

Justyna Węglińska*

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji**

1. WSTĘP

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie relacji zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa w stosunku do pozostałych zasad poprawnej legislacji wywodzonych z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. W pierwszej kolejności przedstawiono pojęcie zasad poprawnej legislacji oraz genezę i podstawę prawną zasady ochrony zaufania obywateli do państwa, i stanowionego przez nie prawa. Następnie omówiono znaczenie i istotę tytułowej zasady oraz wskazano zakres jej obowiązywania w relacji państwo – obywatel.

W nawiązaniu do powyższych rozważań, w artykule podjęto próbę wykazania, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jest dyrektywą poprawnej legislacji. Ważnym elementem artykułu jest również przedstawienie doniosłej roli zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK). Tekst zakończono przedstawieniem wniosków dotyczących roli, jaką tytułowa zasada odgrywa w procesie legislacyjnym.

2. POJĘCIE ZASAD POPRAWNEJ LEGISLACJI

Przez pojęcie zasad prawidłowej legislacji należy rozumieć swoisty zbiór reguł i zasad, których katalog i znaczenie podlega nieustającym modyfikacjom². Zasady poprawnej legislacji wynikają z przedstawionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawa. Jak wskazuje Marzena Kordela zasada państwa

* Autorka jest doktorantką na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Polska, ORCID 0000-0003-2196-8881, e-mail: jweglinska93@gmail.com

** Data zgłoszenia tekstu przez autorkę: 6.04.2019 r.; data przyjęcia tekstu przez redakcję do publikacji: 18.12.2019 r.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

² Zob. J. Zalesny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia politologiczne” 2009/13, s. 14. Por. K. Działocha, T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przeгляд Legislacyjny” 2006/3, s. 5–6; S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 673.

prawa legitymuje – jako jedyna ujęta wprost podstawa – wiązanie w całym systemie takich zasad jak np.: zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada *lex retro non agit*, zasada ochrony praw nabytych, zasada ochrony interesów w toku, zasada odpowiedniej *vacatio legis* czy zasada prawidłowej legislacji³.

Podstawowym założeniem zasad poprawnej legislacji jest określanie reguł stanowienia prawa. Podobne stanowisko zajął Jerzy Bafia opisując pojęcie i rolę zasad tworzenia prawa w latach 80. XX w. Zasady tworzenia prawa (zasady poprawnej legislacji) obowiązują uczestników procesu prawodawczego i wyznaczają prognostyczne spojrzenie na prawo oczekiwane⁴. Pomimo odmienności ustrojowej, w jakiej tworzył J. Bafia, nie sposób nie zgodzić się z jego definicją zasad tworzenia prawa. Zgodnie z założeniem zasad poprawnej legislacji prawodawca nie powinien dowolnie kształtować brzmienia uchwalanych przepisów, bowiem ich treść powinna być spójna z aksjologicznym wymiarem państwa prawa. Wobec powyższego, proces prawotwórczy powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. Przyjęte rozwiązania mają być adekwatne do zakładanego celu regulacji. W szczególności prawodawca powinien dokonać oceny skutków regulacji w kontekście wartości celu, do jakiego zmierza⁵. Wartość celu, to w tym przypadku tworzenie jasnych oraz spójnych z innymi ustawami przepisów prawa. Właśnie taką wartość celu wytyczają zasady poprawnej legislacji.

Sławomira Wronkowska wyróżniła dwie definicje pojmowania zasad poprawnej legislacji zarówno w ujęciu szerokim, jak i wąskim. W szerokim ujęciu zasada ta obejmuje wszelkie wskazania, jak poprawnie dokonywać rozstrzygnięć legislacyjnych. W ujęciu wąskim, zasada poprawnej legislacji obejmuje tylko takie spośród wskazań, których naruszenie powoduje, że akt obarczony jest wadą istotną i w konsekwencji jest niekonstytucyjny⁶. Z kolei zdaniem M. Kordeli zasady poprawnej legislacji to zasady zachowań prawotwórczych, których odrzucenie naruszałoby założenie racjonalności i lojalności prawodawcy⁷.

Bez względu na nomenklaturę określającą zasady „rzetelnej”, „prawidłowej”, „przyzwoitej”, czy też „dobrej” legislacji należy pamiętać, że dookreślenia te są tożsame w opinii TK i mogą być stosowane zamiennie⁸. Rolą poszczególnych określeń zasad jest zaznaczenie kryterium „prawidłowości” działań prawodawcy, gdyż istotą omawianych zasad jest wyznaczenie prawodawcy konstytucyjnych standardów działania. W konsekwencji kryterium prawidłowości wynika z zasady demokratycznego państwa prawa oraz pochodnej od niej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa⁹. Wobec powyższego w niniejszym artykule ww. terminy określające zasady techniki prawodawczej będą stosowane zamiennie.

³ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014, s. 214.

⁴ J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, s. 82.

⁵ Zob. orzeczenie TK z 20.11.1999 r., K 5/99, OTK 1999/5, poz. 100; wyrok TK z 17.05.2005 r., P 6/04, OTK ZU 2005/5A, poz. 50.

⁶ S. Wronkowska, *Zasady...*, s. 671–672.

⁷ M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 28.

⁸ Zob. wyroki TK: z 30.10.2001 r., K 33/00, OTK 2001/II, poz. 52; z 17.05.2005 r., P 6/04; z 12.09.2005 r., SK 13/05, OTK ZU 2005/8/A, poz. 91; z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997/5–6, poz. 64; z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002/6, poz. 83.

⁹ T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2009, s. 42.

3. GENEZA ZASADY OCHRONY ZAUFANIA OBYWATELI DO PAŃSTWA I DO STANOWIONEGO PRZEZ NIE PRAWA

Na gruncie konstytucyjnym zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa, podobnie do pozostałych zasad prawidłowej legislacji, została wyprowadzona poprzez orzecznictwo TK¹⁰. Należy jednak wskazać, że Trybunał Konstytucyjny stosuje także niekiedy takie określenia jak: „budowa zasady zaufania do państwa”¹¹ oraz „zasada umacniania – a co najmniej, nie osłabiania – zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa”¹². Zdaniem Ewy Łętowskiej zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa została „wykoncepcowana” z idei państwa prawa jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP¹³. Jasne jest, że TK traktuje zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako oczywistą cechę demokratycznego państwa prawa. Ponadto TK wskazał, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa rodzi określone obowiązki w sferze działania państwa, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa. Tytułowa zasada jest normą adresowaną do ustawodawcy; nie jest natomiast prawem podmiotowym, którego naruszenie mogłoby być podstawą do badania konstytucyjności ustawy lub innego aktu normatywnego w trybie skargi konstytucyjnej¹⁴.

