
NA STRAŻY PAŃSTWA PRAWA

Trzydzieści lat
orzecznictwa
Trybunału Konstytucyjnego



Wolters Kluwer

NA STRAŻY PAŃSTWA PRAWA

Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

redakcja naukowa

Leszek Garlicki, Marta Derlatka, Marcin Wiącek

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Recenzent

Dr hab. Małgorzata Masternak-Kubiak, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego

Wydawca

Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący

Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne

Ewa Adamska

Opracowanie graficzne

Anna Gogolewska

Łamanie

Violet Design

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-312-6

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Po doświadczeniach totalitarnych rządów nie budzi wątpliwości, że nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy, gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu.

Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., K 35/15

SPIS TREŚCI

- Wykaz wspólnych skrótów ■ **11**
- Od redaktorów naukowych ■ **17**
1. WYDAWANIE ROZPORZĄDZEŃ ■ **25**
Orzeczenie z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86
Marcin Wiącek – Komentarz ■ **33**
2. NAUCZANIE RELIGII W SZKOŁACH PUBLICZNYCH ■ **50**
Orzeczenie z dnia 30 stycznia 1991 r., K 11/90
Wojciech Brzozowski – Komentarz ■ **59**
3. REWALORYZACJA EMERYTUR I RENT ■ **78**
Orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91
Renata Babińska-Górecka, Mariusz Jabłoński – Komentarz ■ **91**
4. SKUTKI NIEODRZUCENIA PRZEZ SEJM WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO ■ **123**
Uchwała z dnia 20 października 1993 r., W 6/93
Witold Płowiec – Komentarz ■ **130**
5. ZASADA PROPORCJONALNOŚCI ■ **147**
Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94
Elżbieta H. Morawska – Komentarz ■ **154**
6. ZASADA RÓWNOŚCI ■ **172**
Orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., K 10/96
Agnieszka Bień-Kacala – Komentarz ■ **179**
7. ZAKAZ PRZERYWANIA CIAŻY ■ **198**
Orzeczenie z dnia 28 maja 1997 r., K 26/96
Ryszard Piotrowski – Komentarz ■ **212**

8. AKTY PRAWA WEWNĘTRZNEGO ▪ **232**
Wyrok z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98
Grzegorz Wierczyński – Komentarz ▪ **240**
9. POPRAWKI SENATU ▪ **258**
Wyrok z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98
Piotr Chybalski – Komentarz ▪ **267**
10. CZYNSZE REGULOWANE ▪ **283**
Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98
Sylvia Jarosz-Żukowska – Komentarz ▪ **295**
11. KONTROLA CELÓW PARTII POLITYCZNYCH ▪ **319**
Wyrok z dnia 8 marca 2000 r., Pp 1/99
Ada Paprocka – Komentarz ▪ **328**
12. ZASADY DZIEDZICZENIA GOSPODARSTW ROLNYCH ▪ **343**
Wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99
Monika Florczak-Wątor – Komentarz ▪ **354**
13. DEKRET PKWN O PRZEPROWADZENIU REFORMY ROLNEJ ▪ **379**
Postanowienie z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01
Maciej Kaliński – Komentarz ▪ **385**
14. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA
SKARBU PAŃSTWA ▪ **405**
Wyrok z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00
Leszek Bosek – Komentarz ▪ **414**
15. ABOLICJA PODATKOWA. DEKLARACJE MAJĄTKOWE ▪ **433**
Wyrok z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02
Adam Krzywoń – Komentarz ▪ **445**
16. NIEDOPUSZCZALNOŚĆ WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA
PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM ▪ **464**
Postanowienie z dnia 17 lipca 2003 r., K 13/02
Michał Ziółkowski – Komentarz ▪ **471**

17. TRAKTAT AKCESYJNY ▪ **489**
Wyrok z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04
Krzysztof Wójtowicz – Komentarz ▪ **501**
18. KONTROLA OPERACYJNA ▪ **519**
Wyrok z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04
Dariusz Dudek – Komentarz ▪ **529**
19. PRZEKSZTAŁCENIE W ZAKRESIE RADIOFONII
I TELEWIZJI ▪ **551**
Wyrok z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06
Krzysztof Skotnicki – Komentarz ▪ **560**
20. KOMISJA ŚLEDcza ▪ **577**
Wyrok z dnia 22 września 2006 r., U 4/06
Andrzej Szmyt – Komentarz ▪ **590**
21. LUSTRACJA ▪ **610**
Wyrok z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07
Zbigniew Witkowski – Komentarz ▪ **631**
22. ASESORZY SĄDOWI ▪ **659**
Wyrok z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06
Marta Derlatka – Komentarz ▪ **671**
23. ZESTRZELENIE SAMOLOTU CYWILNEGO ▪ **690**
Wyrok z dnia 30 września 2008 r., K 44/07
Bogusław Banaszak, Piotr Kapusta – Komentarz ▪ **700**
24. NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIOWSKA ▪ **718**
Wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07
Paweł Wiliński – Komentarz ▪ **732**
25. SPÓR KOMPETENCYJNY ▪ **751**
Postanowienie z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08
Jerzy Ciapala – Komentarz ▪ **760**

