: Wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, OSCNC 2002, nr 10.

⁴ C. Podsiadlik, P. Skudynowski, *Bezprawie normatywne (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 10, s. 35–46.

⁵ J. Forystek, *Bezprawie legislacyjne jako źródło szkody*, „Rzeczpospolita”, 9 czerwca 2003.

⁶ L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 13.

⁷ K. Łokucijewski, *op. cit.*, s. 1.

niepełny) – jest to tzw. zaniechanie legislacyjne⁸. W literaturze przedmiotu prezentowane są dwie koncepcje dotyczące tego pojęcia:

– pierwsza, zakładająca że w kategoriach zaniechania legislacyjnego powinno się traktować jedynie właściwe zaniechanie prawodawcze (absolutne, bezwzględne), którego skutkiem jest całkowity brak regulacji normatywnej⁹,

– druga, przyjmująca że przez zaniechanie legislacyjne należy rozumieć zarówno właściwe zaniechanie prawodawcze, jak i względne zaniechanie prawodawcze (tzw. pominięcie prawodawcze), skutkujące utworzeniem regulacji normatywnej o niepełnym charakterze¹⁰.

Wydaje się, że na potrzeby niniejszego artykułu, pozostawiającego poza przedmiotem zainteresowania problematykę obowiązku odszkodowawczego państwa, zasadne jest przyjęcie drugiego rozumienia¹¹.

Zaniechanie legislacyjne może mieć miejsce np. wówczas, gdy brakuje regulacji ustawowej¹² czy przepisów wykonawczych do ustaw¹³, a ponadto wówczas, kiedy na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego na prawodawcę został nałożony obowiązek zmiany aktu normatywnego, który to obo-

⁸ Z uwagi na ramy artykułu, poza przedmiotem analizy autor pozostawił problematykę właściwych zaniechań prawodawczych (absolutnych, bezwzględnych) oraz tzw. względnych zaniechań prawodawczych (tzw. pominięć prawodawczych). Szerzej na ten temat m.in.: Uzasadnienie do orzeczenia TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU 1996 r., nr 6, poz. 52; Wyrok TK z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02, OTK ZU 2005 r., nr 10/A, poz. 112; Wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. P 10/07, OTK ZU 2007 r., nr 9/A, poz. 107; Wyrok TK z 16 listopada 2010 roku, sygn. K 2/10, OTK ZU 2010 r., nr 9/A, poz. 102; M. Grzybowski, *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, artykuł opublikowany na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, www.lrkt.lt/conference/Pranesimai/Zaniechanie_artikul_Profesora.doc [22.05.2013].

⁹ G. Bieniek, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 1, Warszawa 2006, s. 330 i nast.

¹⁰ L. Bosek, *op. cit.*, s. 237 i nast.

¹¹ Ta koncepcja bliższa jest również Trybunałowi Konstytucyjnemu, zob. m.in. wyrok TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU z 1996 r., nr 6, poz. 52.

¹² Obowiązek utworzenia normy prawnej w tym przypadku wynikać będzie z samej Konstytucji, należy jednakże pamiętać o zróżnicowanym charakterze postanowień Konstytucji, w której oprócz klasycznie rozumianych norm prawnych, wyrażone zostały pewne idee, określone wartości, zasady czy wreszcie normy programowe, co może implikować pewne trudności interpretacyjne. Zob. szerzej: *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.

¹³ Jak zauważył Sąd Najwyższy, „niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, a tym samym może stanowić delikt konstytucyjny”. Wyrok Sądu Najwyższego z 6 stycznia 1999 r., sygn. akt III RN 108/98, OSNAP 1999, poz. 639. Ponadto zob.: Uchwała Sądu Najwyższego z 24 listopada 2000 r., sygn. akt III CZP 37/005, OSNC 2001, nr 4, poz. 56; Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 czerwca 2000 r., sygn. akt OPS 6/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 4; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lutego 2003 r., sygn. akt IV SA 2854/01 (orzeczenie niepublikowane).

wiązek nie został następnie zrealizowany w wyznaczonym terminie¹⁴. Stąd ze szczególną formą bezprawia legislacyjnego ma się również do czynienia w przypadkach niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał deroguje przepis, a prawodawca nie ustanawia w odpowiednim czasie nowej normy regulującej daną materię – skutkuje to powstaniem luki w prawie i zagraża istniejącemu porządkowi prawnemu. Problem niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, jak ukazuje praktyka, nie ma tylko marginalnego charakteru.

Niewykonywania ustaw (braku przepisów wykonawczych) również nie jest zjawiskiem incydentalnym, np. według informacji, jakie otrzymał Rzecznik Praw Obywatelskich od Rządowego Centrum Legislacji, do końca roku 2011 nie zostało zrealizowanych 128 upoważnień ustawowych¹⁵.

Drugim typem bezprawia legislacyjnego jest „niezgodność pomiędzy aktami prawa pozytywnego a innymi systemami normatywnymi”¹⁶. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy „akty prawa pozytywnego (Konstytucja, ustawy, akty podustawowe) naruszają podstawowe wartości łączone z ideałem (idea) prawa, takie jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo prawne i państwo prawa, prawa człowieka czy też wartości formalne, składające się na „wewnętrzną moralność prawa”, a dotyczące takich aspektów prawotwórstwa, jak ogłaszanie prawa, zakaz wstecznego działania prawa, jasność prawa, nakaz unikania sprzeczności w prawie, zakaz nakładania na adresatów norm obowiązków niemożliwych do spełnienia”¹⁷. Co za tym idzie, z drugim przypadkiem bezprawia legislacyjnego będzie się mieć do czynienia w sytuacji, gdy prawodawca narusza aksjologiczną podstawę systemu prawnego. Jak zauważa K. Łokucijewski, „obowiązek przestrzegania prawa rozciąga się także – poprzez normy odsyłające pozasystemowo – na normy i zasady postępowania niebędące normami prawnymi”¹⁸. Wydaje się zatem zasadne sformułowanie wniosku, że wartości takich należy poszukiwać m.in. w idei państwa prawa¹⁹ czy, szerzej, klauzuli demokratycznego

¹⁴ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 60.

¹⁵ Wystąpienie z 8 października 2012 r. Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów w sprawie opóźnień w realizowaniu obywatelskich upoważnień ustawowych do wydawania aktów wykonawczych, sygn. RPO/583307/08/I/116 RZ.

¹⁶ K. Łokucijewski, *op. cit.*, s. 2.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*, s. 3.

¹⁹ Niemiecka koncepcja *Rechtsstaat* – zob. szerzej: K. Jonca, *Ewolucja pojęcia „państwo prawne” w niemieckiej doktrynie prawnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 307: *Przegląd prawa i administracji*, t. 7, Wrocław 1996; Z. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998.

państwa prawnego²⁰. To z kolei implikuje postawienie tezy o charakterze ogólnym, że zachowanie prawodawcy naruszające wartości chronione przez zasadę demokratycznego państwa prawnego (odczytywane z niej norm) należy postrzegać w kategoriach bezprawia legislacyjnego.

Punktem wyjścia do dokonywania bardziej szczegółowej analizy tego typu bezprawia legislacyjnego byłoby zatem odwołanie się do zasady *lex iniusta non est lex* oraz przybliżenie koncepcji filozoficznoprawnych G. Radbrucha – tzw. formuły Radbrucha, zgodnie z którą normy prawne naruszające podstawę aksjologiczną systemu prawnego nie posiadają charakteru prawnego²¹. Jednakże zagadnienie to, nie mieszcząc się w ramach przedmiotowych artykułu, nie zostanie poddane bliższej analizie²². Skonstatować należy, że wątpliwości co do konstytucyjności, legalności aktów prawa pozytywnego, powinny jedynie stanowić podstawę do uruchamiania procedur ich kontroli, gdyż jak zauważa się w literaturze przedmiotu, aktualnie obowiązująca konstytucja, nakładając obowiązek przestrzegania prawa nie formułuje jednocześnie prawa do oporu²³ (odmiennie niż np. Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec – art. 20 ust. 4)²⁴ – obywatele zobligowani są do przestrzegania prawa (nawet prawa niesprawiedliwego) do czasu jego uchycenia przez Trybunał Konstytucyjny²⁵. Przysługuje im natomiast środek inicjujący kontrolę prawa, dokonywaną przez sąd konstytucyjny (skarga konstytucyjna) oraz prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.)²⁶.