Warto podkreślić, że w rozumieniu TK istota zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa nawiązuje do prawa administracyjnego, a konkretnie do koncepcji *Vertrauensschutz*. W dosłownym rozumieniu wyrażenie to tłumaczy się jako ochrona zaufania, ale także możliwe jest jego rozumienie jako ochrona uzasadnionych oczekiwań. W niemieckiej doktrynie określa się m.in., że z zasadą ochrony zaufania wiąże się zasadnicze pytanie o to, czy obywatel w swoim zaufaniu przy założeniu, że takie zaufanie istnieje, powinien być chroniony poprzez dalsze istnienie ustawowych regulacji, np. decyzji administracyjnych. Konstytucyjnoprawna ochrona uzasadnionych oczekiwań powinna umożliwić rozwiązanie konfliktu między dalszym istnieniem a rozwojem prawa. Koncepcja *Vertrauensschutz* została przyjęta przez polską administrację publiczną w okresie międzywojennym¹⁵. Od tego czasu powinność budowania zaufania obywateli do państwa stanowi istotne zobowiązanie administracji publicznej do bycia etycznym¹⁶. Brak wypełniania tego zobowiązania skutkowałby stopniową dezintegracją, co mogłoby doprowadzić do rozpadu wspólnoty państwa¹⁷.

¹⁰ J. Potrzezszcz, *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007, s. 221–225.

¹¹ Orzeczenie TK z 11.02.1992 r., K 14/91, OTK 1992, poz. 7, cyt. za: J. Potrzezszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 142.

¹² J. Potrzezszcz, *Bezpieczeństwo...*, s. 142.

¹³ E. Łętowska, *Lex retro non agit i zaufanie do państwa* [w:] *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, E. Łętowska, K. Sobczak, Warszawa 2012, s. 299, cyt. za: J. Potrzezszcz, *Bezpieczeństwo...*, s. 143.

¹⁴ Wyrok TK z 13.04.1999 r., K 36/98, OTK ZU 1999/3, poz. 40.

¹⁵ J. Potrzezszcz, *Bezpieczeństwo...*, s. 139.

¹⁶ E. Barankiewicz, *Etyczne standardy administracji publicznej Unii Europejskiej* [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2008, s. 11, cyt. za: J. Potrzezszcz, *Bezpieczeństwo...*, s. 139.

¹⁷ T. Barankiewicz, *Etyczne standardy...*

Zawarta w art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸ zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa określa wyraźnie to, co *implicite* jest zawarte w zasadzie praworządności. Z zasady wyrażonej w art. 8 k.p.a. wynika bowiem przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania, i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego budzą zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań. Brak zaufania obywateli do organów państwa jest z reguły skutkiem naruszenia prawa przez organy państwowe, zwłaszcza zaś niektórych wartości w nim wyrażonych takich jak równość i sprawiedliwość. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej NSA) podkreśla, że w celu realizacji tej zasady konieczne jest „przede wszystkim ściśle przestrzeganie prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń stron oraz uwzględniania w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli, przy założeniu, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa”¹⁹. Zasadom tym nie odpowiada takie prowadzenie postępowania administracyjnego, w którym występują sprzeczne interesy stron, gdy organy prowadzące postępowanie, bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, uwzględniają tylko jeden z wchodzących w grę interesów, nie ustosunkowując się do zgłaszanych w toku postępowania twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy.

Zasada wyrażona w art. 8 k.p.a., podobnie jak konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ma na celu ochronę zaufania obywateli do władzy publicznej. W przypadku zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ochrona zaufania obywateli odnosi się do tworzonego prawa, a w przypadku art. 8 k.p.a. poczucie zaufania związane jest ze stosowaniem prawa przez organy władzy państwowej. Jednocześnie sama idea zaufania była w Polsce pierwotnie realizowana na gruncie prawa administracyjnego.

Według TK zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa²⁰. Wykazuje ona pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i prawa międzynarodowego zasady dotrzymywania umów, a równocześnie „w ustrojach demokratycznych stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami”²¹. „W dotychczasowym orzecznictwie TK ugruntowane zostało stanowisko, iż art. 2 Konstytucji RP obejmuje również zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest ona – jak podkreślano we wcześniejszych orzeczeniach – oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego, bowiem «demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie do państwa i stanowionego

¹⁸ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 256) – dalej k.p.a.

¹⁹ Wyrok NSA z 7.12.1984 r., III SA 729/84, ONSA 1984/2, poz. 117.

²⁰ Wyrok TK z 1.04.2008 r., SK 96/06, OTK-A 2008/3, poz. 40.

²¹ Wyrok TK z 1.04.2008 r., SK 96/06.

przez nie prawa». Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku, ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego²².

4. PODSTAWA PRAWNA ZASADY OCHRONY ZAUFANIA OBYWATELI DO PAŃSTWA I DO STANOWIONEGO PRZEZ NIE PRAWA

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa. Państwo jest zatem zobligowane zabezpieczać wpływ obywateli na władzę publiczną i ich udział w podejmowaniu decyzji państwowych. Wynika stąd także zasada poszanowania wolności i praw jednostki. W demokratycznym państwie prawa powinny być zabezpieczone nie tylko prawa większości, ale powinien być też uznawany głos i wola mniejszości społeczeństwa. „Ma to być wszak demokratyczne państwo prawa urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej²³. Z tak pojmowanego państwa prawa wywodzi się zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa, bowiem realizacja przedmiotowej zasady ma spełniać oczekiwania zarówno mniejszości, jak i całego społeczeństwa. Tylko przy takim rozumieniu omawianej zasady może dojść do jej urzeczywistnienia.

Rzeczpospolita Polska jako dobro wspólne wszystkich obywateli może mieć jedynie taki wymiar będąc demokratycznym państwem prawa. Zasada demokratycznego państwa prawa została wpisana do katalogu zasad ustroju politycznego w 1989 r. Jak wskazuje Wiesław Skrzydło, zasada demokratycznego państwa prawa wytycza „kierunki rozwoju ustroju państwa, stanowi nakaz dla parlamentu, ale i całego aparatu państwowego, by jego działalność służyła realizacji tej zasady. Została w niej wyrażona wola, aby państwem zarządzano zgodnie z prawem, by prawo stało ponad państwem, było wytyczną działania dla niego i dla społeczeństwa. Z zasady tej wynika najwyższa ranga Konstytucji w systemie źródeł prawa i rola ustawy uchwalanej przez parlament, jej priorytet w tworzeniu porządku prawnego w państwie. W demokratycznym państwie prawnym byt organu państwowego opiera się na prawie, które określa zarazem kompetencje tego organu i wyznacza granice jego działalności²⁴.

Zgodnie z art. 5 pkt 5 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁵ Polska Rzeczpospolita Ludowa (dalej PRL) urzeczywistniała zasady sprawiedliwości społecznej, likwidowała wyzysk człowieka przez człowieka i przeciwdziałała naruszaniu zasad współżycia społecznego. Pomimo faktu, że rozumienie i stosowanie przytoczonego przepisu w ówczesnym czasie odbiegało od idei zaufania, można

²² Wyrok TK z 19.12.2002 r., K 33/02, OTK-A 2002/7, poz. 97.

²³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 20.

²⁴ W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 17.

