

STUDIA I ARTYKUŁY

Aleksandra Dębowska, Monika Florczak-Wątor

Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*

1. Domniemanie konstytucyjności od pewnego czasu budzi duże zainteresowanie polskiej doktryny prawa¹. Jest to niewątpliwie domniemanie specyficzne, trudno bowiem uznać je za domniemanie prawne w znaczeniu przyjmowanym w teorii prawa². Jego przedmiotem nie są fakty, ale

* Publikacja w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2015/17/B/HS5/00457. Publikacja stanowi rozbudowaną wersję referatu wygłoszonego przez autorki podczas 22 Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa pt. „Prawo – polityka – sfera publiczna” (Wrocław, 18–21 IX 2016 r.). Autorki pragną podziękować Andrzejowi Grabowskiemu za cenne uwagi merytoryczne do pierwotnej wersji tekstu.

1 Zob. np. M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, „Palestra” 2016, nr 5, s. 44–62; T. Ziński, *Domniemanie konstytucyjności ustaw w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016; P. Radziejwicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 55–86; rozprawa doktorska A. Pawluka pt. *Skutki obalenia domniemania działania organu władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa*, Kraków 2016 (niepubl.).

2 Na temat domniemań prawnych zob. np. J. Wróblewski, *Domniemania w prawie – problematyka teoretyczna*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1973, t. X, s. 7–36; T. Gizbert-Studnicki, *Znaczenie terminu „domniemanie prawne” w języku prawnym i prawniczym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 1, s. 101–114; J. Nowacki, *Domniemania prawne*, Katowice 1976; T. Gizbert-Studnicki, *Spór o domniemania prawne*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 11, s. 68–73; O. Bogucki, *Domniemania prawne w świetle pojęcia czynności konwencjonalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 2, s. 55–62 oraz literatura przywołana w przypisie pierwszym tej pracy.

prawo, co do którego przyjmujemy, że jest ono zgodne z Konstytucją³. Domniemanie to stanowi również punkt wyjścia w procesie kontroli konstytucyjności prawa i zarazem wyznacza istotę tej kontroli, gdyż jej finalnym celem jest potwierdzenie lub obalenie domniemania konstytucyjności badanych przepisów⁴. Domniemanie konstytucyjności nie zostało *expressis verbis* wyrażone w prawie pozytywnym, stąd mogłoby zostać zaliczone co najwyżej do wyróżnionej przez Andrzeja Grabowskiego kategorii domniemań prawniczych⁵.

Celem niniejszego artykułu jest zrekonstruowanie sposobu rozumienia domniemania konstytucyjności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak również pokazanie ewolucji tej argumentacji oraz sposobu jej stosowania w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Domniemanie konstytucyjności funkcjonuje w orzecznictwie Trybunału od ponad trzydziestu lat, co uzasadnia potrzebę bardziej wnikliwej jego analizy. Pragniemy jednocześnie zaznaczyć, że badaniami naszymi została objęta działalność orzecznicza Trybunału do 31 grudnia 2016 r.

2. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego identyfikacja przedmiotu domniemania konstytucyjności może budzić poważne wątpliwości. Trybunał domniemanie to odnosił bowiem do przepisów⁶, a także aktów prawnych, w których przepisy te się znajdują, tj. ustaw⁷,

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”, „Konstytucja”.

4 Zob. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 21; K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 21; M. Florczak-Wątor, *O skutkach prawnych nieopublikowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Rozważania na tle oczekującego na publikację wyroku z 9.03.2016 (K 47/15)*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 10, s. 21.

5 Zob. A. Grabowski, *Siła argumentu interpretacyjnego z prawniczego domniemania języka (znaczenia) potocznego*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2016, nr 3, s. 358.

6 Tak np. wyroki TK: z 18 II 2004 r., P 21/02, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 9; z 9 VII 2012 r., P 8/10, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 75; z 11 III 2014 r., K 6/13, OTK ZU 2014, nr 3A, poz. 29; z 25 V 2016 r., Kp 2/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 23; z 7 VI 2016 r., K 8/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 27.

7 Tak np. wyroki TK: z 12 V 1998 r., U 17/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 34; z 5 I 1999 r., K 27/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 1; z 10 VII 2000 r., SK 12/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143; z 27 I 2003 r., SK 27/02, OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 2; z 6 IV 2016 r., SK 67/13, OTK ZU 2016, nr A, poz. 10; z 25 V 2016 r., Kp 2/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 23; z 12 VII 2016 r., SK 40/14, OTK ZU 2016, nr A, poz. 57; z 19 VII 2016 r., Kp 3/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 66.

traktatów⁸, rozporządzeń⁹ albo po prostu – prawa¹⁰. Czasem Trybunał domniemanie konstytucyjności przypisywał normie prawnej¹¹ albo aktowi normatywnemu¹². Zdarzało się jednak również, że pojęcie to odnosił do określonych czynności faktycznych i prawnych, mówiąc choćby o „domniemaniu konstytucyjności działania władz państwa”¹³ czy „domniemaniu prawidłowej implementacji”¹⁴.

Należy jednak zauważyć, że problem przedmiotu domniemania konstytucyjności w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym powinien być rozważany na dwóch różnych płaszczyznach, tj. przepisów i norm prawnych. Z jednej strony domniemanie konstytucyjności odnosi się do normy prawnej, bo to przecież normy prawne są przedmiotem kontroli i jej wzorcem¹⁵. Z drugiej strony norma prawna wywodzona jest z konkretnego przepisu będącego jednostką redakcyjną aktu prawnego, który został uchwalony w procedurze – jak się domniemywa – zgodnej z Konstytucją. Podczas kontroli konstytucyjności prawa badana jest norma prawna wyinterpretowana ze ściśle określonych przepisów poddanych tej kontroli. Stąd też domniemanie konstytucyjności przepisów jest *de facto* domniemaniem konstytucyjności norm prawnych w przepisach tych wyrażonych. Porównanie treści norm prawnych zawartych w przepisach będących przedmiotem i wzorcem kontroli pozwala Trybunałowi

8 Zob. wyrok TK z 16 XI 2011 r., SK 45/09, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 97.

9 Zob. wyroki TK: z 31 VIII 2006 r., K 25/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 96; z 16 I 2007 r., U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 3.

10 Zob. postanowienie TK z 10 X 2000 r., P 10/00, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 195 oraz wyroki TK: z 17 X 2000 r., K 16/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 253; z 27 V 2003 r., K 11/03, OTK ZU 2003, nr 5A, poz. 43; z 5 V 2011 r., P 110/08, OTK ZU 2011, nr 4A, poz. 31.

11 Zob. wyrok TK z 11 VII 2012 r., K 8/10, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 78 oraz postanowienie TK z 18 XII 2014 r., P 26/14, OTK ZU 2014, nr 11A, poz. 130.

12 Zob. wyroki TK: z 25 II 2002 r., SK 29/01, OTK ZU 2002, nr 1A, poz. 5; z 31 I 2006 r., K 23/03, OTK ZU 2006, nr 1A, poz. 8; z 21 III 2006 r., K 13/05, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 31; z 24 IV 2006 r., P 9/05, OTK ZU 2006, nr 4A, poz. 46; z 12 IX 2006 r., SK 21/05, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 103; z 27 VI 2008 r., K 51/07, OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 87; z 27 I 2010 r., SK 41/07, OTK ZU 2010, nr 1A, poz. 5.

13 Wyrok TK z 22 IX 2005 r., Kp 2/05, OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 114.

14 Wyrok TK z 11 III 2015 r., P 4/14, OTK ZU 2015, nr 3A, poz. 30.

15 Zob. wyroki TK: z 23 IV 2008 r., SK 16/07, OTK ZU nr 3A, poz. 45; z 11 V 2010 r., SK 50/08, OTK ZU 2010, nr 4A, poz. 34 oraz postanowienie TK z 27 IX 2013 r., Ts 299/11, OTK ZU 2014, nr IIB, poz. 829.

na ustalenie relacji zgodności lub niezgodności, w której obie te normy względem siebie pozostają.

Trzeba pamiętać o tym, że kontrola konstytucyjności może przybrać nie tylko materialny, ale i proceduralny charakter. W tym ostatnim wypadku dotyczy ona przepisów, których konstytucyjność jest kwestionowana nie z uwagi na ich treść, lecz procedurę ich uchwalenia. Badaniu poddawane są wówczas konkretne czynności (elementy procesu ustawodawczego), a tym samym nie jest dokonywany proces dekodowania norm prawnych z treści zakwestionowanych przepisów. Tak jak w wypadku kontroli materialnej konkretyzacja badanej normy prawnej następuje poprzez wskazanie przepisu, z którego jest ona wywodzona, tak w wypadku kontroli proceduralnej identyfikacja badanych uchybień następuje przez wskazanie przepisów, które z dokonaniem tych uchybień zostały uchwalone.

Z tych powodów należy przyjąć, że różnorodność dotychczas wskazywanego przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotu domniemania konstytucyjności nie oznacza sprzeczności i niespójności w jego orzecznictwie. Uprawnionym jest bowiem mówienie o domniemaniu konstytucyjności zarówno normy prawnej, jak też przepisu czy aktu normatywnego. Pamiętając o tym, w dalszych naszych rozważaniach ograniczymy się do operowania pojęciem domniemania konstytucyjności ustawy, z uwagi na potrzebę zapewnienia klarowności wyводу.

3. Domniemanie konstytucyjności posiada silne umocowanie w Konstytucji, choć w akcie tym nie zostało *expressis verbis* wyrażone. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w pierwszej kolejności jako źródło owego domniemania wskazywany jest art. 2 Konstytucji oraz wynikające z niego zasady demokratycznego państwa prawnego¹⁶ oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa¹⁷. Przepis ten stanowi również źródło innych zasad pozostających w bliskim związku z domniemaniem konstytucyjności, a mianowicie zasady

16 Zob. wyrok z 5 V 2011 r., P 110/08, OTK ZU 2011, nr 4A, poz. 31.

17 Zob. wyrok z 20 VII 2006 r., K 40/05, OTK ZU 2006, nr 7A, poz. 82.

racjonalności działania ustawodawcy¹⁸, zupełności systemu prawnego¹⁹, stabilizacji porządku prawnego i pewności prawa²⁰. Jak podkreśla Trybunał w swoim orzecznictwie, domniemanie konstytucyjności stanowi „jeden z fundamentów systemu prawnego państwa”²¹.