Z trzecim typem bezprawia legislacyjnego ma się do czynienia wówczas, gdy prawodawca narusza procedury tworzenia prawa – hierarchię źródeł prawa oraz normy kompetencyjne.

Ukształtowany w Polsce system źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma nie tylko charakter zamknięty, ale ponadto strukturę zhierarchizowaną, co implikuje nakaz zgodności norm niższego rzędu z normami usytuowanymi wyżej w tej hierarchii²⁷. Stąd każde naruszenie przez prawodawcę

²⁰ Szerzej na ten temat zob. m.in.: S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport ustępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 11–28.

²¹ T. Chauvin, *Sprawiedliwość: między celowością a bezpieczeństwem prawnym. Ewolucja poglądów Gustawa Radbrucha*, „*Studia Iuridica*” 1999, t. 37, s. 15–39.

²² Szerzej na temat problematyki bezprawia legislacyjnego w aspekcie filozoficznoprawnym: L. Bosek, *op. cit.*, s. 16 i źródła tam wskazane.

²³ K. Łokucijewski, *op. cit.*, s. 3.

²⁴ Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.

²⁵ L. Bosek, *op. cit.*, s. 17.

²⁶ Zob. fundamentalny w tym zakresie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU z 2001 r., nr 8, poz. 256.

²⁷ Art. 87 w zw. z art. 188 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

hierarchii źródeł prawa należy traktować jako postać bezprawia legislacyjnego. Ponadto z bezprawiem legislacyjnym będzie się mieć do czynienia wówczas, gdy, uogólniając, prawodawca wydając dany akt normatywny narusza normy określające jego kompetencje w procesie stanowienia prawa – tytułem przykładu można wskazać na dwie sytuacje:

– po pierwsze naruszenie norm kompetencyjnych przez organ wykonujący ustawę (np. naruszenie granic upoważnienia ustawowego)²⁸.

– po drugie naruszenie norm kompetencyjnych przez drugą izbę parlamentu – naruszenie granic „szerokości” poprawki senackiej, tj. wykroczenie poza zakres przedmiotowy ustawy uchwalonej przez Sejm²⁹.

Reasumując trzeba zatem stwierdzić, że przez bezprawie legislacyjne należy rozumieć niezgodne z prawem zachowanie prawodawcy, które może polegać na wydawaniu aktu prawnego naruszającego aksjologiczne podstawy systemu prawnego, procedury tworzenia prawa oraz na zaniechaniu – niewydaniu aktu prawnego pomimo istniejącego obowiązku jego wydania, co może prowadzić do postawiania luki w prawie. O bezprawiu legislacyjnym można zatem mówić przede wszystkim wówczas, gdy prawodawca stanowiąc akt normatywny narusza zasadę zasad, metazasadę, jaką jest zasada demokratycznego państwa prawnego (chroniąca podstawę aksjologiczną systemu ustrojowego, określająca reguły stanowienia prawa), będąca fundamentem ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej.

W kontekście problematyki bezprawia legislacyjnego warto również uwagę poświęcić problematyce niewykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze, niewykonanie orzeczeń sądu prawa, o czym wskazano powyżej, powoduje powstawanie luk w prawie – zaniechanie legislacyjne będące postacią bezprawia legislacyjnego. Po drugie, z uwagi na przyjęty model sądownictwa konstytucyjnego i wynikającą z tego rolę ustrojową Trybunału Konstytucyjnego oraz powszechną moc obowiązującą orzeczeń Trybunału, ich niewykonywanie można traktować w kategoriach bezprawia legislacyjnego (jako zaniechanie prawodawcze). Stąd niewykonywanie orzeczeń sądu konstytucyjnego można

²⁸ Zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97, OTK ZU z 1997 r., nr 3, poz. 40; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU z 1998 r., nr 4, poz. 47; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU z 1999 r., nr 7, poz. 156; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU z 1999 r., nr 6, poz. 120; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/99, OTK ZU z 2002 r., nr 3/A, poz. 36.

²⁹ Szerzej zob. m.in.: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU z 1999 r., nr 2, poz. 23; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU z 2006 r., nr 7/A, poz. 82; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU z 2007 r., nr 6/A, poz. 49; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, OTK ZU z 2012 r., nr 4/A, poz. 40.

uznać za kwalifikowaną formę bezprawia legislacyjnego – jako jego postać i jednocześnie źródło tego bezprawia (zaniechania legislacyjnego).

Z pojęciem bezprawia legislacyjnego wiąże się nierozdzielnie zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za delikt legislacyjny. Niekiedy w literaturze przedmiotu wręcz wskazuje się, że bezprawie legislacyjne rozpatrywane w oderwaniu od problematyki odpowiedzialności władzy publicznej jest „bezużyteczne”³⁰. Toteż w piśmiennictwie poświęconym bezprawiu legislacyjnemu, przede wszystkim dokonuje się szczegółowej analizy treści art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. (prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej), pozostawiając niejako poza przedmiotem zainteresowania problematykę form (postaci) bezprawia legislacyjnego (jeśli poddawane są one analizie, to jedynie w zakresie koniecznym dla interpretacji art. 77 ust. 1)³¹. Wydaje się jednak, że właściwym jest oddzielenie samego zachowania władzy publicznej mającego postać bezprawia legislacyjnego (zarówno zachowania aktywnego, jak i zaniechania) od szkody powstałej po stronie jednostki i przyjęcie określonego modelu mechanizmu kompensacyjnego. Szkada jednostki jest skutkiem bezprawia legislacyjnego, powodującym powstanie obowiązku odszkodowawczego po stronie państwa³². Dlatego zarówno element szkody, powstanie obowiązku odszkodowawczego, jak i przyjęcie odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego można uznać za elementy składowe bezprawia legislacyjnego traktowanego *sensu largo*, natomiast bezprawie legislacyjne *sensu stricto* stanowi samo naruszające porządek prawny zachowanie organu władzy publicznej³³. Stąd w ramach niniejszego opracowania niejako poza nawiasem pozostanie zagadnienie dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, gdyż postawionym celem badawczym jest analiza postaci bezprawia legislacyjnego w kontekście bezpieczeństwa prawnego jednostki. Zabieg ten jest celowy, autor natomiast nie deprecjonuje roli problematyki dotyczącej odpowiedzialności odszkodowawczej państwa³⁴ w zakresie bezprawia legisla-

³⁰ J. Forystek, *op. cit.* Za: J. Podkowik, *Koncepcja bezprawia legislacyjnego w polskim prawie konstytucyjnym – próba refleksji po 20 latach transformacji ustrojowej*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 425 (na marginesie można zaznaczyć, że autor nie dość konsekwentnie używa terminu „bezprawie legislacyjne”); K. Łokucijewski, *op. cit.*, s. 4.

³¹ L. Bosek, *op. cit.*; J. Podkowik, *op. cit.*

³² Na takie rozumienie tego terminu pośrednio wskazuje Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 22 czerwca 2005 r., sygn. K 42/04, OTK ZU z 2005 r., nr 6/A, poz. 74.

³³ Podobnie K. Łokucijewski, *op. cit.*, s. 4; J. Podkowik, *op. cit.*, s. 438–439.