²⁵ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 33, poz. 232) – dalej Konstytucja PRL.

na podstawie dokonanych założeń dostrzec quasi-zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Przesłanki wymienione w art. 5 pkt 5 Konstytucji PRL dążyły do iluzorycznej realizacji sprawiedliwości społecznej, ponieważ urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej w tym okresie nie było tożsame z rozumieniem zasady demokratycznego państwa prawa określonej w art. 2 Konstytucji RP. Zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w PRL było wykorzystywane w celach propagandowych do tworzenia fałszywej wizji ustroju idealnego, opartego na równości, likwidowaniu wyzysku przez człowieka oraz przeciwdziałaniu naruszaniu zasad współżycia społecznego. Przedstawione zjawisko jest potwierdzeniem tezy, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa bez względu na ustrój polityczny jest stosowana przez organy władzy. Samo zaufanie można zdefiniować jako narzędzie do budowania wspólnoty państwowej, które może być również przedmiotem propagandy, jeśli mamy do czynienia z wadliwym ustrojem państwa.

Na gruncie polskiego prawa zasady poprawnej legislacji zostały uregulowane w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁶, mającego swoje źródło w art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów²⁷. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 5.11.2015 r. wprowadziło zmiany w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁸. Przedstawione rozporządzenie znowelizowało zasady techniki legislacyjnej. Nowelizacja zasad techniki prawodawczej weszła w życie z dniem 1.03.2016 r. W celu nadania zasadom poprawnej legislacji wymiaru powszechnie obowiązującego aktu prawnego wybrano formę rozporządzenia, co miało zaowocować uniknięciem problemów związanych z niezgodnością dwóch ustaw. Warto pamiętać, że o wartości zasad poprawnej legislacji nie świadczy ranga aktu normatywnego, w którym zostały zapisane. Wymaga jednak podkreślenia, że ani akty normatywne określające zasady techniki prawodawczej, ani żaden inny obowiązujący w Polsce akt prawny nie mówią wprost o sankcji za naruszenie zasad techniki prawodawczej²⁹.

5. ZNACZENIE I ISTOTA ZASADY OCHRONY ZAUFANIA OBYWATELI DO PAŃSTWA I STANOWIONEGO PRZEZ NIE PRAWA W DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWIE PRAWA

Faktyczny proces transformacji ustroju państwa polskiego zmierzający do realizacji zasady demokratycznego państwa prawa jest ściśle związany z rozpoczęciem działalności orzeczniczej przez TK, w szczególności poprzez odnalezienie konstytucyjnych podstaw dla wartości towarzyszących państwu prawa, takich jak zaufanie obywateli do państwa i pewność prawa. Proklamowanie na gruncie orzecznictwa TK wspomnianych wartości oznaczało bowiem uznanie wartości charakteryzujących demokratyczne państwo prawa.

²⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

²⁷ Ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.).

²⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 5.11.2015 r. nowelizujące rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2015 r. poz. 1812).

²⁹ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 26.

Po wejściu w życie ustawy o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁰ ochrona zaufania obywateli do państwa i poczucie pewności prawa stały się fundamentem konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

Celem państwa prawa jest zapewnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa człowieka. Pojęcie państwa prawa wskazuje na pewien ideał, do którego należy dążyć. Państwo prawa jest państwem, w którym kompetencje władzy publicznej, wolności, prawa i obowiązki jednostki wobec państwa są możliwie wyraźnie odgraniczone. Ponadto, podstawą państwa prawa jest możliwość sprawiedliwego rozstrzygania sporów przez niezawisłego i bezstronnego sędziego. Według Jarosława Mikołajewicza i Marka Smolaka, w demokratycznym państwie prawa prawo nie może mieć dowolnej treści, lecz taką, która umożliwia dążenie do urzeczywistnienia ideału państwa prawa w dwóch głównych kryteriach: politycznym – związanym z demokratycznymi instytucjami politycznymi oraz prawnym – związanym z uregulowaniem sytuacji jednostki w państwie. Dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa kluczowe znaczenie mają podstawowe wartości takie jak umowa społeczna będąca podstawą realizacji władzy jednostki i władzy publicznej oraz autonomia jednostki³¹.

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa została przywołana przez TK po raz pierwszy w 1988 r., kiedy wskazano, że jest ona podobna do zasady praworządności materialnej, a samo podobieństwo polega na stwierdzeniu, że obie są zasadami prawnokonstytucyjnymi, co oznacza, iż rodzą one określone obowiązki w sferze działalności państwa³². Na podstawie analizy treści wspomnianego orzeczenia można stwierdzić, że istotą zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jest możliwość planowania, i prowadzenia swoich przedsięwzięć przez obywatela w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji lub działań.

Kwestie dotyczące obowiązków prawodawcy, które bezpośrednio wynikają z tytułowej zasady, zostały w sposób kompleksowy omówione w wyroku TK z 12.03.2007 r.³³ Ze wspomnianego orzeczenia wynika, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa opiera się na pojęciu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Wymienione cechy umożliwiają jednostce decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie mogą zostać wywołane jej działaniami. Jednostka powinna mieć możliwość przewidzenia konsekwencji zdarzeń na gruncie obowiązującego systemu prawa, dlatego prawodawca nie powinien zmieniać obowiązującego prawa w sposób arbitralny.

Warto wspomnieć, że już w jednym z pierwszych orzeczeń TK dotyczących zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa

³⁰ Ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444).

³¹ J. Mikołajewicz, M. Smolak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne*, red. J. Kowalski, Warszawa 2008, s. 100.

³² Orzeczenie TK z 30.11.1988 r., K 1/88, OTK 1988, poz. 6.

³³ Wyrok TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007/3, poz. 25.

został wywiedziony zakaz nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki³⁴. Państwo prawa jest swego rodzaju ideą, w której prawa i obowiązki obywateli powinny być nieodzownie związane z interesem społeczeństwa. Państwo prawa powinno być w świadomości obywateli na tyle wiarygodne, aby wzbudzać poczucie zaufania. Stworzenia poczucia bezpieczeństwa, które w konsekwencji przełoży się na wzrost zaufania do państwa jest kwintesencją zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa.

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako zasada konstytucyjna, wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawa, powinna wzbudzać u obywateli przekonanie, że postępowanie zgodnie ze stanowionym prawem wpływa również na ich korzyść. Ponadto, zgodnie z tytułową zasadą, jednostka powinna mieć prawo układania swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć zarówno w momencie podejmowania decyzji, jak i późniejszych działań³⁵.

6. ZAKRES ZASADY OCHRONY ZAUFANIA OBYWATELI DO PAŃSTWA I DO STANOWIONEGO PRZEZ NIE PRAWA

Fenomen zaufania jest związany z brakiem pewności, w jaki sposób zachowa się podmiot darzony zaufaniem, ponieważ ma on pewien zakres swobody działania³⁶. Co więcej, zgodnie z definicją Piotra Sztompki, zaufanie jest „zakładem podejmowanym na temat niepewnych, przyszłych działań innych ludzi”³⁷. Wspominany już fenomen polega przede wszystkim na założeniu, że niepewne zachowanie podmiotu darzonego zaufaniem będzie dla nas korzystne.