26. KONTROLA KONSTITUCYJNOŚCI PRZEPISU O TREŚCI
USTALONEJ UCHWAŁĄ SĄDU NAJWYŻSZEGO ■ **782**

Wyrok z dnia 27 października 2010 r., K 10/08

Sławomir Żółtek – Komentarz ■ **791**

27. KODEKS WYBORCZY ■ **808**

Wyrok z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11

Dorota Lis-Staranowicz – Komentarz ■ **819**

28. WPŁATY WYRÓWNAWCZE JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO, TZW. JANOSIKOWE ■ **839**

Wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11

Elżbieta Kornberger-Sokołowska – Komentarz ■ **849**

29. WIEK EMERYTALNY ■ **867**

Wyrok z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12

Helena Pławucka – Komentarz ■ **881**

30. NOWA USTAWA O TRYBUNALE KONSTITUCYJNYM ■ **904**

Wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15

Mariusz Bidziński, Marek Chmaj – Komentarz ■ **918**

Nota redakcyjna:

Skróty w treści cytowanych orzeczeń – oznaczone nawiasami kwadratowymi
– pochodzą od redaktorów naukowych.

Uzupełnienia, dodatkowe uwagi w treści cytowanych orzeczeń – oznaczone nawiasami
kwadratowymi – pochodzą od autorów poszczególnych komentarzy.

Drobne zmiany odnotowujące błędy występujące w oryginalnej treści – również
oznaczone nawiasami kwadratowymi – pochodzą od redakcji.

WYKAZ WSPÓLNYCH SKRÓTÓW

Akty prawne

- Konstytucja z 1997 r./
Konstytucja
(Konstytucja RP) - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- Ustawa Konstytucyjna
z 1992 r. (Mała
Konstytucja) - Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.)
- przep. konstyt. - przepisy Konstytucji z 1952 r. pozostawione w mocy przez Ustawę Konstytucyjną z 1992 r.
- nowela grudniowa - ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.)
- Konstytucja z 1952 r.
(Konstytucja PRL) - Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.)
- Konstytucja z 1935 r.
(kwietniowa) - ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227)
- Konstytucja z 1921 r.
(marcowa) - ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.)
-
- EKPC - Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 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 z późn. zm.)
- k.c. - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)

WYKAZ WSPÓLNYCH SKRÓTÓW

k.k.	- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
k.p.a.	- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
k.p.c.	- ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
k.p.k.	- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
k. wyb.	- ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)
konwencja nr 102 MOP	- Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjęta w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775)
MPPOiP	- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
p.u.s.p.	- ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.)
p.w.k.c.	- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.)
p.w.k.w.	- ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113 z późn. zm.)
pr. lot.	- ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1393 z późn. zm.)
TFUE	- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
traktat akcesyjny	- Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem

- Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)
- Traktat z Lizbony – Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej, podpisany dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 13)
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37)
- u.o.g.p. – ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 930 z późn. zm.)
- ustawa o TK z 1985 r. – ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późn. zm.)
- ustawa o TK z 1997 r. – ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.)
- ustawa o TK z 2015 r. – ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 293)

Instytucje, urzędy, organizacje

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie: TSUE) 13

WYKAZ WSPÓLNYCH SKRÓTÓW

FOR	- Forum Obywatelskiego Rozwoju
FTK	- Federalny Trybunał Konstytucyjny
FUS	- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
IPN	- Instytut Pamięci Narodowej
KKZN	- Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego
KNB	- Komisja Nadzoru Bankowego
KOK	- Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
KRRiT	- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRS	- Krajowa Rada Sądownictwa
KRUS	- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MEN	- Ministerstwo Edukacji Narodowej
MOP	- Międzynarodowa Organizacja Pracy
NBP	- Narodowy Bank Polski
NIK	- Najwyższa Izba Kontroli
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
RPD	- Rzecznik Praw Dziecka
RPO	- Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	- sąd apelacyjny
SN	- Sąd Najwyższy
TK	- Trybunał Konstytucyjny
TSUE	- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (daw- niej: ETS)
UKE	- Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Czasopisma i publikatory