³⁴ Szerzej zob.: L. Bosek, *op. cit.*; L. Bosek, *Szkoda i związek przyczynowy w sprawach bezprawia legislacyjnego*, „*Studia Iuridica*” 2007, t. 47, s. 19–41; *Akty normatywne i administracyjne*, red. M. Karpniuk, Warszawa 2009, s. 107–108, M. Safjan, *op. cit.*

cyjnego czy też bezpieczeństwa prawnego jednostki. Co więcej, bezsprzeczne jest, że w przypadku braku skutecznego mechanizmu odszkodowawczego, rekompensującego szkodę jednostki spowodowaną zachowaniem organów państwa, mającego postać bezprawia legislacyjnego, dochodzi do zagrożenia bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Bezpieczeństwo prawne jednostki

Zasada bezpieczeństwa prawnego, wynikająca z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, stanowiąca istotny element państwa prawnego³⁵. aksjologicznie zakorzeniona jest w samej godności osoby ludzkiej, funkcjonalnie powiązana z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, nakłada na prawodawcę obowiązek stanowienia prawa w taki sposób, aby „nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”³⁶.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych³⁷”. Co więcej, „przewidywalność rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących, zwłaszcza umownych, stosunków prawnych, ich stabilność, to podstawowe cechy bez-

³⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 174.

³⁶ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, oprac. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012, s. 20 oraz przywołane tam orzeczenia Trybunału, dostępne również w formie elektronicznej: www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/proces_prawotwoczy.pdf [24.05.2013].

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU 2000 r., nr 5, poz. 138.

pieczeństwa prawnego³⁸. Trybunał Konstytucyjny ponadto wskazuje, że dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki konieczne jest tworzenie przepisów precyzyjnych – poszanowanie przez prawodawcę zasady określoności przepisów prawa³⁹.

Reasumując, bezpieczeństwo prawne jednostki (w sposób funkcjonalny powiązane m.in. z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą poprawnej legislacji) wiąże się z pewnością prawa i umożliwia jednostce prognozowanie, racjonalne planowanie działań własnych w oparciu o przewidywalność działania organów państwa⁴⁰. Zatem z bezpieczeństwem prawnym jednostki będzie się mieć do czynienia wówczas, gdy jednostka podejmując działania w oparciu o obowiązujący porządek prawny, będzie w stanie określić ich skutki prawne⁴¹. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi zatem do konkluzji, że m.in. naruszenie przez prawodawcę standardów dotyczących stanowienia prawa (odczytywanych z zasady demokratycznego państwa prawnego) czy też niewydanie aktu normatywnego pomimo istniejącego obowiązku jego wydania (zaniechanie legislacyjne), stanowiące typy bezprawia legislacyjnego zagrażają bezpieczeństwu prawnemu jednostki. Zatem skutkiem bezprawia legislacyjnego może być naruszenie bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Zasada demokratycznego państwa prawnego – standardy tworzenia prawa

Jak już wspomniano, o bezprawiu legislacyjnym można mówić m.in. wówczas, gdy prawodawca wydając dany akt normatywny narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, będącą zasadą zasad (metazasadą) ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi fundament *acquis constitutionnel*⁴², jednakże z uwagi na ograniczone ramy opracowania, zagadnienie to nie zostanie poddane szczegółowej anali-

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU z 2000 r., nr 3, poz. 87.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07 OTK ZU z 2008 r., nr 10/A, poz. 182.

⁴⁰ Np.: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU z 2000 r., nr 5, poz. 138; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU z 2008 r., nr 10/A, poz. 182.

⁴¹ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego...*

⁴² Szerzej na temat *acquis constitutionnel* zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU z 2002 r., nr 6/A, poz. 83.

zie⁴³. Przybliżona zostanie jedynie problematyka reguł tworzenia prawa odczytywanych z tej zasady.

Zasada demokratycznego państwa prawnego, rozpatrywana w aspekcie materialnym, zawiera w swej treści m.in. standardy dotyczące reguł tworzenia prawa. L. Garlicki, zauważa, że „w orzecznictwie ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym nieodzownym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego są (właśnie – przyp. autora) reguły stanowienia prawa”⁴⁴. Zaliczyć do nich można np.:

- zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez państwo prawa,
- zasadę ochrony interesów w toku,
- zasadę ochrony praw nabytych,
- zakaz wstecznego działania prawa,
- zasadę dostatecznej określoności przepisów prawa,
- ustanawianie odpowiedniej *vacatio legis*.

Przestrzeganie tych standardów przez prawodawcę służy realizacji prawa do dobrej legislacji, które wydaje się, należy postrzegać w kategorii prawa podstawowego jednostki gwarantującego jej bezpieczeństwo prawne. Wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego standardy dotyczące zasad tworzenia prawa, są właśnie w sposób funkcjonalny powiązane z zasadą bezpieczeństwa prawnego jednostki. Jak zauważa S. Wronkowska, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, „zasadę państwa prawnego naruszają działania legislacyjne podjęte w tym właśnie, a nie innym momencie, rozstrzygnięcia prawodawcze nie dość określone, wyrażone nie dość przejrzysto i komunikatywnie, co zdaje się być podporządkowane ochronie takiej wartości, jak bezpieczeństwo jednostki w państwie”⁴⁵. Zatem naruszenie przez prawodawcę reguły stanowienia prawa zagraża bezpieczeństwu prawnemu jednostki.

W tej części artykułu zostaną skrótkowo przedstawione wspomniane wyżej reguły stanowienia prawa. Jako pierwsza uszczegółowiona zostanie zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa wobec obywateli (adresatów norm prawnych), która

⁴³ Zasada demokratycznego państwa prawnego (posiadająca, jak przyjmuje się w doktrynie, niemiecki rodowód – przy czym samą ideę państwa prawnego odnaleźć można już w pracach Platona, Arystotelesa czy Kanta) była przedmiotem zainteresowania wielu przedstawicieli doktryny, co więcej, przedmiotem opracowań akademickich, np.: B. Banaszak, *op. cit.*, s. 216 i nast.; A. Machnikowska, *Demokratyczne państwo prawne*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010; Z. Maciąg, *op. cit.*; *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009, s. 71 i nast. Podkreślenia również wymaga, że niebagatelną rolę w wyznaczeniu treści tejże zasady odegrało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

⁴⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 62.

⁴⁵ S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 26.

stanowi podstawę do omawiania pozostałych reguł. Zgodnie z orzecznictwem polskiego sądu prawa, jednym z elementów składowych zasady demokratycznego państwa prawnego jest właśnie zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Źródłem tej zasady należy poszukiwać w praktyce niemieckiej (*Vertrauensschutz*)⁴⁶. Uogólniając, zasada ta zawiera postulat skierowany pod adresem organów państwa (w tym prawodawcy), zgodnie z którym obywatele (jednostki) należy traktować „z zachowaniem pewnych minimalnych reguł uczciwości”⁴⁷. Owe „reguły uczciwości” w przypadku prawodawcy będą sprowadzały się do obowiązku tworzenia przepisów prawa z poszanowaniem pewnych standardów dotyczących sposobu stanowienia prawa – przepisy powinny być precyzyjne, nie mogą mieć li tylko charakteru fasadowego – stanowić „obietnic bez pokrycia,” nie mogą w sposób chaotyczny i nagły przyjmować przeciwnych rozwiązań normatywnych, zaskakując tym obywateli⁴⁸. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, „zasada ochrony zaufania: [...] opiera się na pewności prawa, a więc na takim zespole cech – przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o własnym postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych [...] poszczególnych zachowań i zdarzeń”⁴⁹.

W zasadzie tej zakorzenione są szczegółowe zasady stanowienia prawa, co oznacza że naruszenie jednej z poniższych zasad powoduje jednocześnie naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a to z kolei implikuje naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „teoretycznie wyróżnione i nazwane zasady na tle konkretnych stanów faktycznych splatają się ze sobą; niejasność przepisu w praktyce zwykle oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy prawnej i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo, z kolei zróżnicowanie indywidualnych rozstrzygnięć pociąga za sobą postrzeganie prawa jako niesprawiedliwego i utratę zaufania obywateli do państwa”⁵⁰.

⁴⁶ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 62.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 62 i nast. Jak zauważa TK, „dokonywanie w procesie stanowienia prawa gwałtownych zwrotów, przekreślających wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych i nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, musi się spotkać z oceną krytyczną, dokonaną na płaszczyźnie art. 2 Konstytucji”, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU z 2000 r., nr 3, poz. 87.

⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU z 2002 r., nr 4/A, poz. 46.

⁵⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU z 2002 r., nr 6/A, poz. 83.

Zasada ochrony praw nabytych zawiera postulat, że zasadniczo nowe rozwiązania prawne powinny zabezpieczać prawa podmiotowe uprzednio nabyte⁵¹, tj. prawa już uzyskane nie powinny być odbierane lub niekorzystnie modyfikowane. Powyższy postulat odnosi się jedynie do praw słusznie nabytych. Na wymóg „słuszności” należy spoglądać przez pryzmat zasady sprawiedliwości społecznej tj. prawa nabyte słusznie to takie, które nabyto w zgodzie z zasadami sprawiedliwości, a ponadto w sposób dopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględ- nego, niedopuszczalne jest jedynie w sposób arbitralny oraz nieproporcjonal- ny ograniczanie praw nabytych. Jednakże w sytuacjach wyjątkowych⁵² można od tej zasady odstąpić – np. w przypadku kryzysu gospodarczego z uwagi na konieczność ochrony równowagi budżetu państwa⁵³.

Zasada ta gwarancje ochronne rozciąga nie tylko na prawa, które zostały już faktycznie nabyte, ale również na tzw. ekspektatywy nabycia praw (maksymalnie ukształtowane). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „ekspektatywa maksymalnie ukształtowana to takie prawo, które istnieje, jeżeli zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy”⁵⁴. Przy czym ochrona ekspektatyw jest trochę słabsza niż w przypadku ochrony praw nabytych⁵⁵.

Zasada ochrony interesów w toku gwarantuje ochronę jednostki „w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów”⁵⁶. Z zasady tej wynika zatem obowiązek ciążyący na prawodawcy, aby stanowiąc nowe rozwiązania prawne uwzględniał on przedsięwzięcia podjęte przez jednostki na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów prawa.

Interesy w toku podlegają bardziej restrykcyjnej ochronie w przypadku, gdy prawodawca wyznaczył pewien horyzont czasowy obowiązywania roz-

⁵¹ Ochrona ta rozciąga się zarówno na prawa już faktycznie nabyte na skutek np. wyroku lub decyzji, oraz na „prawa nabyte *in abstracto* na podstawie ustawy, przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie”. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego...*

⁵² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK ZU 2006 r., nr 4/A, poz. 42.

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU z 1999 r., nr 5, poz. 98.

⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU 2002 r., nr 7/A, poz. 97; podobnie: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU z 2000 r., nr 7, poz. 256; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2005 r., SK 25/02, OTK ZU 2005 r., nr 10/A, poz. 112.

⁵⁵ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 64.

⁵⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07, OTK ZU z 2009 r., nr 1/A, poz. 2.

wiązań normatywnych, na podstawie których jednostka mogła podejmować określone działania⁵⁷. Wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału podnoszono tezę o konieczności przestrzegania przez ustawodawcę horyzontu czasowego, który on sam ustalił⁵⁸, ponieważ „złamanie swego rodzaju przyrzeczenia, wyrażonego w ustawie, musi być uznane za wyraz szczególnej nieodpowiedzialności władzy publicznej i tym samym – za wyjątkowo rażąco naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej jednym z fundamentów zasady państwa prawa”⁵⁹. Zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego – nie oznacza niezmienności prawa, gdyż wówczas mogłaby ona doprowadzić do całkowitego paraliżu prac legislacyjnych.

Zasada *lex retro non agit* (zakaz działania prawa wstecz, tzw. zakaz retroaktywności) zawiera dyrektywę dotyczącą postępowania prawodawcy, zgodnie z którą niedopuszczalne jest tworzenie norm prawnych, które swą mocą będą obejmowały zdarzenia przeszłe. Ponadto TK podkreślił, „iż retroaktywność ustawy zachodzi również wówczas, gdy konstruowana jest fikcja prawna obowiązywania ustawy przed dniem jej wejścia w życie”⁶⁰. Jednakże zakaz retroaktywności odnosi się jedynie do tych przepisów, które pogarszają sytuację prawną jednostki. Natomiast nie ma przeszkód do stanowienia przepisów, których moc prawna będzie obejmowała zdarzenia sprzed momentu wejścia ich w życie i jednocześnie polepszała sytuację prawną jednostki⁶¹. Co jeszcze istotnego – kategoryczność tej zasady zależy od dziedziny, gałęzi prawa, której tworzone przepisy dotyczą. Charakter bezwzględny ma ona jedynie w odniesieniu do przepisów prawa karnego – z tym wyjątkiem, że „zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu osoby za czyn, który w czasie popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego” (art. 42 ust. 1 Konstytucji). W pozostałych dziedzinach moc wsteczna może być nadawana jedynie przepisom „w zupełnie wyjątkowych sytuacjach”⁶². Odstępstwo od zasady retroaktywności dopuszczal-

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK ZU 1998 r., nr 2, poz. 13; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 września 2000 r., sygn. P 11/99, OTK ZU z 2000 r., nr 6, poz. 187.

⁵⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r., sygn. P 4/05, OTK ZU z 2005 r., nr 4/A, poz. 37.

⁶⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK 1986–1995, t. 1, poz. 1; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU z 2002 r., nr 6/A, poz. 80.

⁶¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 stycznia 1992 r., sygn. K. 15/91, OTK w latach 1985–1995, t. 3, poz. 8; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU 2002 r., nr 6/A, poz. 80.

⁶² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98, OTK ZU z 1999 r., nr 3, poz. 39; Uchwała Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1997 r., III CZP 61/97, OSNIC 1998, poz. 75.

ne jest wówczas, gdy nie stoi temu na przeszkodzie zasada demokratycznego państwa prawnego⁶³, „jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji”⁶⁴, a ponadto „jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa”⁶⁵.

Zasada dostatecznej określoności przepisów prawa zawiera postulat skierowany pod adresem prawodawcy, nakazujący tworzenie na tyle jasnych i precyzyjnych, z punktu widzenia językowego i logicznego przepisów prawa, aby ich adresaci, bez większych trudności byli w stanie określić następstwa (konsekwencje) swojego zachowania (działania, zaniechania).⁶⁶ Co więcej „przepis [...] powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie”⁶⁷. Zasada ta ma szczególne znaczenie w prawie karnym, natomiast w mniejszym zakresie odnosić się ona będzie do regulacji specjalistycznych, technicznych – z natury bardziej skomplikowanych. Zatem stanowienie przepisów niejasnych czy też nieprecyzyjnych będzie ją naruszało, np. ustawa, która zawiera pojęcia wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację⁶⁸.

Wymóg ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* zawiera dyrektywę obligującą prawodawcę do zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego przed wejściem w życie nowych przepisów (norm prawnych), tj. od momentu ich ogłoszenia do momentu wejścia w życie. Przez odpowiedni okres należy rozumieć niezbędny czas do zapoznania się z treścią tych przepisów przez jej adresatów. Co do zasady okres *vacatio legis* w przypadku aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące wynosi 14 dni. Jednakże w uzasadnionych przypadkach okres ten może ulec skróceniu. W przypadku, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i nie stoi temu na przeszkodzie zasada demokratycznego państwa prawnego to wówczas taki akt może nawet wejść w życie z dniem jego ogłoszenia⁶⁹.

⁶³ Art. 5 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

⁶⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU 2001 r., nr 1, poz. 5.

⁶⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU 2001 r., nr , poz. 29; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2001 r., sygn. K. 28/01, OTK ZU 2001 r., nr 7, poz. 212.

⁶⁶ Szerzej zob.: J. Zaleśny, *Określoność przepisów prawa jako wzorzec kontroli norm prawnych*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. A. Bałaban, P. Mijała, Szczecin 2011.

⁶⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU z 2001 r., nr 7, poz. 217.

⁶⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU z 2001 r., nr 6, poz. 166.