Rozważając kwestię zaufania w relacjach państwa i obywateli, warto wyodrębnić dwa aspekty tych relacji: 1) zaufanie obywateli do państwa oraz 2) ochronę tego zaufania przez państwo. Aspekt zaufania obywateli do państwa wyraża się w pewnym stanie świadomości będącym oceną wiarygodności państwa oraz próby zredukowania niepewności, jak i zaspokojenia poczucia bezpieczeństwa. W celu zobrazowania fenomenu zaufania Jadwiga Potrzezsch użyła za P. Sztompką metafory zakładu. Zakładającymi się jest: obywatel, szerzej rozumiany jako jednostka przebywająca na terytorium państwa oraz państwo, czyli wszelkie organy administracji państwowej³⁸. „W przypadku zaufania jako zakładu, osoba zakładająca się musi wziąć pod uwagę przeciwstawne argumenty, obliczając prawdopodobieństwo swojej wygranej. Dokonuje zatem oceny wiarygodności państwa. Wygrana oznacza korzystne dla zakładającej się osoby działania państwa lub przynajmniej brak niekorzystnych, czy szkodliwych działań (...)”³⁹.

Trafnie podkreśla się, że: „potrzeba zaufania stanowi jedną z podstawowych potrzeb transakcyjnych, obok takich potrzeb jak: afirmacja tożsamości, osiągnięcie korzyści i zysków, akceptacja we wspólnocie i bezpieczeństwo ontologiczne”⁴⁰.

³⁴ Orzeczenie TK z 30.11.1988 r., K 1/88.

³⁵ Wyrok TK z 7.02.2006 r., SK 45/04, OTK ZU 2006/2A, poz. 15.

³⁶ Zob. J. Potrzezsch, *Bezpieczeństwo...*, s. 135.

³⁷ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 69–70, cyt. za: J. Potrzezsch, *Bezpieczeństwo...*, s. 135.

³⁸ J. Potrzezsch, *Bezpieczeństwo...*, s. 135–136.

³⁹ J. Potrzezsch, *Bezpieczeństwo...*, s. 136–137.

⁴⁰ P. Sztompka, *Zaufanie...*, s. 303, cyt. za: J. Potrzezsch, *Bezpieczeństwo...*, s. 137.

7. RELACJA ZASAD POPRAWNEJ LEGISLACJI DO ZASADY OCHRONY ZAUFANIA OBYWATELI DO PAŃSTWA I DO STANOWIONEGO PRZEZ NIE PRAWA

Pomimo że zasady poprawnej legislacji pełnią podobne funkcje w procesie legislacyjnym, zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jest celem „samym w sobie”, ponieważ pozostałe zasady poprawnej legislacji, wyznaczając standardy tworzenia prawa, dążą do osiągnięcia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wspomnianą zależność można przedstawić na przykładzie poszczególnych zasad poprawnej legislacji.

7.1. Zasada odpowiedniej *vacatio legis*

Zasada odpowiedniej *vacatio legis* jest nieodłącznym elementem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, bowiem adresaci nowo uchwalonych przepisów powinni „dysponować odpowiednią ilością czasu na pokierowanie swoimi sprawami i dostosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej”⁴¹, co bezpośrednio zapewni im poczucie zaufania do państwa. Zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴² akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dokładne dookreślenie terminu ma również na celu stworzenie realnej szansy zapoznania się adresatów z treścią ustawy. Taka możliwość oraz jej normatywne potwierdzenie powinno wywołać w adresacie poczucie zaufania do państwa, a co za tym idzie – do stanowionego przez nie prawa.

7.2. Zasada ochrony praw nabytych

Kolejna zasada, jaką jest nakaz ochrony praw nabytych, stanowi jedną z najbardziej doniosłych zasad mających odzwierciedlenie w etyce, czego najlepszym przykładem są słowa L.L. Fullera: „Dyskrecjonalne odbieranie przez ustawodawcę praw nabytych przez obywateli uznawane jest wręcz za jeden z deliktów przeciwko moralności prawa”⁴³. Głównym przesłaniem płynącym z zasady ochrony praw nabytych jest zakaz znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych jednostki lub innych podmiotów prawnych uczestniczących w obrocie prawnym. Zasada ta zapewnia ochronę praw podmiotowych zarówno publicznych, jak i prywatnych⁴⁴. Niewątpliwie, w związku z etycznym wymiarem, zasada ochrony praw nabytych jest głęboko związana z celem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Nawet po 1997 r. nie można odnaleźć jednoznacznego sposobu wywiedzenia zasady ochrony praw nabytych z art. 2 Konstytucji RP. Nadal

⁴¹ Zob. orzeczenie TK z 15.07.1996 r., K 5/96, OTK 1996/4, poz. 30. Por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 66.

⁴² Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

⁴³ L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978, s. 39.

⁴⁴ T. Zalasieński, *Zasada...*, s. 26.

w wielu orzeczeniach TK dochodzi do zasady ochrony praw nabytych dwustopniowo, z zasady państwa prawa wywodząc zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa, i dopiero z tej ostatniej wywodzi zasadę ochrony praw nabytych⁴⁵.

7.3. Zasada *lex retro non agit*

Zasada *lex retro non agit* wyraża zakaz stanowienia przepisów i norm prawnych nakazujących stosowanie nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie⁴⁶. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, zakaz niedziałania prawa wstecz znajduje zastosowanie względem przepisów pogarszających sytuację jednostki⁴⁷. Zakaz ujęty w zasadzie *lex retro non agit* w istocie stanowi gwarancję, że podmioty prawa mogą prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, iż podejmowanymi działaniami nie narażą się na negatywne skutki prawne, których nie mogły przewidzieć⁴⁸. W ocenie TK zasada niedziałania prawa wstecz powinna być rozumiana także jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeśli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych⁴⁹. Wobec powyższego, zasada *lex retro non agit* ma na celu wywołanie w obywatelach poczucia zaufania wobec obowiązującego prawa, zgodnie z treścią zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

7.4. Zasada zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie trwania roku podatkowego

Kolejnym przykładem zasady poprawnej legislacji, realizującej zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jest zakaz zmiany prawa podatkowego w ciągu trwania roku podatkowego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie przyjmuje się, że w demokratycznym państwie prawa niedopuszczane jest dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku⁵⁰. Ponadto TK wskazał, że: „zmiany w regulacji prawnej podatku dochodowego od osób fizycznych powinny być ogłaszane co najmniej miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego, przy czym zasada ta ma zastosowanie także do zmian dotyczących innych podatków, w których wymiar podatku dokonywany jest za okresy roczne”⁵¹. W myśl omawianej zasady, ustalając treść

⁴⁵ Wyrok TK z 27.11.1997 r., U 11/97, OTK 1997/5–6, poz. 67.

⁴⁶ P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis/el. 2016.

⁴⁷ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2019.

⁴⁸ M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el. 2016. Por. wyroki TK: z 3.10.2001 r., K 27/01, OTK 2001/7, poz. 209; z 10.10.2001 r., K 28/01, OTK 2001, poz. 212; z 6.07.1999 r., P 2/99, OTK 1999/5, poz. 103.

⁴⁹ Wyrok TK z 3.10.2001 r., K 27/01.