Domniemanie konstytucyjności Trybunał Konstytucyjny wywodzi również z art. 7 Konstytucji i wynikającej z niego zasady legalności działania organów władzy publicznej²². Zgodnie z tym przepisem domniemywa się, że organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w jego granicach. Domniemanie legalności dotyczy zatem nie tylko wytworu tych działań w postaci np. konkretnych rozstrzygnięć, ale również samej procedury zmierzającej do ich podjęcia. Zakres przedmiotowy domniemania konstytucyjności wydaje się równie szeroki; dotyczy bowiem zarówno treści przepisu (jego zawartości normatywnej), jak też procedury jego uchwalenia²³. Domniemanie konstytucyjności w każdym z tych dwóch wymiarów może zostać obalone równocześnie lub w sposób niezależny od siebie. Ustawa uchwalona zgodnie z Konstytucją może zostać uznana za niekonstytucyjną z uwagi na jej treść, podobnie jak ustawa, której treść odpowiada standardom konstytucyjnym, może zostać uznana za niekonstytucyjną ze względu na nieprawidłową procedurę jej uchwalenia.

Domniemanie konstytucyjności ma silne umocowanie również w przepisach konstytucyjnych definiujących istotę kontroli konstytucyjności prawa. W pierwszej kolejności wymienić tu należy art. 188 pkt 1 i 3 Konstytucji, z których wynika, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją ustaw i umów międzynarodowych oraz przepisów prawa wydawanych przez centralne organy

18 Zob. wyroki TK: z 24 IV 2006 r., P 9/05, OTK ZU 2006, nr 4A, poz. 46; z 12 VI 2008 r., K 50/05, OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 79; z 23 VI 2009 r., K 54/07, OTK ZU 2009, nr 6A, poz. 86; z 6 IX 2005 r., K 46/04, OTK ZU 2005, nr 8A, poz. 89.

19 Zob. wyrok z 12 V 1998 r., U 17/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 34.

20 Zob. wyrok z 27 V 2003 r., K 11/03, OTK ZU 2003, nr 5A, poz. 43.

21 Wyrok z 9 III 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2.

22 Zob. wyrok TK z 16 II 2010 r., P 16/09, OTK ZU 2010, nr 2A, poz. 112; postanowienie TK z 5 VI 2013 r., SK 25/12, OTK ZU 2013, nr 5A, poz. 68.

23 Bardziej szczegółowe kwestie dotyczące relacji między domniemaniem konstytucyjności i domniemaniem legalności pozostają poza zakresem niniejszych rozważań.

państwowo. Kompetencja Trybunału opisana w tych przepisach polega *de facto* na orzekaniu w sprawach domniemania zgodności z Konstytucją powyższych aktów prawnych, zwłaszcza że celem kontroli konstytucyjności prawa – o czym będzie jeszcze mowa – jest potwierdzenie lub obalenie owego domniemania konstytucyjności. Artykuł 188 pkt 1 i 3 Konstytucji wyraźnie bowiem stanowi o orzekaniu „w sprawach [...] zgodności [...] z Konstytucją”, a nie o orzekaniu co do wątpliwości, czy taka zgodność zachodzi. Punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zatem domniemanie owej zgodności, a nie domniemanie niezgodności czy wątpliwości co do zgodności. Podobnie można byłoby interpretować przepisy art. 79 ust. 1 i art. 193 Konstytucji, które także posługują się sformułowaniem „w sprawie zgodności z Konstytucją”. Co więcej, wynikająca z tych przepisów zasada skargowości, uzależniająca wszczęcie kontroli od zgłoszenia przez uprawniony podmiot zarzutu niekonstytucyjności, prowadzi do wniosku, że niekonstytucyjność nie jest zakładana przez Trybunał z urzędu. Punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zatem domniemanie konstytucyjności, które przez inicjatorów postępowania wskazanych w art. 79 ust. 1, art. 191 i art. 193 Konstytucji musi zostać zakwestionowane.

4. Trwanie w czasie domniemania konstytucyjności ustawy wymaga wskazania momentów granicznych jego działania, tj. momentu nabycia tego domniemania oraz momentu jego utraty. Rzadko zdarza się, by Trybunał Konstytucyjny wprost wskazywał moment nabycia przez ustawę domniemania konstytucyjności. Skoro bowiem ustawa cieszy się takim domniemaniem w momencie jej kontroli przez Trybunał, to wszelkie ustalenia dotyczące momentu nabycia przez ustawę tego domniemania mają – z punktu widzenia tej kontroli – wtórne znaczenie. Niemniej jednak Trybunał w tej kwestii kilkakrotnie się wypowiedział i właśnie te wypowiedzi warto odnotować.

Początkowo Trybunał Konstytucyjny jako moment nabycia przez ustawę domniemania konstytucyjności wskazywał moment jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Taki pogląd został wyrażony w kilku

orzeczeniach wydanych w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku²⁴. Rekonstruując swe wcześniejsze orzecznictwo, w wyroku z 21 października 2015 r.²⁵ Trybunał stwierdził, że z domniemania konstytucyjności korzysta jedynie „należycie ogłoszona ustawa”. Uzależnienie nabycia przez ustawę omawianego domniemania od jej „należytego ogłoszenia” rodziłoby jednak w praktyce co najmniej trzy istotne problemy. Po pierwsze, „należyte ogłoszenie” to pojęcie ocenne i niedookreślone, a powiązanie z nim określonego skutku prawnego, jakim jest nabycie domniemania konstytucyjności, zawsze byłoby wątpliwe i niepewne. Po drugie, istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy jakikolwiek organ jest uprawniony do oceny prawidłowości ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw. Można byłoby w tym zakresie rozważać kompetencję Trybunału w ramach proceduralnej kontroli konstytucyjności ustawy. Trzeba byłoby jednak wówczas przyjąć, że badanie prawidłowości ogłoszenia ustawy mieści się w ramach badania „trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu”²⁶. Po trzecie, przyjęcie kryterium „należytego ogłoszenia” jako kryterium warunkującego nabycie przez ustawę domniemania konstytucyjności prowadziłyby do wniosku, że w systemie prawnym istnieją dwie kategorie ustaw, tj. te, których dotyczy domniemanie konstytucyjności, i te, których to domniemanie nie obejmuje. To z kolei rodziłoby dalsze pytania dotyczące możliwości kontroli przez Trybunał zgodności z Konstytucją ustawy, która nie cieszy się domniemaniem konstytucyjności. Skoro bowiem celem kontroli konstytucyjności ustawy jest obalenie domniemania jej konstytucyjności, to założenie, że ustawa takiego domniemania nie ma, czyniłoby postępowanie ukierunkowane na jego obalenie bezprzedmiotowym. Dobrze więc się stało, że pogląd o należytych ogłoszeniu ustawy jako warunku nabycia przez nią domniemania konstytucyjności nie zyskał szerszego uznania w późniejszych judykatach Trybunału.

24 Zob. orzeczenie TK z 11 IX 1995 r., P 1/95, OTK ZU 1995, poz. 26; orzeczenie TK z 7 VII 1996 r., K 8/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 32; wyrok TK z 24 III 2009 r., K 53/07, OTK ZU 2009, nr 3A, poz. 27.

25 Wyrok TK z 21 X 2015 r., P 32/12, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 148.

26 Art. 68 ustawy z dn. 30 XI 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. 2016, poz. 2072.

W ostatnim czasie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zdaje się dominować stanowisko, zgodnie z którym ustawa cieszy się domniemaniem konstytucyjności od momentu jej uchwalenia przez parlament, a zatem przed jej podpisaniem przez Prezydenta RP i ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw. Ten moment nabycia omawianego domniemania akcentowany jest zwłaszcza w sprawach prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw, w których Trybunał podkreślał istnienie wyjątkowo silnego domniemania konstytucyjności²⁷. W najnowszym orzecznictwie Trybunał wprawdzie wycofał się z poglądu o wyjątkowej sile domniemania konstytucyjności ustawy prewencyjnie kontrolowanej, ale nie odstąpił od poglądu, zgodnie z którym takie domniemanie przysługuje ustawie już na tym etapie jej istnienia²⁸. Kompetencja Prezydenta RP do zakwestionowania konstytucyjności ustawy przed jej wejściem w życie wpisuje się wszak w przypisaną temu organowi funkcję czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Podpisanie ustawy przez Prezydenta RP i zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw jest jedynie potwierdzeniem tego, że – zdaniem głowy państwa – można domniemywać, iż ustawa uchwalona przez parlament jest zgodna z Konstytucją²⁹.

5. Jeśli chodzi o moment obalenia domniemania konstytucyjności ustawy, czy też – inaczej mówiąc – moment jego uchylenia (zniesienia), to problem ten szczególnie wnikliwie analizowany był przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniach tych orzeczeń, którym – z mocy art. 190 ust. 3 Konstytucji – została nadana klauzula odraczająca. W swoim orzecznictwie Trybunał początkowo zajmował restrykcyjne stanowisko, wskazując, że w okresie odroczenia ustawę uznaną za niekonstytucyjną należy stosować, co rodziło znane powszechnie spory z sądami o zakres i formę bezpośredniego stosowania Konstytucji. Przy tej koncepcji moment obalenia domniemania konstytucyjności ustawy w zasadzie nie miał większego

27 Zob. wyroki TK: z 28 XI 2007 r., K 39/07, OTK ZU 2007, nr 10A, poz. 129; z 11 IV 2007 r., K 2/07, OTK ZU 2007, nr 5A, poz. 48; z 4 XI 2009 r., Kp 1/08, OTK ZU 2009, nr 10A, poz. 145; z 3 XII 2009 r., Kp 8/09, OTK ZU 2009, nr 11A, poz. 164; z 9 XII 2015 r., K 35/15, OTK ZU 2015, nr 11A, poz. 186.

28 Zob. wyrok TK z 18 I 2012 r., Kp 5/09, OTK ZU 2012, nr 1A, poz. 5.

29 Por. rozważania zawarte w wyroku TK z 24 XI 2010 r., K 32/09, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 108, gdzie za jedną z podstaw szczególnego domniemania konstytucyjności traktatu z Lizbony uznano brak zaskarżenia tego aktu przez Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej.

znaczenia, bo mimo ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego niekonstytucyjne przepisy i tak miały być nadal stosowane. Trybunał akcentował to, że orzeczenie z odroczeniem uchyla domniemanie konstytucyjności ustawy, ale nie wskazywał precyzyjnie momentu nastąpienia tego skutku, podkreślając jedynie, że mimo obalenia domniemania konstytucyjności sądy powinny ustawę stosować³⁰.