⁶⁹ Art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Reasumując, należy stwierdzić, że wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady dotyczące procesu stanowienia prawa stanowią rudymენტarną dyrektywę skierowaną do prawodawcy, której naruszenie winno traktować się w kategoriach postaci bezprawia legislacyjnego jednocześnie zagrożającego bezpieczeństwu prawnemu jednostki.

Wydaje się, że blisko ćwierćwiecze od wprowadzenia zasady demokratycznego państwa prawnego do porządku konstytucyjnego powinno być okresem wystarczającym na ukształtowanie odpowiednich mechanizmów służących realizacji jej treści – mechanizmów wpływających na podniesienie poziomu stanowionego prawa – mechanizmów gwarantujących przestrzeganie zasad prawidłowej legislacji.

Istotne dla kształtowania standardów stanowienia prawa jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, z którego powinien w pełni korzystać prawodawca. Przekazywanie przez Trybunał do Sejmu i Senatu informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa sądu konstytucyjnego oraz przedkładane przez Rzecznika Praw Obywatelskich informacje o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela stanowią źródło obiektywnej oceny realizacji standardów. W ramach procesu legislacyjnego merytorycznego, fachowego i rzetelnego wsparcia udziela parlamentowi Biuro Analiz Sejmowych. Ponadto ewentualne wątpliwości dotyczące konstytucyjności aktu normatywnego mogą (i wydaje się, że zdecydowanie powinny) zostać wyeliminowane już na samym początku postępowania legislacyjnego, w ramach kontroli projektów ustaw, którą powinien prowadzić marszałek Sejmu. Zgodnie z Regulaminem Sejmu, jeśli powźmie on wątpliwość, czy projekt nie jest sprzeczny z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, może po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu skierować go w celu wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Jeśli projekt zostanie przez Komisję zaopiniowany jako niedopuszczalny, to wówczas marszałek może nie nadać mu dalszego biegu⁷⁰.

Konkluzją, kończącą ten etap rozważań powinna być zatem pozytywna opinia na temat stanu prawa stanowionego w Polsce dokonywana z punktu widzenia reguł stanowienia prawa takich jak ochrony interesów w toku, ochrony praw nabytych, dostatecznej określoności przepisów prawa, zakazu wstecznego działania prawa, ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis*, czy wreszcie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzeczywistość niestety nie uzasadnia formułowania takich wniosków.

⁷⁰ Art. 34 ust. 8 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (MP z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.).

Działania organów władzy publicznej noszące znamiona bezprawia legislacyjnego

W tej części artykułu, dla zobrazowania problematyki i ich skutków, zostaną przedstawione przykłady działalności prawodawcy stanowiące postacie bezprawia legislacyjnego, naruszające standardy stanowienia prawa wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Jednym z aktów normatywnym będącym przykładem naruszenia standardów stanowienia prawa jest ustawa prawo prasowe. Ustawa ta uchwalona została jeszcze w poprzedniej „rzeczywistości ustrojowej” – w 1984 roku, jednakże później ulegała wielokrotnej nowelizacji. Akt ten reguluje sposób korzystania z jednej z podstawowych wolności jednostki, wolności osobistej – wolność wypowiedzi⁷¹. Ponadto urzeczywistniana konstytucyjnie gwarantowaną wolność prasy⁷². Stąd ustawodawca powinien w sposób szczególnie dołożyć wszelkiej staranności, by spełniała ona wszystkie standardy wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, również w drodze niezbędnych nowelizacji – w przeciwnym razie byłoby to zaniechanie legislacyjne.

Przez 20 lat obowiązywania ustawy prawo prasowe utrzymywane był dwa mechanizmy umożliwiające „osobie zainteresowanej reakcją na opublikowany materiał prasowy” – sprostowanie i odpowiedź. Trybunał Konstytucyjny w 2004 r.⁷³ wskazał na „oryginalność” rozwiązań przyjętych przez prawodawcę polegającą na zastosowaniu dwóch odrębnych modeli – francuskiego, zwanego polemicznym (*réponse*) oraz niemieckiego, tzw. ustalającego (*Gegendarstellung*). Istotne jest również to, że, jak zauważył Trybunał, granica pomiędzy tymi środkami jest płynna i chwilami bardzo trudna do ustalenia. Jednocześnie prawodawca znacznie zróżnicował zakres stosowania tych środków, czego przykładem może być zakaz komentowania w tym samym numerze dziennika lub czasopisma sprostowania przy jednoczesnym dopuszczeniu możliwości opatrzenia komentarzem odpowiedzi. Za naruszenie tego zakazu redaktor naczelny mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że prawodawca naruszył zasadę dostatecznej określoności badanych przepisów (dokładnie naruszono zasadę *nullum crimen nulla poena sine legae certa*) i orzekł o ich niekonstytucyjności. Trybunał ponadto stwierdził⁷⁴, że „kompetencją ustawodawcy jest rozstrzy-

⁷¹ Art. 54 Konstytucji RP z 1997 r.

⁷² Art. 14 Konstytucji RP z 1997 r.

⁷³ Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU z 2004 r., nr 5/A, poz. 39.

⁷⁴ Trybunał jedynie ograniczył się do tego stwierdzenia, z uwagi na związanie granicami skierowanego do niego pytania prawnego.

gnięcie celowości utrzymywania w przyszłości dystynkcji między charakterem prawnym sprostowania oraz odpowiedzi. W tym zakresie rozwiązania prawa polskiego odbiegają dość wyraźnie od modeli przyjętych na gruncie innych ustawodawstw europejskich⁷⁵.

Jednak prawodawca pomimo wskazanych w tym wyroku wątpliwości co do celowości utrzymywania w porządku prawnym przeciwstawnych mechanizmów, nie dokonał stosownych zmian. Z uwagi na opieszałość prawodawcy, w 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zainicjował kontrolę abstrakcyjną przed Trybunałem Konstytucyjnym, której przedmiot stanowiły dwa ww. mechanizmy. Trybunał w wyroku z 1 grudnia 2010 r., stwierdzając m.in. naruszenie zasady dostatecznej określoności przepisów prawa i co za tym idzie, zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, derogował przepisy traktujące o instytucji sprostowania i odpowiedzi. Jednocześnie w celu zapobieżenia powstania luki w prawie odsunął utratę przez nie mocy obowiązującej o 18 miesięcy. Na marginesie można zaznaczyć, że prawodawca nie zdążył dokonać stosownych zmian prawnych w ww. terminie i co więcej, przepisy te nie są jedynymi przykładami niekonstytucyjności postanowień ustawy prawo prasowe – wadliwości tego aktu⁷⁶.

Przykładów zachowań organów władzy publicznej noszących znamiona bezprawia legislacyjnego można wskazać więcej. I tak, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, stwierdził, iż niektóre przepisy ustawy o organizacji rynku rybnego, badane przez Trybunał w ramach kontroli prewencyjnej, są niezgodne z Konstytucją, jednakże nie są one nierozzerwalnie związane z ustawą. Zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej, prezydent RP mógł podpisać taką ustawę po uprzednim jej zapiniowaniu przez marszałka Sejmu, z pominięciem przepisów niekonstytucyjnych albo skierować ją ponownie do Sejmu w celu usunięcia niezgodności. Prezydent natomiast zastosował mechanizm nieprzewidziany w Konstytucji – podpisał ustawę bez wprowadzania do niej stosownych zmian, zawierając jedynie adnotację przy odpowiednich jej przepisach, iż są one niezgodne z Konstytucją.

Szczególny przykład naruszenia standardów dotyczących tworzenia prawa stanowi ustawa nowelizująca ustawę o dostępie do informacji publicznej,

⁷⁵ Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU z 2004 r., nr 5/A, poz. 39.