⁵⁰ Zob. wyroki TK: z 27.02.2002 r., K 47/01, OTK-A 2002/1, poz. 6; z 20.07.2006 r., K 40/05, OTK-A 2006/7, poz. 82; z 25.04.2001 r., K 13/01, OTK 2001/4, poz. 81.

⁵¹ Wyrok TK z 15.02.2005 r., K 48/04, OTK-A 2005/2, poz. 15.

ustaw podatkowych, prawodawca jest obowiązany przestrzegać reguł dotyczących wymogów drogi ustawodawczej, procedury uchwalania ustaw podatkowych oraz wymogu szczególnej dbałości legislacyjnej podczas stanowienia przepisów prawnych, aby umożliwiały one konstruowanie precyzyjnych norm podatkowych⁵², budzących zaufanie obywateli do stanowionego przez państwo prawa.

7.5. Zasada określoności przepisów prawa

Następną zasadą poprawnej legislacji pozostającą w ścisłym związku z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest tzw. zasada określoności prawa, zgodnie z którą każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych, niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw⁵³. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i możliwa do wyegzekwowania⁵⁴. Co istotne, w orzecznictwie TK wielokrotnie podkreślano znaczenie zasady określoności prawa, wskazując że ustawodawca nie może poprzez niejasne sformułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności oraz praw jednostki⁵⁵.

7.6. Zasada *pacta sunt servanda*

Podobnie jak pozostałe zasady poprawnej legislacji, zasada *pacta sunt servanda* stanowi immanentną cechę państwa prawa. Tomasz Zalasieński wskazuje, że podstawowym celem omawianej zasady jest ochrona praw nabytych⁵⁶. Jednocześnie w piśmiennictwie zauważa się dwie płaszczyzny występowania zasady *pacta sunt servanda*⁵⁷. W szerszym ujęciu przedmiotowa zasada pojmowana jest jako konsekwencja demokratycznej umowy społecznej. Takie rozumienie zasady koresponduje z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z punktu widzenia ochrony mamy tu także do czynienia podstawowymi założeniami zasady ochrony praw nabytych. Węższa interpretacja zasady *pacta sunt servanda* ogranicza się jedynie do ochrony praw nabytych *in corecto*, czyli na podstawie aktów konkretnych i indywidualnych. Pogląd ten wyłącza ochronę praw nabytych *in abstracto*, tj. na podstawie aktów generalnych i abstrakcyjnych⁵⁸. Wreszcie należy

⁵² P. Tuleja, *Komentarz...*

⁵³ P. Tuleja, *Komentarz...* Por. M. Florczak-Wątor, *Komentarz...*

⁵⁴ Por. wyrok TK z 11.01.2000 r., OTK 2000/1, poz. 2.

⁵⁵ Zob. wyroki TK: z 22.05.2002 r., K 6/02, OTK-A 2002/3, poz. 33; z 14.06.2000 r., P 3/00, OTK 2000/5, poz. 138; z 15.02.2005 r., K 48/04, OTK-A 2005/2, poz. 15.

⁵⁶ T. Zalasieński, *Zasada...*, s. 6.

⁵⁷ T. Zalasieński, *Zasada...*, s. 6.

⁵⁸ M. Wyrzykowski, *Konstytucja z komentarzem*, Warszawa 1995, s. 41, cyt. za: T. Zalasieński, *Zasada...*, s. 117.

wskazać, że w ocenie TK zasada *pacta sunt servanda* mieści się w zakresie swobodnego kształtowania stosunku prawnego, a jej celem jest zapewnienie równości świadczeń stron w sytuacji, gdy warunki zewnętrzne, niezależne od stron, odbijają się na obniżonej wartości świadczenia⁵⁹.

7.7. Zasada ochrony interesów w toku

Zasada ochrony interesów w toku wywodzi się z klauzuli generalnej, jaką jest zasada demokratycznego państwa prawa oraz wywodzącej się z niej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa⁶⁰. Zasada ta określa obowiązek formułowania przepisów prawa z respektowaniem „interesów w toku”. Przez to rozumie się przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe zainicjowane pod restrykcją przepisów poprzednich. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa wiąże ustawodawcę poprzez wyznaczenie pewnego okresu, w którym możliwe miałyby być prowadzenie interesów według z góry ustalonych zasad czy reguł gry⁶¹.

Posiłkując się orzecznictwem TK, można zauważyć, że zostały powołane trzy przesłanki warunkujące prawidłowe działanie zasady ochrony interesów w toku: 1) obowiązujący stan prawny musi wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizacji określonych przedsięwzięć; 2) przedsięwzięcia te, ze swej natury, muszą mieć charakter rozłożony w czasie i nie mogą się zrealizować w wyniku jednorazowego zdarzenia gospodarczego; 3) jednostka musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania tego stanu prawnego⁶². Ze względu na brak gwarancji niezmienności prawa bezdyskusyjnie należy przyjąć, że ustawodawcy przysługuje swoboda regulacyjna. Warto jednak zauważyć, że zasada ochrony interesów w toku chroni przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe, które od momentu ich powstania miały trwać przez określony czas. Ponadto, ich realizacja mogła dojść do skutku jedynie we wskazanym przez jednostkę horyzoncie czasowym⁶³. Ze względu na ochronę interesów w toku lub poszczególne zasady, których przedmiotem jest ochrona praw podmiotów, zachodzi konieczność stwierdzenia, że sprawy wszczęte w czasie obowiązywania przepisów dotychczasowych są realizowane pod restrykcją nowych przepisów, z zastrzeżeniem powinności formułowania przepisów przejściowych jednoznacznie i precyzyjnie, odnosząc się do konkretnych postępowań, stanów prawnych lub uwarunkowań, które zostały wykształcone pod rządami przepisów dotychczasowych. Bez uwzględnienia wspomnianej powinności, w przypadku zaostrenia wymogów lub uregulowania nowych przesłanek jednoznacznie doszłoby do naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa⁶⁴.

⁵⁹ Zob. wyrok TK z 17.12.1997 r., K 22/96, OTK 1997/5–6, poz. 71.

⁶⁰ M. Chmaj, P. Zientarski, *Ochrona słusznych interesów ubezpieczonych a prawa ubezpieczycieli*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2005/1, s. 46.

⁶¹ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97.

⁶² Wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97. Por. wyroki TK: z 25.06.2002 r., K 45/01, OTK-A 2002/4, poz. 46; z 19.04.2005 r., K 4/05, OTK-A 2005/4, poz. 37; z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001/2, poz. 29; z 16.09.2003 r., K 55/02, OTK-A 2004/7, poz. 75.

⁶³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 24, cyt. za: M. Chmaj, P. Zientarski, *Ochrona...*, s. 47.

⁶⁴ W. Zając, *Przepisy przejściowe a zasada działania nowego prawa wprost*, Warszawa 2010, s. 13.