W 2008 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliło się wyraźne rozróżnienie dwóch skutków orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność poddanej kontroli ustawy lub jej przepisów³¹. Pierwszy z tych skutków, tj. uchylenie ustawy (usunięcie z systemu prawa obowiązującego), Trybunał zaczął wiązać z momentem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroku o niekonstytucyjności tej ustawy, a drugi skutek, tj. zniesienie domniemania konstytucyjności ustawy – z momentem ogłoszenia tego wyroku na sali rozpraw. Jednocześnie w orzecznictwie z tego okresu Trybunał zaczął podkreślać, że obalenie domniemania konstytucyjności zobowiązuje sądy do zmiany sposobu wykładni przepisu pozostawionego czasowo w mocy poprzez przyjęcie – w takim stopniu, w jakim jest to możliwe – wykładni najbliższej realizacji wymaganych standardów konstytucyjnych³².

W ostatnim czasie Trybunał Konstytucyjny rozszerzył pogląd, zgodnie z którym obalenie domniemania konstytucyjności ustawy następuje z momentem ustnego ogłoszenia orzeczenia na sali rozpraw. W wyroku z 9 grudnia 2015 r.³³ Trybunał uznał, że:

Jeżeli [...] następstwem orzeczenia TK nie jest zmiana w prawie, a jedynie potwierdzenie domniemania konstytucyjności tego prawa, to skutek ten następuje już w momencie ogłoszenia orzeczenia TK

30 Zob. np. wyroki TK: z 27 IV 2005 r., P 1/05, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 42; z 1 VII 2008 r., K 23/07, OTK ZU 2008, nr 6A, poz. 100.

31 Zob. wyroki TK: z 1 VII 2008 r., K 23/07, OTK ZU 2008, nr 6A, poz. 100; z 13 III 2007 r., K 8/07, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 26; z 4 IX 2007 r., P 19/07, OTK ZU 2007, nr 8A, poz. 94; z 4 IX 2007 r., P 43/06, OTK ZU 2007, nr 8A, poz. 95; z 24 X 2007 r., SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108; z 5 IX 2007 r., P 21/06, OTK ZU 2007, nr 8A, poz. 96 oraz postanowienie TK z 8 X 2007 r., P 45/07, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 112.

32 Zob. wyrok TK z 5 IX 2007 r., P 21/06, OTK ZU 2007, nr 8A, poz. 96 oraz postanowienia TK: z 8 X 2007 r., P 45/07, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 112; z 4 II 2008 r., P 45/07, OTK ZU 2008, nr 1A, poz. 14.

33 Wyrok TK z 9 XII 2015 r., K 35/15, OTK ZU 2015, nr 11A, poz. 186.

na sali rozpraw, jego zaś późniejsza publikacja w stosownym organie promulgacyjnym służy jedynie upublicznieniu treści orzeczenia TK. Potwierdzenie domniemania konstytucyjności lub – w razie wyroku negatywnego – jego obalenie następuje w momencie zakończenia procedury kontroli konstytucyjności prawa, a zatem w momencie ogłoszenia na sali rozpraw wyniku tej kontroli w formie stosownego orzeczenia. Od tego momentu orzeczenie TK jest ostateczne i ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał powtórzył ten pogląd w wyroku z 9 marca 2016 r.³⁴, stwierdzając, że:

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przynależą orzeczeniom Trybunału od momentu ich wydania, a to w przypadku wyroków Trybunału ma miejsce z chwilą ich ogłoszenia na sali rozpraw (por. np. powołany wyrok o sygn. K 2/07 i inne wskazane w nim orzeczenia). Wówczas następuje potwierdzenie lub obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, które nie pozostaje bez wpływu na praktykę dalszego stosowania niekonstytucyjnych przepisów³⁵.

Należy odnotować, że we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zdarzały się wypowiedzi wskazujące jako moment obalenia domniemania konstytucyjności ustawy – moment ogłoszenia w Dzienniku Ustaw orzeczenia o niekonstytucyjności tej ustawy³⁶. Tego typu pogląd pojawiał się w orzecznictwie Trybunału sporadycznie i z reguły nie był wyrażany w sposób stanowczy. W wyroku z 5 września 2007 r.³⁷ Trybunał stwierdził co prawda, że „z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/99 (co nastąpiło z dniem 14 lutego 2001 r.) ostatecznie obalone zostało domniemanie konstytucyjności szczególnych przepisów k.c. o dziedziczeniu gospodarstw rolnych”, ale zastrzeżenie o „ostatecznym obaleniu” może

34 Wyrok TK z 9 III 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2.

35 Pogląd ten został następnie powtórzony w wyrokach TK: z 6 IV 2016 r., SK 67/13, OTK ZU 2016, nr A, poz. 10; z 6 IV 2016 r., P 2/14, OTK ZU 2016, nr A, poz. 8.

36 Zob. wyrok TK z 7 III 2007 r., K 28/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 24.

37 Wyrok TK z 5 IX 2007 r., P 21/06, OTK ZU 2007, nr 8A, poz. 96.

prowadzić do wniosku, że nieostateczne obalenie (cokolwiek miałyby ono znaczyć) nastąpiło wcześniej. Podobnie w postanowieniu z 10 marca 2009 r.³⁸ Trybunał stwierdził, że: „Z chwilą ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji, przestaje obowiązywać dotychczasowe domniemanie konstytucyjności art. 263 § 3 w zakresie wskazanym w sentencji”, ale jednocześnie dodał: „Staje się tak na skutek samego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od działań ustawodawcy”, a orzeczenie to ogłaszane jest przecież na sali rozpraw. Ogłoszenie w Dzienniku Ustaw wymaga dalszych działań podjętych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Orzeczeń bez tego typu zastrzeżeń, w których Trybunał wyrażał bardziej stanowczy pogląd o obaleniu domniemania konstytucyjności ustawy z chwilą ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, było zaledwie kilka³⁹. W najnowszym swoim orzecznictwie Trybunał wyraźnie od tego poglądu odstąpił. W wyroku z 9 marca 2016 r.⁴⁰ podkreślił, że:

Znaczenie ogłoszenia orzeczenia Trybunału w Dzienniku Ustaw jest [...] inne aniżeli znaczenie ogłoszenia ustawy, która dopiero z momentem owego ogłoszenia staje się prawem obowiązującym. Ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw kończy bowiem proces ustawodawczy. Natomiast ogłoszenie orzeczenia Trybunału w tym samym organie promulgacyjnym następuje już po zakończeniu procesu kontroli konstytucyjności prawa.

Podzielamy pogląd, zgodnie z którym momentem obalenia domniemania konstytucyjności ustawy jest moment ustnego ogłoszenia orzeczenia o jej niekonstytucyjności przez przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego na sali rozpraw. Obalenie lub potwierdzenie tego domniemania jest finalnym celem kontroli konstytucyjności

38 Postanowienie TK z 10 III 2009 r., SK 39/07, OTK ZU 2009, nr 3A, poz. 33.

39 Zob. wyroki TK: z 24 III 2009 r., K 53/07, OTK ZU 2009, nr 3A, poz. 27; z 24 V 2012 r., P 12/10, OTK ZU 2012, nr 5A, poz. 52 i postanowienie TK z 13 V 2015 r., P 54/13, OTK ZU 2015, nr 5A, poz. 68. Zob. również niekonsekwentnie w postanowieniu z 15 VII 2015 r., P 66/14, OTK ZU 2015, nr 7A, poz. 108, gdzie Trybunał Konstytucyjny stwierdził najpierw: „Z momentem ogłoszenia wyroku TK [...] nastąpiło wzruszenie domniemania konstytucyjności przepisów”, a następnie: „Wraz z wydaniem wyroku nastąpiło obalenie domniemania konstytucyjności przepisów”.

40 Wyrok TK z 9 III 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2.

prawa, a sam proces kontroli konstytucyjności prawa kończy się właśnie w momencie ustnego ogłoszenia orzeczenia Trybunału. Późniejsze ogłoszenie tego orzeczenia w Dzienniku Ustaw, pozbawiające niekonstytucyjny przepis jego mocy obowiązującej, jest jedynie skutkiem kontroli konstytucyjności prawa i realizacją wymogu, o którym mowa w art. 190 ust. 2 Konstytucji.

6. Poczynione wyżej ustalenia prowadzą do wniosku, że domniemanie konstytucyjności jest przymiotem, który ustawa nabywa w momencie jej uchwalenia oraz traci w momencie ogłoszenia przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o jej niekonstytucyjności. Pojawia się jednak pytanie, czy przymiot ten jest koniecznym elementem każdej ustawy, czy też jest elementem dodatkowym, który ustawa może, choć wcale nie musi posiadać.

Szukając odpowiedzi na to pytanie, należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny z jednej strony traktuje domniemanie konstytucyjności jako konieczny atrybut ustawy uchwalonej przez parlament – wskazuje bowiem, że domniemanie to jest „przypisane każdemu aktowi wydanemu przez ustawodawcę”⁴¹ oraz że „na poziomie najbardziej ogólnym, każde rozwiązanie prawne korzysta z domniemania konstytucyjności”⁴². Z drugiej jednak strony Trybunał stoi na stanowisku, że z domniemania konstytucyjności nie korzystają ustawy obowiązujące po ogłoszeniu orzeczenia o ich niekonstytucyjności. Chodzi o ustawy, które zostały uznane za niekonstytucyjne w orzeczeniu Trybunału oddalonym lub odrzuconym przez Sejm⁴³, jak również te, które zostały czasowo utrzymane w mocy przez Trybunał na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Największe wątpliwości budzi jednak to, czy domniemaniem konstytucyjności cieszy się ustawa uchwalona przez parlament z oczywistym naruszeniem Konstytucji, w szczególności zaś wówczas, gdy parlament procedował mimo świadomości tych naruszeń i z zamiarem ich dokonania. Początkowo Trybunał Konstytucyjny zajmował dość wyważone stanowisko w tej kwestii, stwierdzając, że:

41 Wyrok TK z 23 X 2007 r., P 10/07, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 107.

42 Wyrok TK z 14 VII 2015 r., SK 26/14, OTK ZU 2015, nr 7A, poz. 101.

43 Zob. wyrok TK z 20 II 2002 r., K 39/00, OTK ZU 2002, nr 1A, poz. 4.

Wadliwość procedury uchwalenia zaskarżonej ustawy nie oznacza, że zakwestionowane normy nie korzystają z domniemania konstytucyjności. Wchodząc do porządku prawnego kształtowały one świadomość prawną i zaufanie adresatów. [...] Okoliczność, że procedura legislacyjna okazała się wadliwa, nie może tego zaufania, mającego konstytucyjne zakotwiczenie w art. 2 Konstytucji, niweczyć w taki sposób, aby orzeczenie TK wywierało skutki retroaktywne, od daty wejścia w życie ustawy⁴⁴.