BIP	- Biuletyn Informacji Publicznej
Biul. KKZN	- Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego
Biul. SN	- Biuletyn Sądu Najwyższego
14 M. Praw.	- Monitor Prawniczy

WYKAZ WSPÓLNYCH SKRÓTÓW

ONSAiWSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNC-ZD	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna. Zbiór Dodatkowy
OSNKW	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karno i Wojskowa
OSNP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNAPiUS	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
OTK-B	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria B
PiP	- Państwo i Prawo
PIZS	- Praca i Zabezpieczenie Społeczne
Prz. Leg.	- Przegląd Legislacyjny
Prz. Sejm.	- Przegląd Sejmowy
PS	- Przegląd Sądowy
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SC	- Studia Cywilistyczne
SP	- Studia Prawnicze
Zb. Orz.	- Zbiór Orzeczeń
Zeszyty Prawnicze BAS	- Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych
ZNSA	- Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

ENA	- Europejski Nakaz Aresztowania
-----	---------------------------------

OD REDAKTORÓW NAUKOWYCH

Trzydzieści lat nieprzerwanego funkcjonowania instytucji ustrojowej jest okresem długim, zwłaszcza na tle skomplikowanego politycznie rozwoju naszego państwa w okresie od odzyskania niepodległości w 1918 r. Wymagało bowiem działania w różnych epokach historycznych, a gdy chodzi o ostatnie trzydziestolecie - uczestniczenia w procesie transformacji ustrojowej, kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, rządzonego praworządnie, oraz budowy konstytucyjnych podstaw nowego systemu. Oznacza to obok analiz faktograficznych konieczność rozważania kwestii aksjologicznych, bo ocena ostatniego trzydziestolecia, pełnego zakrętów i dramatycznych zwrotów, ciągle wzbudza silne kontrowersje.

Powstanie i ewolucja Trybunału Konstytucyjnego stanowi znakomitą ilustrację tej ogólnej obserwacji. Wprawdzie istnienie odrębnego i niezależnego sądu konstytucyjnego jest dziś oczywiste dla niemal wszystkich państw demokratycznych, jednak należy pamiętać, że polski Trybunał powstał jako swego rodzaju „wczesniak” w otoczeniu schyłkowego państwa realnego socjalizmu.

Niełatwo nawet uzgodnić sposób liczenia historii Trybunału. Pomija się więc na ogół datę 7 marca 1982 r., gdy w Konstytucji z 1952 r. (Konstytucji PRL) pojawił się art. 33a, przewidujący utworzenie Trybunału Konstytucyjnego, a także datę 29 kwietnia 1985 r., gdy uchwalona została pierwsza ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, ponieważ te rozstrzygnięcia prawodawcze nie przesądzały jeszcze szansy uformowania się jurysdykcji konstytucyjnej z prawdziwego zdarzenia. Szansę tę pokazało natomiast pierwsze orzeczenie Trybunału, wydane dnia 28 maja 1986 r., U 1/86. Przypomnieć przy tym należy, że zostało ono przyjęte nie bez trudności i stało się przedmiotem ostrych ataków ówczesnego

establishmentu biurokratycznego, skierowanych zarówno przeciwko samej instytucji Trybunału, jak i niektórym jego sędziom.

Trybunał nie ugiął się pod naciskami, potwierdzając swoje stanowisko w rozstrzygnięciu pełnego składu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, a kontrowersje wokół pierwszego orzeczenia pozwalają dziś na sformułowanie dwóch ogólniejszych obserwacji. Po pierwsze, dla sukcesu Trybunału decydujące okazało się zachowanie jednolitego stanowiska w kwestii znaczenia przepisów konstytucyjnych. Treść prawa jest bowiem faktem obiektywnym, nie może więc podlegać relatywizacji i stawać się przedmiotem politycznych kompromisów. Po drugie, prowadzenie pod pretekstem krytyki orzeczenia ataku przeciwko instytucji w ostatecznym rachunku nie tylko najbardziej zaszkodziło samym autorom tych działań, ale paradoksalnie doprowadziło wręcz do wzmocnienia wewnętrznej jednolitości Trybunału i stworzyło szeroki front poparcia dla jego niezależności.