7.8. Nakaz stosowania przepisów przejściowych

Na obowiązek stosowania przepisów przejściowych TK zwrócił uwagę dopiero w orzeczeniach wydanych po 1989 r., wskazując, że: „w państwie prawa obywatele nie powinni być zaskakiwani nagle niekorzystnymi dla nich regulacjami, ustawodawca w celu zapewnienia bezpieczeństwa powinien posłużyć się techniką przepisów przejściowych kierujących degresją świadczeń rozłożoną w czasie, a co najmniej odpowiednio długim *vacatio legis*, by zainteresowani mogli dostosować się w miarę możliwości do zmienionej sytuacji prawnej”⁶⁵. Przede wszystkim warto pamiętać, że w przepisach przejściowych normuje się wpływ nowego prawa na stosunki powstałe pod działaniem prawa dotychczasowego, dlatego w przepisach przejściowych należy w szczególności: 1) unormować sposób zakończenia postępowania w sprawach będących w toku; 2) rozstrzygnąć, czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień i obowiązków powstałych pod działaniem dotychczasowego prawa; 3) rozstrzygnąć, czy i przez jaki czas utrzymuje się w mocy instytucje prawne, które znoszą nowe prawo; 4) rozstrzygnąć, czy utrzymuje się w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze do czasu zastąpienia ich nowymi⁶⁶.

Pogląd, że nakaz stosowania przepisów przejściowych stanowi zasadę utrwalili się po wejściu w życie Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że istotą procesu legislacyjnego jest poszanowanie zasad przyzwoitej legislacji⁶⁷. W przytoczonym orzeczeniu TK stwierdził, że przedmiot zażalenia nie zawiera przepisów przejściowych, w konsekwencji czego prawa nabyte nie są wystarczająco chronione⁶⁸. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że wspomniane „prawa nabyte powinny być chronione ze względu na zasadę państwa prawnego, a w szczególności ze względu na wynikającą z niej zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa jest jednym z filarów demokratycznego państwa prawa, a także znajduje oparcie w zasadzie legalności działania organów państwa i samorządu”⁶⁹. W doktrynie przeforsowano pogląd, że obowiązkiem prawodawcy faktycznego jest dostrzeżenie problemu intertemporalnego i jego rozstrzygnięcie poprzez stosowanie przepisów przejściowych⁷⁰. Wobec powyższego należy zauważyć, że przepisy przejściowe mają na celu ochronę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, bowiem obywatel powinien mieć pewność jak, a przede wszystkim od kiedy stosować nowe przepisy.

7.9. Zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności polega na rozsądnej ingerencji państwa w gwarantowane konstytucyjnie wolności i prawa jednostki, czyli ingerencji na gruncie prakseologicznym i aksjologicznym. Sfera ingerencji jest wyznaczona przez system chronionych

⁶⁵ Orzeczenie TK z 11.02.1992 r., K 14/91.

⁶⁶ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 48–49.

⁶⁷ Orzeczenie TK z 17.07.1996 r., K 8/96, OTK 1996/4, poz. 32.

⁶⁸ Orzeczenie TK z 17.07.1996 r., K 8/96.

⁶⁹ Orzeczenie TK z 17.07.1996 r., K 8/96.

⁷⁰ J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne a zasada państwa prawnego* [w:] *Demokratyczne państwo prawa: Zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróż, L. Jamróż, Białystok 2014, s. 99.

prawem wartości i określoną relacją między interesem ogółu oraz pozostałych chronionych prawem dóbr, mając przede wszystkim na względzie interes człowieka. Zasada proporcjonalności to nakaz zachowania korelacji między przewidzianymi prawem środkami postępowania a ingerencją władzy publicznej. Wspomniana zasada zakłada zachowanie w tym względzie optymalnej proporcji. Stosowanie zasady proporcjonalności niewątpliwie służy ochronie jednostki przed nieuzasadnionym lub nadmiernie dotkliwym wkraczaniem państwa w sferę jej praw i wolności. Na treść wspomnianej zasady składają się trzy podstawowe nakazy: 1) przydatności, 2) konieczności (dotyczy niezbędności stosowania) oraz 3) proporcjonalności (zgodnie z którą cel powinien pozostawać w odpowiednim stosunku do ciężaru i dolegliwości podejmowanych środków)⁷¹.

Zasada proporcjonalności to rodzaj zasady legalizmu, która tworzy nieprzekraczalne ramy dla działalności państwa. Zasada proporcjonalności jasno określa granice wykonywania funkcji władczych. Ranga zasady proporcjonalności podkreślana jest przede wszystkim w sytuacjach nakładania ciężaru na jednostkę. Naruszenie przez funkcjonariusza publicznego sformułowanego na podstawie zasady proporcjonalności obowiązku pociąga za sobą odpowiedzialność. Warto zauważyć, że jest to odpowiedzialność nie tylko polityczna, ale i karna wynikająca z popełnienia przestępstwa w trakcie wykonywania obowiązków służbowych, oraz cywilna, jeśli w danych okolicznościach spowodował on szkodę⁷².

Według zasady proporcjonalności nieodzowne jest zachowanie właściwej relacji w stosunku między celem działania a zastosowanymi dla realizacji tego celu środkami. Przede wszystkim „środki” powinny pozostawać w rozsądnej relacji do zamierzonego celu. Ustawodawca, przy tworzeniu takiej relacji, jest zobowiązany stosować możliwie najłagodniejsze środki dążące do osiągnięcia konkretnego celu⁷³. Stąd trudno nie zgodzić się z tezą A. Kościa, zgodnie z którą w państwie prawa: „cel nie uświęca środków, celowość powinna być podporządkowana słuszności, zaś racja stanu racji prawa”⁷⁴.

Zgodnie z orzeczeniem TK z 31.01.1996 r.⁷⁵: „zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalnego prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwie, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności. Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Wynika z tego, że jeżeli cel regulacji można osiągnąć przy pomocy dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną podmiotu niż drugi, to należy wybrać korzystniejszy dla podmiotu”. Orzeczenie TK z 20.11.1996 r. stanowi zaś, że zasada proporcjonalności musi być uwzględniona przede wszystkim przy ingerencji

⁷¹ B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 145.

⁷² M. Kordela, *Formalne państwo prawne* [w:] *Demokratyczne państwo...*, s. 87.

⁷³ M. Kordela, *Formalne...*, s. 87.

⁷⁴ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s. 145.

⁷⁵ Orzeczenie TK z 31.01.1996 r., K 9/95, OTK 1996/1, poz. 2.

ustawodawcy w sferę praw i wolności jednostki⁷⁶ tak, aby zapewnić obywatelom poczucie zaufania do jego działań.

Wobec powyższego, uzasadnione jest przyjęcie, że istota zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wybrzmiewa z pozostałych zasad poprawnej legislacji, bowiem brak przestrzegania następujących zasad: a) zasady odpowiedniej *vacatio legis*, b) zasady ochrony praw nabytych, c) zasady *lex retro non agit*, d) zasady zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie trwania roku podatkowego, e) zasady określoności przepisów prawa, f) zasady *pacta sunt servanda*, g) zasady ochrony interesów w toku, h) nakazu stosowania przepisów przejściowych oraz i) zasady proporcjonalności – skutkuje również brakiem przestrzegania zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W konsekwencji zasadne wydaje się twierdzenie, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest *sui generis* dyrektywą procesu legislacyjnego.