W późniejszym swoim orzecznictwie Trybunał zaczął wskazywać na to, że domniemanie konstytucyjności jest słabsze wówczas, gdy w momencie uchwalania (wydawania) danego aktu prawnego istniały poważne wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją. W wyroku z 16 stycznia 2007 r.⁴⁵, dotyczącym tzw. amnestii naturalnej, Trybunał stwierdził:

Przepisy uznane za niekonstytucyjne w niniejszym orzeczeniu zostały wprowadzone do porządku prawnego mimo publicznie wyrażanych poważnych wątpliwości, także natury konstytucyjnej, zgłaszanych przez różne podmioty już w momencie przygotowywania projektu zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania. Domniemanie konstytucyjności, ostatecznie obalone z chwilą ogłoszenia niniejszego orzeczenia, wcześniej było już zatem kwestionowane. [...] Organ wykonawczy w świadomy sposób dążył do specyficznego zalegalizowania podjętej decyzji o tzw. amnestii naturalnej, nie poprzestając na przyjęciu kontrowersyjnego jednorazowego rozwiązania, ale rozciągając jego działanie i skutki w czasie. To w konsekwencji doprowadziło do multiplikacji naruszeń porządku konstytucyjnego.

Pogląd ten doprowadził zatem Trybunał do wniosku, że akt prawny nabywa domniemanie konstytucyjności nawet wówczas, gdy już w postępowaniu legislacyjnym jego zgodność z Konstytucją budzi poważne wątpliwości. Podobnie w wyroku z 9 marca 2016 r.⁴⁶ Trybunał podkreślił, że:

44 Wyrok TK z 20 VII 2006 r., K 40/05, OTK ZU 2006, nr 7A, poz. 82.

45 Wyrok TK z 16 I 2007 r., U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 3.

46 Wyrok TK z 9 III 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2.

Świadome działanie organu państwa (w tym wypadku – Sejmu) poza granicami prawa (por. art. 7 Konstytucji) podczas uchwalania tej ustawy stanowi [...] naruszenie zasady poprawnej legislacji, która jest jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego (por. art. 2 Konstytucji).

I choć stwierdził niekonstytucyjność procedury uchwalenia noweli do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, to jednak nie zanegował tego, że ustawa wadliwie uchwalona była objęta domniemaniem konstytucyjności, które dopiero z momentem ogłoszenia orzeczenia o jej niekonstytucyjności przez przewodniczącego składu orzekającego na sali rozpraw zostało obalone⁴⁷.

Pogląd Trybunału Konstytucyjnego należy zaaprobować i uznać, że zgłaszane w toku procesu ustawodawczego zarzuty dotyczące niekonstytucyjności przyjmowanych rozwiązań lub kolejnych podejmowanych w tym procesie czynności samoistnie nie pozbawiają domniemania konstytucyjności ustawy, która w ramach tego procesu zostanie uchwalona. Domniemanie konstytucyjności ustawy służy bowiem ochronie cennych dla obywateli wartości, takich jak pewność, bezpieczeństwo prawne, jak również zaufanie do państwa i prawa. W imię tych właśnie wartości zakładamy, że ustawa jest zgodna z Konstytucją, i tym założeniem jesteśmy związani do momentu obalenia domniemania konstytucyjności⁴⁸. Domniemanie to nie ma bowiem charakteru absolutnego, przyjęcie zaś, że nawet ustawa wadliwie uchwalona domniemanie takie posiada, otwiera możliwość badania przez Trybunał zgodności tej ustawy z Konstytucją, a w konsekwencji – możliwość obalenia owego domniemania. Ostatecznie to właśnie orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności ustawy, mające moc powszechnie obowiązującą, umacnia wiarę obywateli w poszanowanie przez państwo wartości wyżej wymienionych, tj. pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do prawa i do państwa, które to prawo tworzy.

47 Zob. również pogląd Trybunału Konstytucyjnego dotyczący tzw. ustawy kooperacyjnej wyrażony w wyroku TK z 24 XI 2010 r., K 32/09, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 108.

48 Więcej na ten temat: M. Florczak-Wątor, *O skutkach...*, s. 22–23.

7. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od wielu lat jest prezentowany pogląd o stopniowości domniemanie konstytucyjności. Zgodnie z tym poglądem niektórym ustawom przypisuje się silniejsze domniemanie konstytucyjności, podczas gdy innym – słabsze. Niewątpliwie należy zastrzec, że domniemanie konstytucyjności jest nie-stopniowalne wówczas, gdy dotyczy rozkładu ciężaru dowodu. Zawsze bowiem obowiązek uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności ciąży na tym, kto konstytucyjność ustawy kwestionuje, i trudno tu mówić o domniemaniu słabszym lub silniejszym. Kiedy jednak rozważamy domniemanie konstytucyjności w płaszczyźnie argumentacyjnej, to oczywistym jest, że czasem owo domniemanie obalić łatwiej, a czasem trudniej. W tym zakresie możemy zatem mówić o stopniowości domniemanie konstytucyjności.

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dywersyfikacja siły domniemanie konstytucyjności może zostać przeprowadzona w oparciu o różne kryteria. Ustawy cieszące się słabszym domniemaniem konstytucyjności mogą zostać wyodrębnione w oparciu o kryterium powagi i oczywistości naruszeń Konstytucji. Im naruszenie jest bardziej ewidentne, tym wątpliwości co do konstytucyjności ustawy są większe, a tym samym i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją – mniejsze. Owa oczywistość naruszenia znajduje nieraz swe odzwierciedlenie w zgodnych stanowiskach procesowych uczestników postępowania przed Trybunałem⁴⁹. Z kolei ustawy cieszące się silniejszym domniemaniem konstytucyjności wyodrębniane są przez Trybunał w oparciu o kryteria temporalne, proceduralne oraz materialne.

Uwzględniając pierwsze kryterium, Trybunał Konstytucyjny przypisuje silniejsze domniemanie konstytucyjności ustawom, których zgodność z Konstytucją jest badana przed ich wejściem w życie, tj. ustawom kontrolowanym prewencyjnie przed ich podpisaniem i ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw oraz ustawom kontrolowanym represyjnie w okresie *vacatio legis*. Silniejsze domniemanie konstytucyjności ustaw kontrolowanych prewencyjnie Trybunał uzasadnia tym, że w ich wypadku:

49 W takiej sytuacji ustawodawca dopuścił możliwość rezygnacji z rozprawy. Zob. art. 92 ust. 1 pkt 3 ustawy z dn. 30 XI 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. 2016, poz. 2072.

[...] może polegać wyłącznie na ocenie tekstu przepisu. Na tym etapie nie może bowiem ocenić znaczenia kwestionowanych norm, jak również odnosić się do ustalonych następstw ich stosowania. Wiąże się to z koniecznością zastosowania silniejszego domniemania konstytucyjności norm badanych w trybie kontroli prewencyjnej. [...] Silniejsze domniemanie konstytucyjności występujące w trybie kontroli prewencyjnej stanowi jedną z najistotniejszych cech tego rodzaju kontroli⁵⁰.

W niektórych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny bardziej niuansował swoje stanowisko, wskazując, że w trybie kontroli prewencyjnej „mocniejsze” domniemanie konstytucyjności odnosi się jedynie do zarzutów o charakterze materialnoprawnym⁵¹. Miało to stanowić pewne zabezpieczenie, umożliwiające ponowną ocenę badanych przepisów w ramach kontroli następczej uruchamianej po ukształtowaniu się określonej praktyki ich stosowania⁵². Podobna argumentacja miała miejsce w sprawach dotyczących konstytucyjności ustaw oczekujących na wejście w życie. Trybunał podkreślał, że kontrola ustawy w okresie *vacatio legis* „ogranicza się wyłącznie do tekstu jej przepisów, bez możliwości ustalenia konsekwencji ich stosowania. Wiąże się to z koniecznością przyjęcia silniejszego domniemania konstytucyjności takiej ustawy”⁵³.

Od poglądu, zgodnie z którym ustawy badane w trybie kontroli prewencyjnej korzystają ze szczególnie silnego domniemania konstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny odstąpił w wydanym w pełnym składzie wyroku z 18 stycznia 2012 r.⁵⁴ W jego uzasadnieniu wskazano, że:

Dokonując kontroli prewencyjnej, Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek zachować powściągliwość, jeśli chodzi o obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanego aktu normatywnego. Ów nakaz powściągliwości nie jest jednak uzasadniony szczególnie mocnym domniemaniem konstytucyjności aktów poddanych tego

50 Wyrok TK z 14 VI 2011 r., Kp 1/11, OTK ZU 2011, nr 5A, poz. 41.

51 Zob. wyrok TK z 28 X 2009 r., Kp 3/09, OTK ZU 2009, nr 9A, poz. 138, gdzie Trybunał Konstytucyjny uzasadniał, że: „kontrola ta jako przełamująca «mocniejsze» domniemanie konstytucyjności wymaga powściągliwości przy dokonywaniu kontroli materialnoprawnej”.

52 Zob. wyrok TK z 4 XI 2009 r., Kp 1/08, OTK ZU 2009, nr 10A, poz. 145.

53 Wyrok TK z 20 VII 2011 r., K 9/11, OTK ZU 2011, nr 6A, poz. 61.

54 Wyrok z 18 I 2012 r., Kp 5/09, OTK ZU 2012, nr 1A, poz. 5.

rodzaju kontroli (siłę rzeczzonego domniemania należy bowiem uznać za jednakową w każdym typie kontroli sprawowanej przez sąd konstytucyjny), lecz tym, że w wypadku kontroli prewencyjnej Trybunał dysponuje wiedzą jedynie o treści zakwestionowanych przepisów; z konieczności brakuje mu natomiast wiedzy o tym, jak takie przepisy są czy będą interpretowane i stosowane.

Z jednej strony można byłoby pogląd ten podzielić, ponieważ w przypadku kontroli ustawy, która nie weszła jeszcze w życie, wnioskodawcy – z uwagi na brak wiedzy o sposobie stosowania tej ustawy – po prostu trudniej wykazać, że jest ona niekonstytucyjna. Z drugiej jednak strony owa trudność wykazania niekonstytucyjności ustawy w pewnym sensie wzmacnia domniemanie jej konstytucyjności, a tym samym potwierdza tezę o jego stopniowości.