⁷⁶ Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że przepisy ustawy prawo prasowe naruszają: zasadę równości, prawo do sądu, konstytucyjną wolność wypowiedzi (wprowadzone ograniczenie tej wolności naruszało zasadę proporcjonalności); zob.: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU z 2005 r., nr 2/A, poz. 17; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09, OTK ZU z 2011 r., nr 6/A, poz. 57.

której projekt złożono do Sejmu 13 lipca 2011 r.⁷⁷ Nowelizacja ta dokonywana była w celu implementacji dyrektywy UE⁷⁸ (termin na implementację minął 1 lipca 2005 r.). Uogólniając, celem dyrektywy było stworzenie skutecznych mechanizmów umożliwiających ponowne wykorzystywanie informacji publicznych – zarówno w celach komercyjnych, jak i niekomercyjnych. Rada Ministrów, która przygotowała projekt ustawy nowelizującej, zawarła w nim również przepisy (art. 1 pkt. 6 ustawy nowelizującej) nie tylko niemieszczące się w celach dyrektyw, ale wręcz do nich przeciwnie – zamierzano wprowadzić dodatkowe (nieprecyzyjnie określone) przesłanki wyłączające obowiązek udostępniania informacji publicznych. W opinii prawnej przygotowanej na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, G. Sibiga⁷⁹ wyraził (wydaje się, że ze wszech miar uzasadnione) wątpliwości co do konstytucyjności tego artykułu (naruszenia art. 61 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.). Ustawa przyjęta przez Sejm, uwzględniając wątpliwości wynikające z opinii prawnej, nie zawierała kontrowersyjnych postanowień. Następnie ustawa trafiła do Senatu, gdzie została skierowana do właściwych komisji, które rekomendowały przyjęcie ustawy bez poprawek. Jednakże podczas 83 posiedzenia Senatu VII kadencji jeden z senatorów zgłosił poprawkę o zbliżonej merytorycznie treści do art. 1 pkt 6⁸⁰, która została skierowana do właściwych komisji senackich – komisji rozpatrujących wcześniej ustawę. Po dokonaniu analizy zgłoszonej poprawki komisje zaopiniowały jej odrzucenie. Pomimo tego Senat 14 września, tj. w ostatnim dniu posiedzenia Senatu VII kadencji, przyjął poprawkę do tekstu ustawy. Ustawa następnie trafiła z powrotem do Sejmu, a tam do właściwej komisji sejmowej, która z uwagi na wątpliwości konstytucyjne zaopiniowała odrzucenie poprawki. Sejm jednakże poprawki nie odrzucił i ustawa nowelizująca ustawę o dostępie do informacji publicznej została ostatecznie uchwalona w ostatnim dniu posiedzenia Sejmu VI kadencji – 16 września 2011 r. Prezydent RP, nie zważając na swój konstytucyjny obowiązek, pomimo wątpliwości co do konstytucyjności ustawy, podpisał ją i skierował do Trybunału Konstytucyjnego w ramach kontroli następczej, a nie prewencyjnej, do czego w przypadku powzięcia przez niego wątpliwości w kwestii konstytucyjności ustawy był zobligowany⁸¹. We wniosku do Trybunału prezydent postawił za-

⁷⁷ Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 204, poz. 1195).

⁷⁸ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345, 31.12.2003).

⁷⁹ www.orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=4434 [28.05.2013].

⁸⁰ Sprawozdanie stenograficzne nr 2432 z posiedzenia Senatu 14 września 2011 r.

⁸¹ Prezydent właściwie realizując konstytucyjnie powierzone mu zadanie – czuwania nad przestrzeganiem konstytucji – powinien w przypadku wątpliwości dotyczących konstytucyjności ustawy skierowanej do niego do podpisu, przekazać ją do Trybunału Konstytucyjnego w ra-

rzut natury formalnej – przekroczenia granic poprawek senackich. Trybunał w wyroku z 18 kwietnia 2012 r. (sygn. K 33/11, OTK ZU z 2012 r., nr 4/A, poz. 40) uznał, że doszło do naruszenia granic poprawek senackich (naruszono „szerokość” granic poprawek senackich) i stwierdził niekonstytucyjność tej nowelizacji.

Powyższe przykłady, pomimo że nie oddają skali omawianego zjawiska, dobitnie obrazują, iż pomimo upływu ponad 20 lat od wprowadzenia do polskiej konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawnego, realizacja standardów z niej płynących – standardów państwa prawa – przez naczelne, konstytucyjne organy władzy publicznej, budzi w praktyce nadal sporo kontrowersji.

Dla zobiektywizowania oceny realizacji standardów stanowienia prawa w Polsce i pośrednio wskazania skali bezprawia legislacyjnego, zasadnym jest odwołanie się również do stanowiska prezentowanego w tym zakresie przez reprezentanta sądu prawa – prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz organu, którego konstytucyjnym zadaniem jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela⁸² – Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jak zauważa dobitnie prezes Trybunału Konstytucyjnego, A. Rzepliński „swoista dezynwoltura ustawodawcy w uchwalaniu niekonstytucyjnych uregulowań rodzi poczucie bezradności. Z ubolewaniem zauważam, że tego typu sprawy częściej goszczą na wokandzie Trybunału”⁸³. Również opinia Rzecznika Praw Obywatelskich ma charakter krytyczny. W informacji o działalności RPO za rok 2012 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela⁸⁴, stwierdza on, że „nadal zdecydowanej reformy wymaga proces stanowienia prawa”, „system prawa nie powinien zaskakiwać jednostki, ani tworzyć swoistych pułapek prawnych zastawianych na obywateli”, problem „zgodności z Konstytucją przepisów powszechnie obowiązującego prawa [...] dotyczy wszystkich dziedzin prawa, a doświadczenie Rzecznika wskazuje, że

mach kontroli prewencyjnej. Prezydent, pomimo powzięcia wątpliwości co do konstytucyjności ustawy (jak się później okazało, słusznych) podpisał ustawę i zarządził jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”, a dopiero później, w ramach kontroli następczej, skierował ją do Trybunału. Takie postępowanie doprowadziło do sytuacji, w której niekonstytucyjne przepisy ustawy weszły w życie i obowiązywały do momentu wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Reasumując należy wskazać, że postępowanie prezydenta budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej (delikt konstytucyjny).

⁸² Art. 208 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

⁸³ *Wyjście prezesa Trybunału Konstytucyjnego podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego 4 kwietnia 2012 r.*, wersja elektroniczna: www.trybunal.gov.pl/Wiadom/Prezes/Andrzej_Rzeplinski/ZOTK_2012.pdf [25.05.2013].

⁸⁴ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2012 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, wersja elektroniczna: www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/3200/druk/345.pdf [28.05.2013].

sytuacja nie ulega poprawie”, „szczególnie niepokojące są sytuacje dotyczące wadliwej legislacji, powodujące konieczność pilnej nowelizacji przepisów jeszcze przed ich wejściem w życie lub w niedługim czasie od momentu rozpoczęcia ich obowiązywania, jak również dotyczące pominięć oraz zaniechań legislacyjnych”, „kolejny problem dotyczy braku odpowiedniej *vacatio legis*, co powoduje zaskoczenie adresatów norm prawnych nowymi regulacjami prawnymi”. To jedynie wybrane z wielu krytycznych uwag sformułowanych przez Rzecznika⁸⁵. Zatem wnioski płynące z analizy stanowiska ww. organów potwierdzają krytyczne uwagi dokonane uprzednio przez autora.

Konkluzje i wnioski de lege ferenda

Jak ukazały powyższe badania, problematyka bezprawia legislacyjnego nie jest tylko i wyłącznie zagadnieniem wymagającym analizy dokonywanej na płaszczyźnie teoretycznej, gdyż sposób stanowienia prawa w Polsce wymaga znacznej poprawy. Fundamentalne znaczenie dla systemu ustrojowego, systemu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej ma zasada demokratycznego państwa prawnego. Wartości, które znalazły się u podstaw tej zasady, są przez nią chronione, stanowią jednocześnie aksjologiczną podstawę całego porządku prawnego w Polsce. Co więcej, z zasady tej wynikają reguły stanowienia prawa, które powinny być przestrzegane przez prawodawcę w demokratycznym państwie prawnym. Stąd szczególnie krytycznie należy ocenić każdy przypadek naruszania wspomnianej zasady przez organy władzy publicznej – prawodawcę. Jednakże takie sytuacje mają miejsce, a ich skutkiem jest naruszenie bezpieczeństwa prawnego jednostek.