8. ZASADA OCHRONY ZAUFANIA OBYWATELI DO PAŃSTWA I DO STANOWIONEGO PRZEZ NIE PRAWA JAKO DYREKTYWA PROCESU LEGISLACYJNEGO

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest jedną z najszerzej postrzeganych zasad na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Pozostaje ona bowiem w ścisłej korelacji z pozostałymi zasadami poprawnej legislacji, jakie zostały wyinterpretowane przez TK z art. 2 Konstytucji RP⁷⁷. Relacje między poszczególnymi zasadami poprawnej legislacji zostały szeroko omówione w doktrynie. Przykładem jest stworzony przez T. Zalasieńskiego katalog elementów zasady poprawnej legislacji, oparty na kryterium możliwości stanowienia przez daną zasadę podstaw kontroli konstytucyjności prawa⁷⁸. Przedstawione kryterium wydaje się być prawidłowe, bowiem bezpośrednio koresponduje z definicją zasad prawidłowej legislacji S. Wronkowskiej w ujęciu wąskim. Definicja ta sugeruje, że zasada poprawnej legislacji obejmuje tylko takie spośród wskazań, których naruszenie powoduje obarczenie aktu wadą istotną i w konsekwencji stwierdzenie jego niekonstytucyjności⁷⁹. Katalog zaprezentowany przez T. Zalasieńskiego obejmuje następujące zasady: a) zasadę niedziałania prawa wstecz, b) zasadę ochrony praw nabytych, c) zasadę *pacta sunt servanda*, d) zasadę poszanowania interesów w toku, e) zasadę nakazującą stosownie przepisów przejściowych, f) zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, g) zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, h) zasadę określoności przepisów prawa, i) zasadę proporcjonalności oraz j) nakaz przestrzegania techniki prawodawczej⁸⁰. Wymienione wyżej zasady zostały zakwalifikowane do grupy pierwszej. Drugą grupę stanowią zasady poprawnej legislacji jedynie korespondujące z głównym kryterium podziału, jakim

⁷⁶ Orzeczenie TK z 20.11.1996 r., K 27/95, OTK 1996/6, poz. 50.

⁷⁷ E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 217.

⁷⁸ T. Zalasieński, *Zasada...*, s. 51.

⁷⁹ S. Wronkowska, *Zasady...*, s. 671–672.

⁸⁰ T. Zalasieński, *Zasada...*, s. 51.

jest stwierdzenie niekonstytucyjności w razie nieprzestrzegania danej zasady. Na tej podstawie T. Zalesiński wyróżnił: a) zasadę *pacta sunt servanda*, b) zasadę poszanowania interesów w toku, c) zasadę nakazującą stosowanie przepisów przejściowych (jako zasadę służącą realizacji głównej zasady ochrony praw nabytych), d) zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego (jako zasadę służącą realizacji „głównej” zasady odpowiedniej *vacatio legis*)⁸¹.

W niniejszym artykule został również zaprezentowany katalog zasad prawidłowej legislacji w oparciu o kryterium realizacji zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przykładowe zasady poprawnej legislacji dążące do ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, które zostały omówione w pkt 6 niniejszego artykułu to: a) odpowiednia *vacatio legis*, b) zasada ochrony praw nabytych, c) zasada *lex retro non agit*, d) zasada zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie trwania roku podatkowego, e) zasada określoności przepisów prawa, oraz f) zasada *pacta sunt servanda*, g) zasada ochrony interesów w toku, h) nakaz stosowania przepisów przejściowych, i) zasada proporcjonalności. Przedstawiony katalog nie stanowi *numerus clausus* wszystkich zasad poprawnej legislacji służących realizacji zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że przywołane powyżej zasady poprawnej legislacji są zaliczane przez T. Zalesińskiego do różnych katalogów – elementów zasady poprawnej legislacji ze względu na kryterium, jakim jest zgodność z Konstytucją RP. Fakt, że zasady przynależące do różnych grup w teorii T. Zalesińskiego zostały ujęte w jednym katalogu jako realizujące kryterium zaufania obywateli, świadczy o tym, iż zasady poprawnej legislacji bez względu na „rangę” dążą do realizacji ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W tym miejscu warto powtórnie wskazać za S. Wronkowską, że zasada poprawnej legislacji w ujęciu szerokim obejmuje wszelkie wskazania, jak poprawnie dokonywać rozstrzygnięć legislacyjnych, zaś w ujęciu wąskim obejmuje tylko takie spośród wskazań, których naruszenie powoduje, iż akt obarczony jest wadą istotną i w konsekwencji jest niekonstytucyjny⁸². W tym kontekście należy podkreślić, że pomimo niedopuszczalności powołania art. 2 Konstytucji RP jako wyłącznej podstawy złożenia skargi konstytucyjnej, w postępowaniach zainicjowanych wnioskiem złożonym na podstawie art. 188 w zw. z art. 191 Konstytucji RP, TK orzekał o niezgodności obowiązujących z konstytucją przepisów wyłącznie w oparciu o zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa⁸³. Wobec powyższego, zasadne jest stwierdzenie, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa może być uznana jako zasada poprawnej legislacji zarówno w ujęciu wąskim, jak i szerokim. Ponadto, wymaga podkreślenia, że naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza automatycznie, że została naruszona jakakolwiek z pozostałych zasad poprawnej legislacji, podczas gdy złamanie jakiejkolwiek zasady poprawnej legislacji powoduje *de facto* naruszenie zasady ochrony zaufania

⁸¹ T. Zalesiński, *Zasada...*, s. 51.

⁸² S. Wronkowska, *Zasady...*, s. 671–672.

⁸³ Zob. wyrok TK z 14.12.2017 r., K 36/15, KSAG 2018/1, s. 138. Por. M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz...*, [w:] *Konstytucja...*, t. I...

obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z uwagi na powyższe, wydaje się, że przy przyjęciu kryterium zaufania obywateli do stanowionego prawa, zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma pozycję nadrzędną względem pozostałych zasad poprawnej legislacji i może zostać uznana za dyrektywę procesu legislacyjnego.

9. NADRZĘDNOŚĆ ZASADY OCHRONY ZAUFANIA OBYWATELI DO PAŃSTWA I DO STANOWIONEGO PRZEZ NIE PRAWA W ORZECZNICTWIE TK

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest postrzegana jako zasada nadrzędna w stosunku do pozostałych zasad poprawnej legislacji. Powyższe potwierdził TK, stwierdzając, że w zasadzie ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa „mieści się przewidywalność prawa, jego zrozumiałość, precyzja i stabilność, nakazy niedziałania prawa wstecz i poszanowanie interesów w toku, ochrona praw nabytych czy stanowienie odpowiedniej *vacationis legis*, umożliwiającej dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji o dalszym postępowaniu. Można też ująć ją jako adresowany do władz publicznych nakaz stanowienia i stosowania prawa w taki sposób, by nie stawało się ono pułapką na obywateli, czy też zakaz formułowania obietnic bez pokrycia albo też nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Obywatele powinni bowiem mieć pewność, że ich działania są zgodne z prawem i za takowe będą uważane również w przyszłości”⁸⁴.

W orzecznictwie TK podkreśla się, że z zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikają zasady tworzenia prawa określane mianem zasad prawidłowej legislacji, do których należą m.in.: zasada niedziałania prawa wstecz, zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada *pacta sunt servanda*, zasada poszanowania interesów w toku, zasada stosowania odpowiedniej *vacatio legis*, zakaz zmiany prawa podatkowego w trakcie trwania roku podatkowego, zasada określoności przepisów prawa⁸⁵. Warto podkreślić, że TK wskazał jednoznacznie, że: „same zasady poprawnej legislacji nie miałyby jednak znaczenia, gdyby rozpatrywane były w oderwaniu od celu, któremu służą. Zadaniem zasad poprawnej legislacji jest bowiem realizacja zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa”⁸⁶. Ponadto, nadrzędna pozycja zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa została potwierdzona przez TK, który wskazał *explicite*, że: „dopiero jeżeli dana regulacja prawna okazuje się niejasna w sposób kwalifikowany, uzasadnia to stwierdzenie jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji, będącej komponentem zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzionej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), wzmocnionej – ewentualnie – przez przepisy ustawy zasadniczej ustalające

⁸⁴ Wyrok TK z 14.12.2017 r., K 36/15.

⁸⁵ Wyrok TK z 24.11.2016 r., K 11/15, OTK-A 2016, poz. 93.

⁸⁶ Wyrok TK z 10.01.2012 r., P 19/10, OTK-A 2012/1, poz. 2.

szczególne wymogi co do określoności przepisów prawnych w niektórych gałęziach prawa czy w odniesieniu do niektórych zagadnień (prawo karne, prawo daninowe, ograniczenia praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie)⁸⁷. Wymaga także podkreślenia, że TK wielokrotnie zaliczał poszczególne zasady prawidłowej legislacji takie jak: *inter alia* ochronę praw nabytych i ekspektatyw, uwzględnianie interesów w toku, zakaz retroakcji, czy też wymóg odpowiedniej *vacatio legis* jako składniki zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa⁸⁸.

Podczas dokonywania analizy zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa TK podniósł dodatkową, wynikającą z niej wartość jaką jest pewność prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał znaczenie zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa, stwierdzając m.in., że zasada ta „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”⁸⁹.

Wobec wyżej przytoczonego orzecznictwa TK trafna wydaje się teza, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma charakter nadrzędny w stosunku do innych zasad prawidłowej legislacji, zatem powinna być traktowana jako dyrektywa procesu legislacyjnego.

10. ZAKOŃCZENIE

Powyższa analiza skłania do wniosku, że poprzez stosowanie zasad poprawnej legislacji realizowany jest cel wynikający z zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa. W dotychczasowych opracowaniach dotyczących techniki prawodawczej zauważalny jest brak postawienia jasnej tezy, jakoby przedmiotowa zasada miała pozycję nadrzędną w stosunku do pozostałych zasad poprawnej legislacji, przez co traktowana jest jako dyrektywa procesu legislacyjnego. Jednocześnie, podczas przedstawiania istoty poszczególnych zasad poprawnej legislacji podaje się, że ściśle korespondują one z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Liczne odniesienia do zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wskazują, że mamy do czynienia z zasadą o szerokim znaczeniu, która w konsekwencji „pochłania” wybiórcze cele pozostałych zasad. Zgodnie z powyższym wydaje się, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jest dyrektywą procesu legislacyjnego, zatem powinna być w szczególności sposób respektowana przez racjonalnego prawodawcę.

⁸⁷ Wyrok TK z 13.12.2017 r., SK 48/15, OTK-A 2018, poz. 2, <http://otkzu.trybunal.gov.pl/2018/A/2>.

⁸⁸ Zob. wyroki TK: z 28.06.2017 r., P 63/14, OTK-A 2017, poz. 55, <http://otkzu.trybunal.gov.pl/2017/A/55>; z 28.06.2016 r., SK 31/14, OTK-A 2016, poz. 51, <http://otkzu.trybunal.gov.pl/2016/A/51>.

⁸⁹ Wyrok TK z 3.12.2007 r., SK 45/06, OTK-A 2007/11, poz. 152.

Abstract

Justyna Węglińska, *The Principle of Protection of Citizens' Trust in the State and the Law it Makes as a Directive of Appropriate Legislation*

This article aims to demonstrate the superior position of the principle of protection of citizens' trust in the state and the law it makes with respect to other principles of appropriate legislation stemming from Article 2 of the Constitution of Poland. This article presents the concept of principles of appropriate legislation as well as the genesis and legal basis of the titular principle. Importantly, this paper underscores the role of the principle of protection of citizens' trust in the state and the law it makes in the case law of the Polish Constitutional Tribunal.

The aim of this article was realized by using the formal and dogmatic method as well as axiological and historical methods of research (the latter as an auxiliary method).

Keywords: *principles of appropriate legislation, trust, security, legislation*

Streszczenie

Justyna Węglińska, *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie nadrzędnej pozycji zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa w stosunku do pozostałych zasad poprawnej legislacji, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W artykule zaprezentowano pojęcie zasad poprawnej legislacji oraz genezę i podstawę prawną tytułowej zasady. Ważnym elementem niniejszego artykułu jest również przedstawienie roli, jaką odgrywa zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Realizację celu badawczego umożliwiło posłużenie się metodą formalno-dogmatyczną, aksjologiczną i pomocniczo historyczną.

Słowa kluczowe: *zasady poprawnej legislacji, zaufanie, bezpieczeństwo, legislacja*

Literatura:

1. Aleksandrowicz M., Jamróz A., Jamróz L. [red.], *Demokratyczne państwo prawa: Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014;
2. Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980;
3. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009;
4. Barankiewicz T., *Etyczne standardy administracji publicznej Unii Europejskiej* [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2008;
5. Chmaj M., Zientarski P., *Ochrona słusznych interesów ubezpieczonych a prawa ubezpieczycieli*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2005, nr 1;
6. Fuller L.L., *Moralność prawa*, Warszawa 1978;
7. Garlicki L., Zubik M. [red.] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, LEX/el. 2016;
8. Jaworska-Dębska B., Duniewska Z., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., *Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013;

9. Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014;
10. Kość A., *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005;
11. Łętowska E., Sobczak K., *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem*, Warszawa 2012;
12. Mikołajewicz J., Smolak M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne*, red. J. Kowalski, Warszawa 2008;
13. Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003;
14. Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000;
15. Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013;
16. Potrzeszcz J., *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007;
17. Safjan M., Bosek L. [red.] *Konstytucja RP, t. I, Komentarz do art. 1–86*, Legalis/el. 2016;
18. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013;
19. Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007;
20. Tuleja P. [red.] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2019;
21. Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010;
22. Wronkowska S., *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006;
23. Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2004;
24. Wyrzykowski M., *Konstytucja z komentarzem*, Warszawa 1995;
25. Zając W., *Przepisy przejściowe a zasada działania nowego prawa wprost*, *Dobre praktyki legislacyjne – Rządowe Centrum Legislacji*, Warszawa 2010;
26. Zalański T., *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, *Przegląd Legislacyjny* 2006, nr 3;
27. Zalański T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008;
28. Zaleśny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, *Studia politologiczne* 2009, nr 13.