Wpływ kryterium temporalnego na domniemanie konstytucyjności nie wyczerpuje się jedynie w argumentacji dotyczącej krótkiego okresu obowiązywania badanych przepisów. Paradoksalnie – także długi okres obowiązywania i stosowania zakwestionowanych regulacji sprzyja przypisywaniu domniemaniu konstytucyjności większego znaczenia. Uzasadnieniem dla takiego podejścia jest przede wszystkim wzgląd na ochronę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przykład odwoływania się do tego rodzaju argumentacji można odnaleźć w stanowisku procesowym ministra finansów złożonym w sprawie SK 40/12. Zdaniem ministra istnienie kwestionowanego rozwiązania⁵⁵ od ponad trzydziestu lat „wzmacnia domniemanie jego konstytucyjności”. I choć Trybunał Konstytucyjny w tym konkretnym przypadku nie podzielił oceny ministra finansów, to przywołany argument został zaakcentowany w wyroku. Trybunał dał w ten sposób do zrozumienia, że „długa historia zaskarżonego przepisu nie może być samoistnym powodem uznania jego konstytucyjności”.

Drugim kryterium wyodrębnienia aktów prawnych posiadających silniejsze domniemanie konstytucyjności jest kryterium procedury ich ustanowienia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tego rodzaju kwalifikowane domniemanie konstytucyjności przypisywane jest umowie międzynarodowej przekazującej na rzecz Unii Europejskiej kompetencje

55 Chodziło o przedawnienie zobowiązania podatkowego – art. 70 § 6 ordynacji podatkowej.

organów władzy państwowej w niektórych sprawach⁵⁶ oraz aktom prawa pochodnego Unii⁵⁷. W tym pierwszym wypadku większa siła domniemania konstytucyjności uzasadniana jest szczególnymi wymogami procedury ratyfikacyjnej, przewyższającymi wymagania niezbędne do zmiany Konstytucji. Z taką argumentacją Trybunału trafnie polemizował sędzia M. Granat w zdaniu odrębnym do wyroku z 24 listopada 2010 r.⁵⁸ Jak zauważył, podwyższone wymogi ratyfikacji umowy przekazującej kompetencje same w sobie nie stanowią zabezpieczenia, że umowa ta będzie zgodna z Konstytucją. Sędzia M. Granat zaznaczył też, że jego zdaniem domniemanie konstytucyjności traktatu lizbońskiego:

[...] ratyfikowanego przez Prezydenta RP za zgodą udzieloną w ustawie uchwalonej stosownie do wymagań określonych w art. 90 Konstytucji [...] może być kwestionowane i podlega obalaniu, na niejako „zwykłych” zasadach. Konstrukcja domniemania zakłada, że jeśli nie wykaże się tezy przeciwnej, to uznajemy dany fakt lub dane założenie. Wydaje się, że podobnie rzecz się ma z domniemaniem konstytucyjności: każdy akt normatywny jest uznawany za zgodny z Konstytucją, dopóki nie zostanie wykazane, iż jest inaczej.

Trzecim kryterium pozwalającym na wskazanie ustaw cieszących się silniejszym domniemaniem konstytucyjności jest kryterium treści. Do tej grupy zaliczane są ustawy, które służą realizacji programu politycznego większości parlamentarnej, a w szczególności ustawa budżetowa⁵⁹ oraz różnego rodzaju ustawy regulujące stosunki społeczno-ekonomiczne⁶⁰. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ustawy te mają silniejsze domniemanie konstytucyjności, bo ustawodawca korzysta z większej swobody w zakresie kształtowania ich treści. Należy jednak zastrzec, że ustawodawca nigdy nie ma zupełnej dowolności w tym zakresie, ciąży bowiem na nim obowiązek respektowania standardów konstytucyjnych. Ustawy te nie są również wyłączone spod kognicji Trybunału, kontrola ich konstytucyjności nie ogranicza się zaś jedynie do formalnie rozumianego

56 Zob. wyrok TK z 24 XI 2010 r., K 32/09, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 108.

57 Zob. wyrok TK z 16 XI 2011 r., SK 45/09, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 97.

58 Wyrok TK z 24 XI 2010 r., K 32/09, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 108.

59 Zob. wyrok TK z 13 XII 2004 r., K 20/04, OTK ZU 2004, nr 11A, poz. 115.

60 Zob. wyrok TK z 18 I 2011 r., P 44/08, OTK ZU 2011, nr 1A, poz. 1.

kryterium ich zgodności z prawem. Trybunał bada wszak również racjonalność działania parlamentu, jego staranność i rzetelność w procesie stanowienia prawa, jak również określoność i precyzyjność ustawy jako wytworu działalności prawodawczej parlamentu. Wszystkie te kryteria Trybunał uznaje za pochodne względem kryterium legalności⁶¹, a przystępując do kontroli, zakłada, że badana regulacja prawna została ustanowiona z ich uwzględnieniem. Oczywiście Trybunał nie może oceniać badanej regulacji ustawowej z punktu widzenia kryteriów politycznych, a zatem nie może stwierdzić, czy ustawodawca wybrał rozwiązanie, które najlepiej służy realizacji określonej wizji politycznej większości parlamentarnej bądź które pozwala na osiągnięcie wyznaczonych celów politycznych. Trybunał podkreśla, że: „Obowiązek wyboru optymalnego w danej sytuacji rozwiązania spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych”⁶². Przekonanie, iż ustawodawca mógł, a – w ocenie inicjatora postępowania – nawet powinien zastosować inne rozwiązanie legislacyjne, „nie może być uznane za wystarczające do przełamania domniemania konstytucyjności”⁶³. Jak słusznie podkreślił sędzia L. Garlicki w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r.⁶⁴:

[Trybunał – przyp. A.D., M. F.-W.] nie powinien zastępować ustawodawcy w formułowaniu ocen co do związku celów i środków. Są to bowiem oceny *stricte* polityczne i – poza sytuacjami, gdy wymaga tego wzgląd na ochronę jednostki, a zwłaszcza jej praw osobistych i politycznych – należy je pozostawiać ustawodawcy⁶⁵.

W ten sposób dochodzimy do wniosku, że domniemanie konstytucyjności nieodłącznie wiąże się z koniecznością poszanowania swobody ustawodawczej parlamentu, która jednak nie ma charakteru absolutnego. W niektórych obszarach owa swoboda regulacyjna jest większa, podczas gdy w innych – mniejsza; każdorazowo musi się jednak mieścić w ramach

61 Zob. wyrok TK z 7 V 2014 r., K 43/12, OTK ZU 2014, nr 5A, poz. 50.

62 Wyrok TK z 12 VII 2012 r., P 24/10, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 79.

63 Wyrok TK z 14 V 2013 r., P 27/12, OTK ZU 2013, nr 4A, poz. 41.

64 Wyrok TK z 12 IV 2000 r., K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87.

65 Pogląd powtórzony w wyroku TK z 31 I 2013 r., K 14/11, OTK ZU 2013, nr 1A, poz. 7.

wyznaczonych przez Konstytucję. Orzeczenie niekonstytucyjności ustawy stanowi *ultima ratio*⁶⁶, a to znaczy, że Trybunał Konstytucyjny:

[...] interweniuje dopiero w tych przypadkach, gdy ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad, takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego czy zasada zaufania obywatela do państwa⁶⁷.

Większa swoboda regulacyjna przysługuje ustawodawcy w sprawach socjalnych oraz równościowych – i z tego właśnie powodu Trybunał Konstytucyjny wiąże z ustawami dotyczącymi tych spraw silniejsze domniemanie konstytucyjności. Trybunał przyjmuje, że orzeczenie niekonstytucyjności ustawy socjalnej:

[...] jest możliwe tylko wtedy, gdy zostaną przedstawione argumenty w sposób niewątpliwy wykazujące, że kwestionowana regulacja ustawowa prowadzi do naruszenia „istoty” danego prawa, w szczególności poprzez wydrążenie tego prawa z jego rzeczywistej treści. Dopóki jednak dowód taki nie zostanie przeprowadzony należy uznać, że ustawodawca może przyjmować różne rozwiązania, także rozwiązania odstępujące na niekorzyść adresata od poprzedniego stanu rzeczy⁶⁸.

Z kolei jeśli chodzi o sprawy równościowe, to Trybunał Konstytucyjny często wskazuje, że:

[...] ustawodawcy przysługuje swoboda określania cech relewantnych, na podstawie których dokonuje się klasyfikacji i różnicuje

66 Zob. wyrok TK z 15 IX 1999 r., K 11/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 116.

67 Jako przykłady innych spraw, w których Trybunał Konstytucyjny zawęził do „sytuacji drastycznych” możliwość swojej interwencji skutkującej uchyleniem ustawy, zob. orzeczenia TK: z 26 IV 1995 r., K 11/94, OTK ZU 1995, nr 1, poz. 12; z 23 VI 1997 r., K 3/97, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 22; oraz wyroki TK: z 8 IV 1998 r., K 10/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 29; z 12 IX 2000 r., K 1/00, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 185; z 24 X 2000 r., K 12/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 255; z 12 VI 2008 r., K 50/05, OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 79; z 4 XI 2010 r., P 44/07, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 97; z 11 II 2014 r., P 24/12, OTK ZU 2014, nr 2A, poz. 9.

68 Wyrok TK z 24 X 2000 r., K 12/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 255. Podobnie wyroki TK: z 2 X 2012 r., K 27/11, OTK ZU 2012, nr 9A, poz. 102; z 5 X 2015 r., SK 39/14, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 140; z 9 X 2001 r., SK 8/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 211; z 9 X 2012 r., P 27/11, OTK ZU 2012, nr 9A, poz. 104.

sytuację prawną poszczególnych adresatów. Przy tym wybór ustawodawcy w tym zakresie korzysta z domniemania konstytucyjności⁶⁹.

8. Niezależnie od siły domniemania konstytucyjności określonej regulacji prawnej domniemanie to stanowi zawsze punkt wyjścia w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Jednocześnie finalnym celem tego procesu jest potwierdzenie lub obalenie domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Utrata mocy obowiązującej przepisu jest skutkiem orzeczenia o jego niekonstytucyjności, które następuje już po zakończeniu procesu kontroli konstytucyjności prawa i wymaga spełnienia dodatkowego warunku niezależnego od Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie opublikowania orzeczenia w stosownym organie promulgacyjnym. Trybunał podkreśla w swoim orzecznictwie, że domniemanie konstytucyjności jest jednym z założeń systemowych, na których opiera się kontrola konstytucyjności prawa⁷⁰.