Sukces pierwszego orzeczenia umożliwił Trybunałowi stopniowe stabilizowanie swojej pozycji w końcu lat 80. XX w., choć oczywiście jego działalność orzecznicza nie mogła wykroczyć poza ramy wyznaczone naturą systemu, w którym przyszło mu działać. Niemniej Trybunałowi udało się wypracować w miarę koherentne orzecznictwo precyzujące relację pomiędzy ustawami a prawodawstwem rządowym, do dzisiaj zresztą znajdujące odzwierciedlenie zarówno w postanowieniach konstytucyjnych, jak i w procesie ich stosowania przez sądy.

Pozwoliło to Trybunałowi na stosunkowo bezkolizyjne wejście w kolejny okres historyczny, zwłaszcza że jesienią 1989 r. upłynęła kadencja połowy sędziów wybranych w 1985 r. Choć nadal utrzymywały się daleko idące ograniczenia samodzielności Trybunału, zwłaszcza w zakresie ostateczności jego orzeczeń, Trybunałowi udało się wkroczyć w centralne kwestie konstytucyjne związane ze statusem jednostki. Zadanie Trybunału było tym trudniejsze, że brakowało uregulowań konstytucyjnych adekwatnych do nowego kontekstu ustrojowego. Stąd konieczność kreatywnej interpretacji orzeczniczej, co znalazło wyraz przede wszystkim w ekstensywnej wykładni zasady demokratycznego państwa prawnego (wprowadzonej nowelą grudniową z 1989 r.), a potem także zasady równości wobec prawa. Orzecznictwo Trybunału

Konstytucyjnego (a także Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego) musiało w tym okresie nie tylko wypełnić istniejące luki konstytucyjne, ale też przekształcić ogólne klauzule ustawy zasadniczej w normy i zasady nadające się do sądowego stosowania. Potrafił też Trybunał stopniowo usuwać najbardziej rażące ograniczenia swojej pozycji, by wymienić tylko uchwałę wykładniczą z dnia 20 października 1993 r., W 6/93, która znacznie umocniła zasadę ostateczności jego orzeczeń. Działalność Trybunału napotykała oczywiście różne problemy i trudności ze strony władz politycznych (dość wspomnieć kontrowersje na tle wyroku z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, w sprawie rewaloryzacji emerytur i rent), które jednak rozumiały ponadpolityczne znaczenie sądownictwa konstytucyjnego i akceptowały jego samodzielność oraz niezależność.

Uchwalenie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. przywróciło stan normalnego działania polskiego sądu konstytucyjnego, bo pojawiła się ustawa zasadnicza wyrażająca system wartości i norm właściwych demokratycznemu państwu obywatelskiemu. Dla jej twórców oczywista była konieczność utrzymania modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności ustaw i powiązania jej z zasadą konstytucjonalizmu oraz systemem podziału władz. W sposób wyraźny potwierdzono, że ustawa – choć pochodzi od demokratycznie wybranego parlamentu – jest podporządkowana Konstytucji, a egzekwowanie tego podporządkowania zostaje powierzone Trybunałowi Konstytucyjnemu jako niezależnemu organowi władzy sądowniczej.

Nowa ustawa zasadnicza wzmocniła pozycję Trybunału, w szczególności przez ustanowienie zasady ostateczności i powszechnie obowiązującej mocy jego orzeczeń oraz przyznanie Trybunałowi kompetencji do badania zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi najwyższej rangi. Wprowadzono też nową procedurę skargi konstytucyjnej, choć nadano jej raczej wąski charakter. Rozwinięcia i uszczegółowienia regulacji konstytucyjnej dokonała ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r., potem zastąpiona (jednak bez wprowadzania zasadniczych zmian) przez ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r.

Orzecznictwo, którego podstawą była nowa Konstytucja z 1997 r., nie musiało już mieć tak kreatywnego charakteru jak w latach poprzednich,

bo zakończył się okres prowizorium konstytucyjnego i pojawiła się całościowa i aktualna ustawa zasadnicza. Niemniej większość jej postanowień wciąż wymagała orzeczniczego doprecyzowania, a to mogło zostać dokonane tylko przy aktywnym udziale władzy sądowniczej. Oczywiście istniała kontynuacja w pracach Trybunału, bo uznano słusznie, że możliwe jest przejęcie zrębów wcześniejszego orzecznictwa, zwłaszcza gdy chodzi o klauzulę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę równości wobec prawa, jednak na plan pierwszy zaczęła się wysuwać interpretacja szczegółowych postanowień o prawach i wolnościach jednostki, których brakowało przed 1997 r. Trybunał stosował tu zresztą zróżnicowane podejście, dopuszczając większą swobodę ustawodawcy w regulowaniu kwestii socjalnych i gospodarczych, a przyjmując bardziej rygorystyczne kryteria kontroli regulacji wkraczających w prawa osobiste i polityczne. Zaznaczył się tu też proces stopniowej absorpcji postanowień europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Od początku minionej dekady zaczęło się też rozwijać orzecznictwo „europejskie”, precyzujące najpierw konstytucyjne ramy procesu polskiej akcesji do Unii Europejskiej, a potem – relacje pomiędzy prawem unijnym a Konstytucją.