Jak wskazano powyżej, szczególną postacią bezprawia legislacyjnego stanowi niewykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, jeżeli naruszenie standardów stanowienia prawa zostaje stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny, skutkiem takiego orzeczenia jest derogowanie z systemu prawa przepisów niekonstytucyjnych. Jednakże w celu uniknięcia luki w prawie, zachwianiu spójności systemu prawa, konieczne jest aktywne działanie prawodawcy – wykonanie orzeczenia sądu konstytucyjnego. W przeciwnym razie zagrożone zostanie bezpieczeństwo prawne jednostki. Praktyka pokazuje, że ten obowiązek, wynikający nie tylko z zasady demokratycznego państwa prawnego, ale też z zasady konstytucjonalizmu i legalizmu⁸⁶, nie jest

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ K. Działocha, *O pojęciu wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcirskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 42; S. Jarosz-Żukowska, *Powtórna niekonstytucyjność prawa w Polsce – uwagi na tle praktyki i doktryny niemieckiej*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1 (114), s. 9–34.

realizowany przez prawodawcę w sposób odpowiedni. Na koniec 2012 r. na wykonanie (bezwzględne lub zlecane) „oczekiwało” 105 wyroków oraz 13 postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego. Zdarza się również, że prawodawca co prawda wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego, ale czyni to w sposób niewłaściwy, nie tylko nie eliminując stwierdzonej przez Trybunał niekonstytucyjności normy, ale wręcz tworząc przepisy w sposób naruszający fundamentalne standardy stanowienia prawa – zasadę demokratycznego państwa prawnego. W dodatku zauważalne są również przypadki, że prawodawca stanowiąc prawo, ustanawia normy uprzednio uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne, co świadczy o niezajomości orzecznictwa sądu prawa⁸⁷. Niezajomość orzecznictwa sądu konstytucyjnego zauważalna jest również wśród przedstawicieli innych naczelných konstytucyjnych organów państwa. Jako przykład można zwrócić uwagę na sytuację, gdy prezydent RP wystąpił z projektem ustawy nowelizującej ustawę prawo o zgromadzeniach (projekt został przedłożony do Sejmu 24 listopada 2011 r., druk nr 35), w którym znalazły się treści tożsame z tymi, jakie Trybunał Konstytucyjny uznał kilka lat wcześniej za niezgodne z istotą wolności zgromadzeń (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04, OTK ZU z 2004 r., nr 10/A, poz. 105). Jest to tym bardziej niepokojące, że konstytucyjnym zadaniem prezydenta RP jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji⁸⁸. Zatem sposobem służącym zapobieganiu bezprawia legislacyjnego i jednocześnie realizującym zasadę bezpieczeństwa prawnego jest przestrzeganie przez organy władzy publicznej fundamentalnych zasad ustrojowych RP, m.in. zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady konstytucjonalizmu i legalizmu, co więcej, realizacja prawa do dobrej legislacji. W przeciwnym razie działania organów władzy publicznej stanowiąc postać bezprawia legislacyjnego, jednocześnie zagrażają bezpieczeństwu prawnemu jednostki.

Postulaty, których celem jest poprawianie jakości stanowionego prawa, realizacja standardów wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego od dłuższego czasu formułowane są przez przedstawicieli doktryny lub też odpowiednie, zajmujące się kontrolą, organy władzy publicznej. Tytułem przykładu można chociażby przywołać postulat sformułowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich – utworzenia organu, którego zadaniem byłoby dokonywanie kontroli prewencyjnej wszystkich aktów normatywnych tworzonych w Polsce – Rady Stanu⁸⁹. Organ ten posiadałby jedynie kompeten-

⁸⁷ Podobnie: S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*

⁸⁸ Na marginesie, należy zaznaczyć, że na etapie prac w Sejmie nad projektem przedłożonym przez głowę państwa udało się prawodawcy „usunąć” niekonstytucyjne przepisy.

⁸⁹ Szerzej zob.: G. Kościelniak, *Rada Stanu – organ opiniotwórczy w procesie stanowienia prawa. Analiza postulatów Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 1, s. 67–77.

cje o charakterze opiniodawczym, co jest zresztą oczywiste w ramach przyjętych rozwiązań ustrojowych, stąd oceny dokonane przez niego nie miałyby charakteru wiążącego dla parlamentu. Obserwacja poziomu uwzględniania opinii formułowanych przez fachowo i merytorycznie do tego przygotowany organ, jakim jest Biuro Analiz Sejmowych, budzi jednakże uzasadnione wątpliwości, czy opinie Rady Stanu byłyby rzeczywiście uwzględniane przez legislatora. Czy powstałby jedynie dodatkowy organ opiniodawczy bez wyraźnego wpływu na poziom prawa stanowionego w Polsce?

Chociaż z uwagi na utrzymujący się niski poziom jakości stanowionego prawa – bezprawia legislacyjnego, trudno uznać za pozbawiony sensu postulat zastosowania rozwiązań, charakterystycznych dla V Republiki Francuskiej – można nawet pójść dalej i poddać analizie np. postulat rozbudowania mechanizmów prewencyjnej kontroli konstytucyjności stanowionego prawa.

Wydaje się, że wspomniane problemy mogą być również spowodowane czynnikami o charakterze pozaprawnym, takimi jak poziom kultury prawnej i politycznej mandatariuszy czy, szerzej, osób pełniących funkcje publiczne, „piastujących najwyższe stanowiska w państwie”. W przypadku, gdy przesłanki te byłyby rzeczywistym źródłem „jakości” prawa stanowionego w Polsce, z uwagi na przyjęcie koncepcji mandatu wolnego, kształt pozycji ustrojowej parlamentu oraz „pierwszeństwa” parlamentu⁹⁰ wśród organów władzy publicznej, a w ramach samego parlamentu dominującej pozycji Sejmu, niezwykle trudne byłoby wskazanie prawnie skutecznych, wiążących środków służących wyeliminowaniu bezprawia legislacyjnego zwłaszcza w aspekcie zaniechania legislacyjnego. Środki te do momentu zaaprobowania ich przez mandatariuszy mogą być jedynie propozycją, mniej lub bardziej skuteczną, ale niestety propozycją jedynie teoretyczną.

Na zakończenie należy jeszcze wskazać, że Rada Ministrów systematycznie podejmuje działania, których celem ma być poprawa jakości prawa stanowionego w Polsce⁹¹. Jednak nadal otwarte pozostaje pytanie o skuteczność tych środków, ponieważ podniesienie poziomu prawnego projektów ustaw przygotowywanych przez Radę Ministrów nie musi bezwzględnie przekładać się na realizację wszystkich standardów dotyczących procesu prawotwórczego, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, przez parlament, gdzie niestety, czasem czynniki o charakterze politycznym przeważają nad realizacją postulatów – tworzenia spójnego systemu prawa.

⁹⁰ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 231.

⁹¹ Najnowszy program został przyjęty przez Radę Ministrów 22 stycznia 2013 r.: *Program „Lepsze regulacje 2015”*, www.mg.gov.pl/lepsze_regulacje [09.06.2013].

Abstract

Legislative lawlessness vs. individual's legal security: selected questions

Jurisprudence interprets "legislative unlawfulness" as an unlawful act on behalf of the legislator, which may consist in passing a legislative act that violates the legal order, i.e. the axiological grounds of the legal system and the way the body of laws is formed, e.g. the hierarchy of the sources of law, failure to promulgate a legislative act in nonfeasance despite an existing obligation to do so, which may result in emergence of legal loopholes.

As indicated by the judgements of the Polish Constitutional Court, the legal security of an individual is bound to the consistency and certainty of law, and allows the individual to forecast, plan rationally their activities in accordance with the predictability of what the state authorities do. Therefore, an individual should be certain of the law (i.e. experience legal security) when undertaking activities in line with the binding legal order, that is to be able to determine confidently the legal effects of such activities. Hence, each instance of legislative unlawfulness violating the legal order instantaneously violates the principle of trust for the state and its established law and threatens the individual's legal security.

Legislative unlawfulness may occur when:

the legislator establishing a normative act violates the rules of law stemming from the principal rule of the democratic state of law;

when the sentences of the Polish Constitutional Court are not executed. The Court derogates a legal article and the legislator ceases to establish a new norm regulating a particular matter within a suitable time (legislative nonfeasance) leading to the emergence of a legal loophole.

The objective of the paper is to discuss the issue of legislative unlawfulness in Poland (with the major focus on the two cases mentioned above) in the context of the individual's legal security, followed by an attempt to formulate conclusions *de lege lata* and *de lege ferenda*.

Źródła

Akty prawne

Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.

Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (MP z 2012 r., poz. 32 z późn. zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345, 31.12.2003).

Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki (Dz.U. z 2010 r. Nr 96, poz. 620).

Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 204, poz. 1195).

Wykaz orzecznictwa

Uchwała Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1997 r., III CZP 61/97, OSNIC 1998, poz. 75.

Wyrok Sądu Najwyższego z 6 stycznia 1999 r., sygn. akt III RN 108/98, OSNAP 1999, poz. 639.

Uchwała Sądu Najwyższego z 24 listopada 2000 r., sygn. akt III CZP 37/005, OSNC 2001, nr 4, poz. 56.

Wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2002 roku, I CKN 581/99, OSCNC 2002, nr 10.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 czerwca 2000 r., sygn. akt OPS 6/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 4.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lutego 2003 r., sygn. akt IV SA 2854/01 (orzeczenie niepublikowane).

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK 1986–1995, t. 1, poz. 1.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 stycznia 1992 r., sygn. K. 15/91, OTK w latach 1985–1995, t. 3, poz. 8.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU 1996 r., nr 6, poz. 52.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 1997 r., sygn. U 11/97, OTK ZU z 1997 r., nr 5/6, poz. 67.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97, OTK ZU z 1997 r., nr 3, poz. 40.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK ZU 1998 r., nr 2, poz. 13.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU z 1998 r., nr 4, poz. 47.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU z 1999 r., nr 2, poz. 23.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98, OTK ZU z 1999 r., nr 3, poz. 39.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU z 1999 r., nr 5, poz. 98.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU z 1999 r., nr 7, poz. 156.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU z 1999 r., nr 6, poz. 120.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU z 2000 r., nr 3, poz. 87.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU 2000 r., nr 5, poz. 138.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 września 2000 r., sygn. P 11/99, OTK ZU z 2000 r., nr 6, poz. 187.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU z 2000 r., nr 7, poz. 256.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU 2001 r., nr 1, poz. 5.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU 2001 r., nr , poz. 29.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU z 2001 r., nr 6, poz. 166.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU z 2001 r., nr 7, poz. 211.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2001 r., sygn. K. 28/01, OTK ZU 2001 r., nr 7, poz. 212.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU z 2001 r., nr 7, poz. 217.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU z 2001 r., nr 8, poz. 256.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/99, OTK ZU z 2002 r., nr 3/A, poz. 36.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU z 2002 r., nr 4/A, poz. 46.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU z 2002 r., nr 6/A, poz. 80.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU z 2002 r., nr 6/A, poz. 83.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU 2002 r., nr 7/A, poz. 97.
- Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU z 2004 r., nr 5/A, poz. 39.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU z 2005 r., nr 2/A, poz. 17.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r., sygn. P 4/05, OTK ZU z 2005 r., nr 4/A, poz. 37.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2005 r., sygn. K 42/04, OTK ZU z 2005 r., nr 6/A, poz. 74.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02, OTK ZU 2005 r., nr 10/A, poz. 112.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK ZU 2006 r., nr 4/A, poz. 42.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU z 2006 r., nr 7/A, poz. 82.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU z 2007 r., nr 3/A, poz. 23.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU z 2007 r., nr 6/A, poz. 49.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2007 r., sygn. P 10/07, OTK ZU 2007 r., nr 9/A, poz. 107.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, OTK ZU z 2008 r., nr 5/A, poz. 77.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU z 2008 r., nr 10/A, poz. 182.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07, OTK ZU z 2009 r., nr 1/A, poz. 2.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2010 r., sygn. K 2/10, OTK ZU 2010 r., nr 9/A.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09, OTK ZU z 2011 r., nr 6/A, poz. 57.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, OTK ZU z 2012 r., nr 4/A, poz. 40.

Literatura

Akty normatywne i administracyjne, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.

Bieniek G., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 1, Warszawa 2006.

Bosek L., *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007.

Bosek L., *Szkoda i związek przyczynowy w sprawach bezprawia legislacyjnego*, „Studia Iuridica” 2007, t. 47.

Charakter i struktura norm konstytucyjnych, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997.

Chauvin T., *Sprawiedliwość: między celowością a bezpieczeństwem prawnym. Ewolucja poglądów Gustawa Radbrucha*, „Studia Iuridica” 1999, t. 37.

Derlatka M., *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009.

Działocha K., *O pojęciu wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcinińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.

Forystek J., *Bezprawie legislacyjne jako źródło szkody*, „Rzeczpospolita”, 9 czerwca 2003.

Garlicki L., *Sądowa kontrola konstytucyjności ustaw w państwach współczesnych*, „Studia Prawnicze” 1982, nr 3–4.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.

Granat M., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003.

Grzybowski M., *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, artykuł opublikowany na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego Repu-

bliki Litewskiej, www.lrkt.lt/conference/Pranesimai/Zaniechanie_arttykul_Profesora.doc [22.05.2013].

Jarosz-Żukowska S., *Powtórna niekonstytucyjność prawa w Polsce – uwagi na tle praktyki i doktryny niemieckiej*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1 (114).

Jonca K., *Ewolucja pojęcia „państwo prawne” w niemieckiej doktrynie prawnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 307: *Przegląd prawa i administracji*, t. 7, Wrocław 1996.

Kelsen H., *Czysta teoria prawa : metoda i pojęcia zasadnicze*, oprac. T. Przeorski, Warszawa 1934.

Kościelniak G., *Rada Stanu – organ opiniodawczy w procesie stanowienia prawa. Analiza postulatu Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 1.

Łokucijewski K., *Bezprawie legislacyjne*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010.

Machnikowska A., *Demokratyczne państwo prawne*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego...*

Maciąg Z., *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998.

Podkowik J., *Koncepcja bezprawia legislacyjnego w polskim prawie konstytucyjnym – próba refleksji po 20 latach transformacji ustrojowej*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010.

Podsiadlik C., Skudynowski P., *Bezprawie normatywne (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 10.

Prawo konstytucyjne, red. Z. Witkowski, Toruń 2009.

Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004.

Wronkowska S., *Klauzula państwa prawnego*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004.

Zakrzewska J., *Kontrola konstytucyjności ustaw*, Warszawa 1964.

Zaleśny J., *Określoność przepisów prawa jako wzorzec kontroli norm prawnych*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijała, Szczecin 2011.

Varia

Wystąpienie z 8 października 2012 r. Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów w sprawie opóźnień w realizowaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych do wydawania aktów wykonawczych, sygn. RPO/583307/08/I/116 RZ.

Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, oprac. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012, www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/proces_prawotworczy.pdf [24.05.2013].

Wystąpienie prezesa Trybunału Konstytucyjnego podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego 4 kwietnia 2012 r., wersja elektroniczna: www.trybunal.gov.pl/Wiadom/Prezes/Andrzej_Rzeplinski/ZOTK_2012.pdf [25.05.2013].

Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2012 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, wersja elektroniczna: www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/3200/druk/345.pdf [28.05.2013].

Opinia prawna przygotowana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych przez G. Sibiga, www.orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&znr=4434 [28.05.2013].

Sprawozdanie stenograficzne nr 2432 z posiedzenia Senatu 14 września 2011 r.

Program „Lepsze regulacje 2015”, www.mg.gov.pl/lepsze_regulacje [09.06.2013].