W procesie kontroli konstytucyjności prawa praktyczne znaczenie domniemania konstytucyjności widoczne jest w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, domniemanie konstytucyjności leży u podstaw prokonstytucyjnej wykładni prawa, której Trybunał Konstytucyjny przypisuje pierwszeństwo względem innych metod wykładni⁷¹. Poszukiwanie znaczenia przepisu, które jest zgodne z Konstytucją, opiera się bowiem na założeniu, że takie znaczenie w ogóle istnieje, a zatem właśnie na domniemaniu konstytucyjności. Dopiero brak możliwości dokonania prokonstytucyjnej wykładni przepisu przesądza o jego niekonstytucyjności. Takie podejście – traktujące orzeczenie o niekonstytucyjności jako *ultima ratio* – przez lata

69 Wyrok TK z 18 XI 2014 r., K 23/12, OTK ZU 2014, nr 10A, poz. 113. Podobnie wyroki TK: z 19 V 2011 r., SK 9/08, OTK ZU 2011, nr 4A, poz. 34; z 12 VII 2012 r., P 24/10, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 79; z 18 III 2014 r., SK 53/12, OTK ZU 2014, nr 3A, poz. 32; z 3 III 2015 r., K 39/13, OTK ZU 2015, nr 3A, poz. 27; z 14 VII 2015 r., SK 26/14, OTK ZU nr 101; z 30 IX 2015 r., K 3/13, OTK ZU 2015, nr 8A, poz. 125.

70 Zob. wyroki TK: z 12 V 1998 r., U 17/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 34; z 27 VI 2008 r., K 51/07, OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 87; z 24 XI 2010 r., K 32/09, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 108; z 7 VII 2011 r., U 8/08, OTK ZU 2011, nr 6A, poz. 52.

71 Zob. wyrok TK z 20 IV 2011 r., Kp 7/09, OTK ZU 2011, nr 3A, poz. 26, w którym jest odwołanie do wykładni prokonstytucyjnej, a także wyroki TK: z 5 I 1999 r., K 27/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 1; z 29 X 2002 r., P 19/01, OTK ZU 2002, nr 5A, poz. 67 oraz postanowienie TK z 1 X 2010 r., SK 50/07, OTK ZU 2010, nr 10A, poz. 130, w których jest odwołanie do wykładni w zgodzie z Konstytucją.

dominowało w orzecznictwie Trybunału i niewątpliwie było wyrazem powściągliwości sędziowskiej służącej zasadzie podziału władzy (art. 10 Konstytucji), ale również niezależności i odrębności władzy sądowniczej od innych władz (art. 173 Konstytucji). W tej samej płaszczyźnie należy widzieć orzeczenia, w których Trybunał odwołuje się do konstrukcji domniemania konstytucyjności, sięgając po argument „z (szeroko rozumianego) otoczenia normatywnego” badanej regulacji. Tego typu argumentacja stosowana była w sytuacji, gdy Trybunał jako punkt wyjścia dla oceny badanej regulacji prawnej przyjmował inną regulację prawną bądź to o treści zbliżonej do zaskarżonej regulacji, bądź istotnej z punktu widzenia tej ostatniej, podkreślając, że owa niezaskarżona regulacja prawna niewątpliwie cieszy się domniemaniem konstytucyjności⁷².

Po drugie, domniemanie konstytucyjności determinuje zasady rozkładu ciężaru dowodu i ciężaru argumentacji w postępowaniu przez Trybunał Konstytucyjny. Reguły ciężaru dowodu odnoszą się do dowodzenia twierdzeń o faktach, a reguły ciężaru argumentacji – do uzasadnienia wypowiedzi o normach i wartościach⁷³. W postępowaniu przed Trybunałem badanie faktów odbywa się głównie w ramach kontroli proceduralnej, podczas gdy przedmiotem kontroli materialnej są wspomniane normy i leżące u ich podstaw wartości. Głównym zadaniem inicjatora postępowania przed Trybunałem jest zatem sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu oraz jego uzasadnienie⁷⁴. Wymóg uzasadnienia oznacza „konieczność przedstawienia argumentów przemawiających za stwierdzeniem niezgodności kwestionowanych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli”⁷⁵. Do obalenia

72 Zob. np. wyroki TK: z 14 III 2000 r., P 5/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 60; z 26 XI 2001 r., SK 2/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 254; z 3 VII 2007 r., SK 1/06, OTK ZU 2007, nr 7A, poz. 73; z 4 XI 2010 r., P 44/07, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 97; z 24 XI 2010 r., K 32/09, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 108.

73 Zob. K. Wojtyczek, *Ciężar...*, s. 15.

74 Zob. wyroki TK: z 9 X 2001 r., SK 8/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 211; z 27 VI 2008 r., K 51/07, OTK ZU 2008, nr 5/A, poz. 87.

75 K. Wojtyczek, *Ciężar...*, s. 17. Podobnie wyroki TK: z 26 VI 2013 r., K 33/12, OTK ZU 2013, nr 5A, poz. 63; z 16 III 1999 r., K 53/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 37; z 25 II 2002 r., SK 29/01, OTK ZU 2002, nr 1A, poz. 5; z 6 III 2002 r., P 7/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 13; z 20 IV 2005 r., K 42/02, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 38; z 24 X 2007 r., SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108; z 31 I 2013 r., K 14/11, OTK ZU 2013, nr 1A, poz. 7; z 11 III 2014 r., K 6/13, OTK ZU 2014, nr 3A, poz. 29; z 9 III 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2.

domniemania konstytucyjności może zatem dojść wyłącznie w postępowaniu przed Trybunałem⁷⁶. Spoczywający na inicjatorze postępowania ciężar dowodu i argumentacji wymaga zatem przede wszystkim poprawnego skonstruowania zarzutu niekonstytucyjności oraz przekonującego uzasadnienia. Trybunał podkreślał między innymi, że „ogólnikowe powołanie się na wzorce konstytucyjne, choćby pozostawały one w związku z tym [zaskarżonym] przepisem” nie jest wystarczające⁷⁷. Ponadto Trybunał sygnalizował, że „przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny”⁷⁸. W ocenie Trybunału ogólne wskazanie, że kontrolowany przepis „może [...] wywoływać trudności w praktyce stosowania czy przestrzegania prawa”, nie jest wystarczające do obalenia domniemania konstytucyjności, którym przepis ten się cieszy⁷⁹.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że choć Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreśla, iż inicjator postępowania jest zobowiązany do dostarczenia argumentów pozwalających obalić domniemanie konstytucyjności, to jednocześnie uwypukla też swój obowiązek zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu jej wszechstronnego wyjaśnienia. W ocenie Trybunału:

[...] nie oznacza to w żadnym wypadku przerwania ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należytą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK⁸⁰.

Co więcej, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można też odnaleźć pogląd, zgodnie z którym w przypadku regulacji ograniczających wolności lub prawa jednostki ciężar wykazania, że kwestionowana

76 Zob. wyroki TK: z 6 III 2002 r., P 7/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 13; z 16 III 2009 r., K 53/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 37.

77 Wyrok TK z 9 X 2012 r., P 27/11, OTK ZU 2012, nr 9A, poz. 104.

78 Wyrok TK z 19 X 2010 r., P 10/10, OTK ZU 2010, nr 8/A, poz. 78.

79 Wyrok TK z 5 II 2015 r., K 60/13, OTK ZU 2015, nr 2A, poz. 11.

80 Postanowienie TK z 26 VI 2013 r., P 13/12, OTK ZU 2013, nr 5/A, poz. 72.

regulacja odpowiada kryteriom wyrażonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, spoczywa *de facto* na prawodawcy. Zwracał na to uwagę sędzia A. Mączyński w zdaniu odrębnym do wyroku z 16 kwietnia 2002 r., wskazując, że:

Wprowadzenie ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw wymaga uzasadnienia, że ograniczenie takie jest w świetle Konstytucji uzasadnione. Przepisy przewidujące takie ograniczenia w razie zakwestionowania ich zgodności z Konstytucją przed Trybunałem Konstytucyjnym nie korzystają z domniemania konstytucyjności, nakazującego podanie argumentacji uzasadniającej ich niezgodność z normami konstytucyjnymi⁸¹.

Z wyvodu A. Mączyńskiego wynika, że tego rodzaju przepisy nie tyle „nie korzystają z domniemania konstytucyjności”, co determinują sposób argumentacji uczestników postępowania.

Na koniec rozważań procesowych warto zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego obok pojęcia obalenia (zniesienia) domniemania konstytucyjności pojawia się pojęcie wzruszenia domniemania konstytucyjności, co rodzi pytanie o relację między tymi pojęciami. Trybunał obu tych pojęć używa z reguły zamiennie, wskazując, że wzrusza lub obala domniemanie konstytucyjności, ewentualnie je uchyla⁸². Są jednak i takie orzeczenia, w których oba te pojęcia są rozróżniane. Wynika z nich, że wzruszenia domniemania konstytucyjności dokonuje inicjator postępowania (wnioskodawca, sąd lub skarżący), a obalenia domniemania konstytucyjności – Trybunał Konstytucyjny. Takie rozróżnienie naszym zdaniem znajduje uzasadnienie w treści art. 193 Konstytucji. Pytanie prawne „co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją” musi bowiem zawierać zarzut niekonstytucyjności, postawienie takiego zarzutu jest zaś równoznaczne z podważeniem, a zatem inaczej mówiąc – wzruszeniem domniemania konstytucyjności ustawy. Co więcej, z niektórych wypowiedzi orzeczniczych Trybunału zdaje się wynikać,

81 Wyrok TK z 16 IV 2002 r., SK 23/01, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 26.

82 Zob. wyroki TK: z 6 III 2002 r., P 7/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 13; z 18 XII 2014 r., P 26/14, OTK ZU 2014, nr 11A, poz. 130; z 8 IX 2005 r., P 17/04, OTK ZU 2005, nr 8/A, poz. 90; z 22 VI 2015 r., P 68/14, OTK ZU 2015, nr 6A, poz. 93; z 11 III 2014 r., K 6/13, OTK ZU 2014, nr 3A, poz. 29; z 9 III 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2.

że wzruszenie domniemania konstytucyjności może być konsekwencją incydentalnej kontroli konstytucyjności aktów podustawowych dokonywanej przez sąd, który nie występuje z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji⁸³. Odmowa zastosowania przepisu, zdaniem sądu niekonstytucyjnego, nie znosi bowiem domniemania konstytucyjności tego przepisu, choć niewątpliwie domniemanie to wzrusza. Nie wydaje się natomiast, by zasadne było utożsamianie wzruszenia konstytucyjności z momentem ustnego ogłoszenia orzeczenia Trybunału na sali rozpraw, a obalenia – z momentem jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Na takie rozróżnienie nie pozwala jednoznaczna treść art. 190 ust. 3 Konstytucji.

9. Domniemanie konstytucyjności nakazuje przyjąć, że zaskarżone przepisy są „zgodne z Konstytucją, dopóki w postępowaniu przed Trybunałem nie zostanie udowodnione, że jest inaczej”⁸⁴. Stanowi ono:

[...] jedno z założeń procedury kontroli hierarchicznej zgodności norm, co oznacza, że Trybunał, przystępując do badania aktu normatywnego, traktuje zaskarżone przepisy jako zgodne ze wskazanymi przez podmiot inicjujący postępowanie wzorcami kontroli, i to właśnie ten podmiot powinien wykazać zasadność swoich twierdzeń⁸⁵.