Gdy chodzi o kwestie instytucjonalne, orzecznictwo Trybunału skupiało się przede wszystkim na pozycji władzy sądowniczej (głównie – na zasadach niezależności sądów i niezawisłości sędziów) oraz samorządu terytorialnego (zwłaszcza na zasadzie jego niezależności, także w aspekcie finansowym). Rozwinięte orzecznictwo ukształtowało się też w odniesieniu do prawa parlamentarnego, zwłaszcza kwestii procedury ustawodawczej, pojawiły się również rozstrzygnięcia w procedurze kontroli konstytucyjności partii politycznych.

Trybunał Konstytucyjny działał w otoczeniu politycznym w zasadzie akceptującym zarówno podstawowe treści Konstytucji, jak i samodzielną rolę sądu konstytucyjnego w egzekwowaniu zasady jej nadrzędności. Choć w każdym miesiącu zapadało po kilka orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw, co nierzadko rodziło debaty w parlamencie, traktowano to jako naturalną i konieczną konsekwencję zasady konstytucjonalizmu.

Oczywiste były przy tym obowiązek publikacji tych orzeczeń w Dzienniku Ustaw oraz utrata (natychmiastowa bądź odroczone) mocy prawnej przez przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją. Nie zawsze natomiast parlament był skłonny szybko reagować na orzeczenia wskazujące potrzebę zmian ustawodawczych.

W sposób wyraźny ustabilizowała się pozycja Trybunału w ramach systemu władzy sądowniczej: ustały, niegdyś widoczne, konflikty z Sądem Najwyższym (choć otwarte pozostało pytanie o stopień związania sądów tzw. wyrokami interpretacyjnymi), zarysowała się jednolitość procesu interpretacji konstytucyjnej, wyraźnie wzrosła aktywność sądów w kierowaniu pytań prawnych do Trybunału (choć nie zawsze odpowiadała jej pełna gotowość Trybunału do udzielania odpowiedzi).

Ten model relacji Trybunału z parlamentem, prezydentem i rządem został nadwątlony podczas V kadencji Sejmu (w latach 2005–2007), nie znalazło to jednak wyrazu w sferze regulacji prawnych. Kolejne ośmioletnie przyniosło dalsze umocnienie pozycji Trybunału i jego orzeczniczego dorobku. Powszechnie uważano polski Trybunał Konstytucyjny za jeden z najsilniejszych i najbardziej stabilnych sądów konstytucyjnych w regionie.

Gdy rozpoczynaliśmy przygotowywanie niniejszego zbioru, wydawało się oczywiste, że podsumować go będzie można takimi optymistycznymi stwierdzeniami. Nie ulegało bowiem wątpliwości, że – po blisko trzydziestu latach działalności – Trybunał uzyskał należną mu pozycję wśród konstytucyjnych organów państwa, a jego orzecznictwo stało się istotnym i wartościowym elementem praktyki konstytucyjnej w Trzeciej Rzeczypospolitej.

W ciągu niecałego roku sytuacja uległa jednak dramatycznej zmianie, a przeświadczenie o stabilności pozycji Trybunału okazało się w znacznej mierze iluzoryczne. Nie miejsce tu na szczegółową prezentację kolejnych etapów kryzysu konstytucyjnego, który rozpoczął się od kwestii personalnej obsady Trybunału, szybko jednak rozprzerstrzenił się na kwestie instytucjonalne i proceduralne. Wystarczające

wydaje się przytoczenie stwierdzeń zawartych w postanowieniu TK z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15:

„Trybunał Konstytucyjny uznał za właściwe, by zwrócić uwagę, że przyszło mu rozstrzygać w niniejszej sprawie w nadzwyczaj złożonych okolicznościach prawnych i politycznych, związanych z wpływem w 2015 r. kadencji 5 sędziów Trybunału oraz powstaniem poważnego kryzysu dotyczącego wyboru ich następców. Okoliczności te spowodowały, że zmianie uległa możliwość wykonywania przez sąd konstytucyjny jego zadań określonych w Konstytucji, ponieważ doszło do ograniczenia możliwości czynienia użytku z przyznaných mu przez ustawę zasadniczą kompetencji. Należało podkreślić, że w zaistniałej sytuacji, Trybunał Konstytucyjny – w duchu odpowiedzialności za zachowanie ładu konstytucyjnego w państwie, respektując wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadę współdziałania władz i chroniąc zasadnicze wartości konstytucyjne – podjął próby współpracy z władzą ustawodawczą i wykonawczą, w szczególności z Prezydentem, stając się stroną dialogu w staraniach o konstytucyjne rozwiązanie spornych zagadnień i dążąc do jak najszybszego przezwyciężenia kontrowersji godzących w samą istotę demokratycznego państwa prawnego. Będąc organem trzeciej władzy – równorzędnej, odrębnej i niezależnej od innych władz – podjął również niezwłocznie wszelkie działania mające na celu zapewnienie mu możliwości realizacji nałożonych na niego, jako gwaranta konstytucyjności obowiązującego w Polsce prawa, obowiązków. Nie przyniosło to jak dotąd pożądaných efektów; wręcz przeciwnie, można odnieść wrażenie, że doszło do eskalacji działań zmierzających do ograniczenia możliwości wykonywania przez Trybunał funkcji powierzonych mu przez ustrojodawcę.

Należało podkreślić, że jakkolwiek z zasady Trybunał Konstytucyjny powstrzymuje się od formułowania w swoich orzeczeniach tego rodzaju ogólných uwag, to obecną reakcją wymusiły na nim okoliczności, w jakich znalazł się skutek działań podjętych przez dwie pozostałe władze: parlament oraz Prezydenta”.

Niewiele pomogły starania Trybunału o ujęcie kryzysu politycznego w ramy przewidziane Konstytucją. Wyroki TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, z dnia 9 grudnia 2015 r., K 35/15, oraz z dnia 9 marca

2016 r., K 47/15, przesądziły o niekonstytucyjności zarówno „przyspieszenia” obsady części stanowisk sędziowskich przez poprzedni Sejm VII kadencji, jak i nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uchwalonych przez nowy parlament. Nie przyniosło to jednak rozwiązania zaognionej sytuacji, zwłaszcza że pierwszą reakcją władz politycznych na wyrok marcowy była odmowa jego publikacji. Doprowadziło to do sytuacji rozchwiania podstaw kontroli konstytucyjności, bo otworzyło drogę do ignorowania także przyszłych orzeczeń Trybunału. Nie pora jeszcze na bilans szkód, ale już dzisiaj można powiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny znalazł się na rozdrożu, a jego byt instytucjonalny został zagrożony. Tym większą więc wagę przykładać należy do orzeczniczego dorobku Trybunału. Ma on bowiem charakter trwały i niezależnie od aktualnej zdolności samego Trybunału do działania powinien nadal stanowić podstawę zarówno orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (oraz wszystkich sądów im orzeczniczco podporządkowanych), jak i ocen oraz przemyśleń doktryny prawa.

W tej bardzo złożonej i trudnej sytuacji przedstawiamy dziś Państwu zbiór opracowań mających podsumować trzydziestolecie orzeczniczej działalności Trybunału Konstytucyjnego. Raz jeszcze należy podkreślić, że niezależnie od dalszego biegu wypadków orzecznictwo to uznać należy za wartość o charakterze trwałym, bo ustalającym właściwy sposób rozumienia i stosowania postanowień polskiej Konstytucji. Orzecznictwo to wciąż jest wiążące dla wszystkich organów i podmiotów władzy publicznej, a w sposób szczególny stanowi odniesienie dla rozstrzygnięć innych organów władzy sądowniczej.

Założeniem niniejszego zbioru było dokonanie wyboru trzydziestu najważniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Staraliśmy się przy tym o należyte uwzględnienie wszystkich okresów działalności Trybunału, choć ze względów oczywistych sięgnęliśmy tylko po jedno (pierwsze) orzeczenie Trybunału sprzed 1989 r. Wybór ten musiał być obciążony znacznym stopniem uznaniowości i zdajemy sobie sprawę, że poza zbiorem pozostało wiele ważnych orzeczeń o istotnym znaczeniu.

Przyjęta została „równoległa” metoda prezentacji. Dla każdego z wybranych orzeczeń został najpierw przytoczony skrót jego oryginalnej treści, a następnie komentarz naukowy, przedstawiający naturę i kontekst sprawy, rekapitulujący najważniejsze ustalenia Trybunału i poddający je ocenie, a wreszcie – co najważniejsze – sytuujący to rozstrzygnięcie w ogólnym nurcie orzecznictwa Trybunału.

Przyjęta została „zewnątrzna” metoda prezentacji, bo z zespołu potencjalnych autorów celowo wyłączyliśmy wszystkich byłych i obecnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, posłów na Sejm oraz senatorów, członków innych konstytucyjnych organów państwa, członków i ekspertów Komisji Konstytucyjnej działającej w latach 1993–1997. Takie kryteria wyboru uznaliśmy za niezbędne dla zapewnienia dystansu i obiektywizmu komentarzy naukowych. Naszych autorów wybieraliśmy spośród konstytucjonalistów, starając się zapewnić reprezentację wszystkich pokoleń, jednak przy pewnej preferencji dla młodszej generacji naukowców.

Redaktorzy zbioru pragną wyrazić serdeczne podziękowanie kierownictwu Trybunału Konstytucyjnego (którego inicjatywa i zaproszenie stały się punktem wyjścia naszych prac), wydawnictwu Wolters Kluwer (które umożliwiło publikację zbioru i okazało szczególną życzliwość i zrozumienie w procesie jego przygotowywania), a także prof. UW r. dr hab. Małgorzacie Masternak-Kubiak za cenne uwagi recenzyjne. Szczególne podziękowania należą się Autorom, a także – stale z nami współpracującym – redaktor Agacie Jędrasik i redaktor Grażynie Polkowskiej-Nowak.

Choć nie tak wyobrażaliśmy sobie kontekst prezentowania tego zbioru, pragniemy raz jeszcze podkreślić, że orzecznictwo konstytucyjne stanowi wartość o charakterze trwałym, uniwersalnym i wiążącym. Przedstawiając historię, ukazujemy też przyszłość, bo państwo demokratyczne nie może istnieć bez poszanowania zasady konstytucjonalizmu, podziału władz i niezależności sądu konstytucyjnego.

Warszawa, dnia 3 maja 2016 r.

WYDAWANIE ROZPORZĄDZEŃ

Orzeczenie z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86¹

Skład orzekający:

K. Działocha (przewodniczący), *R. Orzechowski*, *S. Paweła* (sprawozdawca)

Zdanie odrębne:

R. Orzechowski

Wnioskodawca:

Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu

OTK 1986, poz. 2

[TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY] orzeka:

- 1) przepis § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami [...] w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1986 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami [...] jest niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości [...],
- 2) przepis § 31 [ww.] rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. [...] w części dotyczącej opłat z tytułu kosztów eksploatacji oraz remontów bieżących i kapitalnych jest niezgodny z art. 36 ust. 1 ustawy [...] o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości [...],
- 3) ustala trzymiesięczny termin, licząc od dnia doręczenia niniejszego orzeczenia, w którym powinna zostać usunięta niezgodność wymienionych wyżej (pkt 1 i 2) przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. z art. 67 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz z art. 36 ust. 1 ustawy [...] o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości; w przypadku nie-usunięcia tych niezgodności wymienione wyżej przepisy rozporządzenia [...] tracą moc z upływem tego terminu w zakresie ustalonym w niniejszym orzeczeniu.

¹ Pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

UZASADNIENIE: [...]

III

[...] Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach [...] Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie sprzedaży przez Państwo budynków z równoczesnym oddawaniem działek w użytkowanie wieczyste [...]. W § 24 ust. 1 tego rozporządzenia postanowiono, co następuje: „Właściciele lokali w domach wielomieszkaniowych pozostających w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych ponoszą koszty eksploatacji i remontów bieżących w wysokości 2% rocznie oraz kosztów remontów kapitalnych w wysokości 1% rocznie, licząc od wartości lokalu nie pomniejszonej o stopień zużycia, o którym mowa w § 18 ust. 1; ponadto właściciele lokali ponoszą opłaty za oświetlenie, ogrzewanie lokali, dostarczenie ciepłej wody, za korzystanie z dźwigów i ze zbiorczej anteny”.

W decyzjach administracyjnych dotyczących sprzedaży wymienionych lokali zawarte zostały stosowne postanowienia dotyczące tych opłat, obliczonych kwotowo, a następnie wprowadzone do znacznej części sporządzanych na ich podstawie aktów notarialnych. [...] zapisy dotyczące kosztów eksploatacji i remontów w niektórych państwowych biurach notarialnych nie były wprowadzane do treści aktów notarialnych.

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości [...] m.in. określiła zasady oddawania w użytkowanie wieczyste i sprzedaży nieruchomości państwowych i uchyliła powołaną wyżej ustawę z dnia 14 lipca 1961 r. [...] W art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. [...] zawarte zastało następujące upoważnienie: „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa szczegółowe zasady i tryb oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów oraz sprzedaży nieruchomości państwowych, sposób zapłaty za grunty pod budownictwo mieszkaniowe, zasady ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów obciążających właścicieli w domach wielomieszkaniowych stanowiących odrębne nieruchomości oraz sposób zarządzania tymi domami i zasady rozliczeń w razie przebudowy części domu na cele mieszkalne”.

Na podstawie tego upoważnienia Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami [...]. Rozporządzenie to zostało następnie znowelizowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1986 r. [...].

[...] Treść [...] [zaskarżonych] przepisów jest następująca:

„§ 30.1. Właściciele lokali w domach wielomieszkaniowych zarządzanych przez państwowe jednostki organizacyjne ponoszą:

- 1) opłaty z tytułu kosztów eksploatacji oraz remontów bieżących i kapitalnych domu w wysokości ustalonej według właściwych dla danego lokalu stawek miesięcznych określonych w przepisach w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne i użytkowe, bez stosowania podwyżek za powierzchnię ponadnormatywną”.

„§ 31. Przepisy art. 27–30 stosuje się również do domów, w których lokale zostały nabyte przed dniem wejścia w życie rozporządzenia”.

[...] Trybunał Konstytucyjny postawił sobie trzy następujące pytania:

1. Czy Rada Ministrów otrzymała w powołanej ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. upoważnienie do unormowania spraw uregulowanych w § 30 ust. 1 pkt 1 i w § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r.?

2. Czy wspomniane przepisy rozporządzenia Rady Ministrów wydane zostały zgodnie z powołaną ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r., tj. w granicach upoważnienia i w celu jej wykonania?

3. Czy przedmiotowe przepisy rozporządzenia Rady Ministrów wydane zostały zgodnie z normami Konstytucji PRL i innych obowiązujących aktów ustawodawczych, odnoszącymi się bezpośrednio czy pośrednio do materii będących przedmiotem rozporządzenia, a więc czy wydane zostały nie tylko w zgodzie z ustawą, w której mają upoważnienie, lecz także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, na czele z Konstytucją PRL?

[...] W kwestii pierwszej [...] można przede wszystkim zauważyć, że art. 36 ust. 1 powołanej ustawy nie upoważnił Rady Ministrów do określenia w rozporządzeniu czasowego zasięgu obowiązywania nowych zasad ustalania wysokości kosztów, w szczególności tego, czy mają być one stosowane tylko do lokali, które zostały nabyte po dniu wejścia w życie rozporządzenia, czy także do tych, które nabyte zostały przed dniem jego wejścia w życie.

W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd biegłego doc. dr hab. S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz, że brak stanowiska ustawodawcy „w jakiejś sprawie” musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych [...].

Po drugie – przedmiot przepisów rozporządzenia Rady Ministrów o którym mowa w art. 36 ust. 1 powołanej ustawy, oznaczony jako „zasady ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów” określony został szeroko.

Ponieważ rozporządzenia Rady Ministrów, zgodnie z Konstytucją PRL wydawane są nie tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawy [...] lecz także w celu wykonania ustawy, brak określenia w upoważnieniu, a nawet w całej ustawie upoważniającej norm determinujących treść „zasad ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów” mogło [mógł] utrudnić wykonanie upoważnienia. [...]

Z tego jednak tylko powodu, że upoważnienie zawarte w art. 36 ust. 1 powołanej ustawy nie spełnia wymogu upoważnienia szczegółowego, tzn. nie określa kryteriów ustalania wysokości przedmiotowych kosztów, nie można uznać za uzasadnione stanowiska przedstawicieli Rady Ministrów [...] że nie istniały żadne ograniczenia co do zakresu działania rozporządzenia, jakie miało być wydane na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.

[...] a) Co się tyczy prawnego normowania (a więc ustalania) obowiązków obywateli i innych podmiotów prawa, to [...] Konstytucja PRL nie przewiduje żadnych innych możliwości jak droga ustawy (i dekretu z mocą ustawy) i tylko subsydiarnie, tj. na zasadzie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania – żadnych innych możliwości, jak droga rozporządzenia. Zasada wyłączności ustawy w tym zakresie dotyczy m.in. ustalenia wszelkiego rodzaju obowiązkowych świadczeń wobec państwa, zarówno osobistych, jak i majątkowych, a także świadczeń w stosunkach