Traktowanie domniemania konstytucyjności jako punktu wyjścia w procesie kontroli konstytucyjności prawa rodzi pytanie o to, w jakim zakresie domniemanie konstytucyjności jest wiążące dla samego Trybunału Konstytucyjnego. W praktyce problem związania Trybunału domniemaniami konstytucyjności uzyskał szczególne znaczenie w odniesieniu do przepisów ustawowych określających organizację i tryb pracy Trybunału. Te same przepisy ustawowe nie mogą wszak być zarówno przedmiotem kontroli, jak i podstawą orzekania w sprawie kontroli owego przedmiotu. Z tego powodu należy przyjąć, że badając konstytucyjność przepisów określających organizację i tryb pracy Trybunału, organ ten jest zobowiązany do pominięcia tych spośród nich, które mogłyby mieć potencjalne zastosowanie w tymże postępowaniu.

83 Zob. postanowienie TK z 5 III 2013 r., K 4/12, OTK ZU 2013, nr 3A, poz. 30.

84 Wyrok TK z 9 III 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2.

85 Wyrok TK z 7 VII 2011 r., U 8/08, OTK ZU 2011, nr 6A, poz. 52.

Przystępując do kontroli, musi uwzględnić ewentualne skutki, które mogłyby wywołać wydane przez niego rozstrzygnięcie. Niedopuszczalna byłaby sytuacja, w której te same regulacje byłyby zarazem przedmiotem kontroli i podstawą czynności orzeczniczych. Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów na podstawie ich samych negowałoby sens kontroli konstytucyjności prawa. Niekonstytucyjność została by stwierdzona w oparciu o niekonstytucyjne przepisy, a co za tym idzie – sama byłaby niekonstytucyjna.

Takie też stanowisko przyjął Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 14 stycznia 2016 r.⁸⁶, podejmując decyzję o kontroli konstytucyjności przepisów zmieniających sposób jego procedowania bez stosowania tych właśnie przepisów w trakcie ich kontroli⁸⁷. W praktyce oznaczało to m.in. rozpoznanie sprawy konstytucyjności tych przepisów w pierwszej kolejności, choć same przepisy nakazywały, by rozpoznawać je jako ostatnie (zgodnie z kolejnością wpływu spraw do Trybunału). W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał stwierdził, że:

[...] ma obowiązek wykonywać swoje ustrojowe zadania: stać na straży konstytucyjnych praw podstawowych, nadrzędności Konstytucji i innych wartości demokratycznego państwa prawnego. W kompetencji Trybunału leży m.in. kontrola zgodności wszystkich ustaw z Konstytucją. Ustrojodawca nie wyłączył z jej zakresu żadnej ustawy, w tym także ustawy regulującej funkcjonowanie Trybunału. [...] Żadne dotyczące go regulacje nie mogą prowadzić do sytuacji, w której utraciłby zdolność funkcjonowania.

Wyjaśniając dokładniej problem owego paradoksu orzeczniczego, w kończącym postępowanie w tej sprawie wyroku z 9 marca 2016 r.⁸⁸ Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że:

Nie można zaakceptować sytuacji, w której przedmiot sporu prawnego przed Trybunałem jest zarazem ustrojową i proceduralną podstawą rozstrzygnięcia tego sporu. Ewentualne orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów prowadziłoby

86 Postanowienie TK z 14 I 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2.

87 Zob. T. Gizbert-Studnicki, *A state of constitutional necessity versus standard legal order*, < <http://verfassungsblog.de/a-state-of-constitutional-necessity-versus-standard-legal-reasoning> >.

88 Wyrok z 9 III 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2.

wówczas do podważenia samego procesu orzekania (i w konsekwencji jego rezultatu – wyroku) jako przeprowadzonego na niekonstytucyjnej podstawie.

Jednocześnie odnosząc się do problemu domniemanie konstytucyjności badanych przepisów, Trybunał stwierdził, że:

[...] zastosowanie przez Trybunał art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji i pominięcie na jego podstawie tych obowiązujących przepisów ustawy o TK, które są jednocześnie przedmiotem zaskarżenia w sprawie zawisłej przed Trybunałem, samo w sobie nie wzrusza domniemanie konstytucyjności kwestionowanych regulacji (tj. założenia, że są one zgodne z Konstytucją, dopóki w postępowaniu przed Trybunałem nie zostanie udowodnione, że jest inaczej). *De lege lata* domniemanie to jest jednym z fundamentów systemu prawnego państwa i o jego uchyleniu można mówić dopiero wraz z publicznym ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzana jest niezgodność ustawy z Konstytucją [...]. Na etapie ustalania podstaw orzekania, Trybunał ani nie zakłada kierunku przyszłej merytorycznej oceny pominiętego przepisu ustawy o TK, ani nie przesądza jej rezultatu – kwestię tę rozstrzygnie późniejsza kontrola konstytucyjności.

Należy podzielić pogląd, w świetle którego rezygnując ze stosowania zaskarżonych przepisów w procesie ich kontroli, Trybunał Konstytucyjny nie obala domniemanie ich konstytucyjności⁸⁹. Zgodnie bowiem z tym, co zostało wcześniej powiedziane, domniemanie konstytucyjności przepisu upada z chwilą ogłoszenia na sali rozpraw orzeczenia Trybunału o jego niekonstytucyjności, a zatem z chwilą takiego właśnie zakończenia procesu kontroli konstytucyjności prawa.

10. Trybunał Konstytucyjny różnie określa powody nieobalenia domniemanie konstytucyjności oraz skutki procesowe stwierdzenia tego faktu, uznając, że może to być podstawą do umorzenia postępowania lub orzeczenia o zgodności albo o braku zgodności kwestionowanych przepisów

89 Podobnie P. Radziejewicz, *Pominięcie przez Trybunał Konstytucyjny ustawy określającej tryb kontroli konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 10, s. 53 i n.

z Konstytucją⁹⁰. Niewątpliwie nieobalenie domniemania konstytucyjności może wynikać zarówno z tego, że inicjator postępowania w ogóle nie uzasadnił zarzutu niekonstytucyjności⁹¹, jak i z tego, że uzasadnił ów zarzut w sposób niewłaściwy lub nieprzekonywający⁹². W pierwszym wypadku zachodzi niedopuszczalność orzekania skutkująca umorzeniem postępowania, w drugim zaś – oddalenie zarzutu w formie wyroku o zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją⁹³.

Problem polega jednak na tym, że rzadko się zdarza, aby zarzutowi niekonstytucyjności nie towarzyszyło żadne uzasadnienie. Z reguły uzasadnienie takie jest podawane przez inicjatora postępowania, a wątpliwości wynikają z jego lakonicznego i ogólnikowego charakteru⁹⁴. Inicjator postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym często ogranicza się do przytoczenia brzmienia kwestionowanych przepisów, ich omówienia oraz ogólnej konstatacji o niezgodności z określonym wzorcem kontroli⁹⁵. Zdarza się również, że przytaczane przez inicjatora postępowania argumenty nie mają charakteru konstytucyjnego, co przesądza o niemożności brania ich pod uwagę w procesie kontroli konstytucyjności prawa⁹⁶. Braki w uzasadnieniu przy jego formalnym istnieniu rodzą w praktyce orzeczniczej wątpliwości co do tego, czy sprawa może zostać merytorycznie rozpatrzona, czy też powinna zostać umorzona ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Jednym z wymogów formalnych wnio-

90 Na problem niekonsekwencji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie zwróciła uwagę E. Łętowska w zdaniu odrębnym do wyroku z 15 VII 2009 r., K 64/07, OTK ZU 2009, nr 7A, poz. 110.

91 Wyroki TK: z 19 XII 2012 r., P 27/10, OTK ZU 2012, nr 6A, poz. 64; z 26 VI 2013 r., K 33/12, OTK ZU 2013, nr 5A, poz. 63; z 3 VI 2002 r., K 26/01, OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 40; z 15 VII 2009 r., K 64/07, OTK ZU 2009, nr 7/A, poz. 110; z 1 VII 2014 r., SK 6/12, OTK ZU 2014, nr 7A, poz. 68.

92 Wyroki TK: z 8 X 2005 r., P 17/04, OTK ZU 2005, nr 8/A, poz. 90; z 13 V 2009 r., Kp 2/09, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 66; z 14 V 2013 r., P 27/12, OTK ZU 2013, nr 4A, poz. 41; z 16 VI 2015 r., K 25/12, OTK ZU 2015, nr 6A, poz. 82.

93 Zob. zdanie odrębne M. Granata do postanowienia TK z 28 VII 2015 r., K 53/13, OTK ZU 2015, nr 7A, poz. 118.

94 Wyrok TK z 31 VII 2015 r., K 41/12, OTK ZU 2015, nr 7A, poz. 102.

95 Zob. postanowienie TK z 6 X 1998 r., Ts 43/98, OTK ZU 1998, nr 5, poz. 75; oraz wyroki TK: z 1 VII 2014 r., SK 6/12, OTK ZU 2014, nr 7A, poz. 68; z 31 VII 2015 r., K 41/12, OTK ZU 2015, nr 7A, poz. 102.

96 Wyrok TK z 31 VII 2015 r., K 41/12, OTK ZU 2015, nr 7A, poz. 102.

sku, pytania prawnego i skargi konstytucyjnej jest bowiem uzasadnienie postawionego zarzutu niekonstytucyjności. Dodatkowo podstawową przesłanką warunkującą dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej jest wskazanie przez skarżącego „sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności” przez zakwestionowane w skardze przepisy. A zatem aby spełnić tę przesłankę, konieczne jest sformułowanie odpowiednich argumentów, które uzasadniałyby podniesione przez skarżącego zarzuty.

Naszym zdaniem w razie zbyt lakonicznego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności przez inicjatora postępowania Trybunał Konstytucyjny powinien dokonać merytorycznego rozpoznania tego zarzutu, słabość i lakoniczność argumentacji powinny zaś skutkować orzeczeniem o zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją. Dopiero brak jakiegokolwiek uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności uchyla obowiązek jego merytorycznego rozpoznania. W orzecznictwie Trybunału nie zawsze to rozróżnienie jest uwzględniane⁹⁷. Co więcej, zdarza się, że w razie całkowitego braku uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności przez inicjatora postępowania Trybunał wydaje wyrok stwierdzający, że zaskarżony przepis nie jest niezgodny z przepisem konstytucyjnym wskazanym jako wzorzec kontroli. Przykładem takiej praktyki jest wyrok z 2 grudnia 2008 r.⁹⁸, w uzasadnieniu którego Trybunał stwierdził, że skoro:

[...] sąd pytający domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów nie podważył, uznaje, iż art. 30 § 4 k.p. i art. 50 § 3 k.p., w zakresie objętym pytaniem prawnym, nie są niezgodne z zasadami równości i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji) oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Takie też wyrzeczenie, tj. o braku niezgodności, znalazło się w sentencji wspomnianego wyroku Trybunału, choć jest to sprzeczne z istotą tego rodzaju rozstrzygnięcia. Ta ostatnia sprowadza się bowiem do stwierdzenia, że wskazany przez inicjatora postępowania wzorzec kontroli jest

97 Np. w wyroku TK z 27 I 2010 r. (SK 41/07, OTK ZU 2010, nr 1A, poz. 5) Trybunał stwierdził: „brak argumentacji na rzecz tezy o niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej skutkuje uznaniem, że przepis ten jest zgodny ze wspomnianym wzorcem konstytucyjnym”.

98 Wyrok TK z 2 XII 2008 r., P 48/07, OTK ZU 2008, nr 10A, poz. 173.

niewłaściwym punktem odniesienia dla przedmiotu kontroli, a tym samym Trybunał nie może wypowiedzieć się na temat relacji, która łączy przedmiot kontroli z nieadekwatnie dobranym wzorcem.

11. Obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nie pozbawia jej mocy obowiązującej, o czym wcześniej była już mowa. Skoro obalenie domniemania konstytucyjności ustawy następuje w momencie ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na sali rozpraw, a utrata mocy obowiązującej tej ustawy w momencie ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, to należy stwierdzić, że w okresie między ogłoszeniem ustnym i ogłoszeniem urzędowym obowiązuje ustawa pozbawiona domniemania konstytucyjności. Co więcej, w razie odroczenia przez Trybunał na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji utraty mocy obowiązującej takiej ustawy czas możliwego obowiązywania ustawy pozbawionej domniemania konstytucyjności wydłuży się do momentu nadejścia terminu wskazanego w sentencji wyroku.

Choć zatem obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nie wpływa bezpośrednio na jej obowiązywanie, to jednak ma istotne znaczenie dla praktyki jej dalszego stosowania. Po pierwsze, obowiązującą ustawę pozbawioną domniemania konstytucyjności należy stosować – na tyle, na ile jest to możliwe – z uwzględnieniem standardów konstytucyjnych, w tym przede wszystkim wzorców kontroli wskazanych w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. To oznacza, że obalenie domniemania konstytucyjności ustawy powinno skłaniać sądy do bardziej świadomego bezpośredniego stosowania Konstytucji⁹⁹. Pominięcie obowiązującej ustawy może mieć miejsce wyjątkowo, gdyż sądy są związane każdą ustawą (art. 178 ust. 1 Konstytucji), także tą pozbawioną domniemania konstytucyjności. Nie ma natomiast przeszkód ku temu, by ustawę stosować wspólnie z Konstytucją, a w szczególności by w oparciu o przepisy Konstytucji korygować treść normatywną ustawy w granicach, w jakich pozwala

⁹⁹ Odmienne P. Radziejewicz, który twierdzi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest jedynie niewiążącą wskazówką dla sądów, samo obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nie uzasadnia zaś odmowy stosowania tej ustawy w toczącym się postępowaniu sądowym. Autor twierdzi, że ewentualna zmiana sposobu stosowania ustawy może być wynikiem „innych relewantnych okoliczności prawnych, takich jak na przykład reinterpretacji ustawy w zgodzie z konstytucją bądź przyjęcia odmiennej materialnej podstawy rozstrzygnięcia” – P. Radziejewicz, *Wzruszenie...*, s. 77.

na to jej literalne brzmienie. Podstawą tego rodzaju kompetencji sądów jest art. 8 ust. 2 w związku z art. 190 ust. 2 Konstytucji. Takie też stanowisko zajmuje Trybunał w swoim orzecznictwie. Stwierdza on, że orzeczenie o niekonstytucyjności obala „domniemanie konstytucyjności tej normy i choć nie deroguje obecnie obowiązującego przepisu, w którym jest ona zamieszczona, to jednak wymusza nowy sposób interpretowania jego treści”¹⁰⁰, a także że „przełamuje zwykłe zasady prawa intertemporalnego i zasady decydujące o wyborze prawa właściwego na moment stosowania prawa przez dany organ”¹⁰¹.

Po drugie, podważenie przez sąd domniemania konstytucyjności aktu podustawowego uprawnia ów sąd do odmowy jego zastosowania w ramach tzw. incydentalnej kontroli konstytucyjności prawa. Z kolei ostateczne obalenie przez Trybunał Konstytucyjny owego domniemania konstytucyjności aktu podustawowego z jednoczesnym czasowym pozostawieniem tego aktu w systemie prawa obowiązującego zobowiązuje sąd do odmowy jego zastosowania wówczas, gdy stosowania tego aktu podustawowego nie da się pogodzić ze standardami konstytucyjnymi. Owo przejście od uprawnienia do obowiązku niezastosowania aktu podustawowego jest właśnie następstwem obalenia domniemania jego konstytucyjności.

Po trzecie, derogacja trybunalska ma silniejszy skutek niż derogacja autentyczna, dlatego że jest ona skutkiem obalenia domniemania konstytucyjności derogowanej ustawy. Stąd też o ile derogacji autentycznej z reguły towarzyszy możliwość dalszego stosowania uchylonych przepisów w pewnych sytuacjach, o tyle derogacja trybunalska rodzi – co do zasady – całkowity zakaz dalszego stosowania przepisów uznanych za niekonstytucyjne.

12. Analiza orzecznictwa pokazuje, że domniemanie konstytucyjności jest kategorią, do której Trybunał Konstytucyjny odwołuje się bardzo często. Dzieje się tak nieprzypadkowo – domniemanie to stanowi jedno z podstawowych założeń, na których opiera się kontrola konstytucyjności prawa. Sensem tej kontroli jest właśnie obalenie lub potwierdzenie domniemania konstytucyjności badanych regulacji.

100 Wyrok TK z 22 V 2007 r., SK 36/06, OTK ZU 2007, nr 6A, poz. 50.

101 Wyrok TK z 9 IX 2007 r., P 19/07, OTK ZU 2007, nr 8A, poz. 94.

Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do tej kategorii, *de facto* wskazuje na granice własnej kognicji. Powyższe stanowisko potwierdzają rozważania Trybunału dotyczące rozkładu ciężaru dowodzenia w procesie kontroli. Trybunał nie działa z urzędu i oczekuje, że inicjator postępowania wraz z pozostałymi uczestnikami dostarczy mu argumentów umożliwiających obalenie powyższego domniemania. I choć wynik konkretnego postępowania jest zawsze zero-jedynkowy, tzn. albo uda się to domniemanie obalić, albo nie, to z obiektywnych względów obalenie domniemania konstytucyjności może być mniej lub bardziej utrudnione. W sensie argumentacyjnym można zatem mówić o większej lub mniejszej sile tego domniemania. Nieudane próby obalenia domniemania konstytucyjności danej regulacji są często przez Trybunał opatrzone komentarzem wskazującym na jego ograniczone możliwości ingerencji w działalność władzy prawodawczej czy konieczność kierowania się zasadą powściągliwości orzeczniczej w procesie kontroli konstytucyjności prawa.

Podobną argumentację można dostrzec w tych rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego, w których podkreślana jest rola domniemania konstytucyjności w procesie wykładni prawa. W ocenie Trybunału z domniemaniem tym mocno koresponduje technika wykładni w zgodzie z Konstytucją. Z perspektywy tej techniki orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu stanowi *ultima ratio*. Innym przejawem odwoływania się w procesie wykładni do analizowanej kategorii jest uwypuklenie domniemania konstytucyjności otoczenia normatywnego badanej regulacji. Dla Trybunału stanowi to istotny element oceny konstytucyjności prawa, przywoływany zwykle przy okazji stwierdzenia niezasadności formułowanych przez wnioskodawcę zarzutów.

Wśród wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego szczególne znaczenie mają te akcentujące konieczność rozróżnienia i rozgraniczenia domniemania konstytucyjności prawa oraz kwestii jego obowiązywania i stosowania. Te problemy Trybunał analizował w szczególny sposób na tle orzeczeń odsuwających w czasie utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów. Istotne rozważania w tym zakresie zawiera również wspomniany wyżej wyrok z 9 marca 2016 r.¹⁰² Niezastosowanie w tej sprawie przez Trybunał części przepisów ustawy o Trybunale

102 Wyrok TK z 9 III 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 2.

Konstytucyjnym zostało przez niektórych komentatorów błędnie odczytane jako obalenie domniemanie konstytucyjności tejże ustawy jeszcze przed wydaniem rozstrzygnięcia. Naszym zdaniem lektura tego wyroku w żaden sposób nie uzasadnia takiego poglądu.

Analizowane przez nas orzecznictwo pozwala również odpowiedzieć na pytanie, czy w ocenie Trybunału Konstytucyjnego każda ustawa cieszy się domniemaniem konstytucyjności i jak kształtują się ramy czasowe owego domniemanie. W tym zakresie stanowisko Trybunału uwzględnia przede wszystkim potrzebę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę pewności prawa. Takie podejście wydaje się prawidłowe, zważywszy, że właśnie w tych wartościach Trybunał dostrzega jedną z podstaw domniemanie konstytucyjności.

The presumption of constitutionality in the light of the case law of the Constitutional Tribunal

The presumption of constitutionality is a common point of reference in the case law of the Polish Constitutional Tribunal. Although this concept is not directly expressed in the text of the Polish Constitution of 1997, the Tribunal emphasizes its constitutional anchoring. The analysis of the Tribunal's case law enables us to identify the subject of the presumption of constitutionality, as well as the moment of its acquisition and invalidation. In its decisions the Tribunal presents the opinion on the gradation of the presumption of constitutionality, as well as the close relations between the presumption of constitutionality and the interpretation of law in accordance with the constitution. Treating the presumption of constitutionality as a starting point in exercising the judicial review raises a question to what extent the Tribunal itself is bound by this presumption. The analysis of the Tribunal's case law leads to the conclusion that this concept has the key role in the argumentation applied in the process of judicial review.

Keywords: presumption, presumption of constitutionality, constitutional review, Constitutional Tribunal, interpretation in accordance with the constitution

Aleksandra Dębowska – doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

Monika Florczak-Wątor – dr hab., adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego