

redakcja naukowa:
Monika Florczak-Wątor
Andrzej Grabowski

ARGUMENTY I ROZUMOWANIA PRAWNICZE W KONSTYTUCYJNYM PAŃSTWIE PRAWA

KOMENTARZ

Michał Araszkiewicz · Marcin Biskupski · Aleksandra Dębowska
Monika Florczak-Wątor · Filip Gołba · Andrzej Grabowski
Justyna Holoher · Dominika Kowalska · Jakub Kret
Marcin Krzemiński · Zuzanna Krzykańska · Barbara Krzyżewska
Magdalena Latacz · Rafał Michalczak · Magdalena Michalska
Maciej Pach · Oskar Pogorzelski · Kaja Ptak

gościnnie: Manuel Atienza



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

Argumenty i rozumowania prawnicze
w konstytucyjnym państwie prawa

Komentarz



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

SERIA POD REDAKCJĄ
TOMASZA GIZBERT-STUDNICKIEGO
I PIOTRA TULEI

REDAKCJA NAUKOWA:
MONIKA FLORCZAK-WĄTOR • ANDRZEJ GRABOWSKI

Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa Komentarz

Michał Araszkiewicz • Marcin Biskupski • Aleksandra Dębowska
Monika Florczak-Wątor • Filip Gołba • Andrzej Grabowski
Justyna Holocher • Dominika Kowalska • Jakub Kret
Marcin Krzemiński • Zuzanna Krzykalska • Barbara Krzyżewska
Magdalena Latacz • Rafał Michalczak • Magdalena Michalska
Maciej Pach • Oskar Pogorzelski • Kaja Ptak

gościnnie: Manuel Atienza



Kraków 2021

© Copyright by Monika Florczak-Wątor  & Andrzej Grabowski , Kraków 2021

Recenzent

prof. zw. dr hab. Tomasz Gizbert-Studnicki

Redakcja

Ewa Dąbrowska

Projekt okładki

dr hab. Grzegorz Kuca, prof. UJ

ISBN 978-83-8138-336-3 [druk]

ISBN 978-83-8138-337-0 [online, pdf]

<https://doi.org/10.12797/9788381383370>

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2015/17/B/HS5/00457

Stan prawny: 1 lipca 2020 r.

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel./faks: 12 431-27-43, 12 421-13-87

e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: <https://akademicka.pl>

Spis treści

Przedmowa (<i>M. Florczak-Wątor, A. Grabowski</i>)	9
Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie (<i>A. Grabowski</i>).....	23
Teoria konstytucyjnego państwa prawa a topiczny model argumentacji prawniczej (<i>J. Holocher</i>)	30
Aksjologia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (<i>M. Florczak-Wątor</i>).....	61
Rozumowania prawnicze i schematy argumentacyjne w sądowym stosowaniu prawa (<i>M. Araszkiewicz</i>)	90
KOMENTARZ do argumentów i toposów prawniczych (<i>M. Araszkiewicz, M. Biskupski, A. Dębowska, M. Florczak-Wątor, F. Gołba, A. Grabowski, J. Holocher, D. Kowalska, J. Kret, M. Krzemiński, Z. Krzykalska, B. Krzyżewska, M. Latacz, R. Michalczak, M. Michalska, M. Pach, O. Pogorzelski, K. Ptak</i>).....	157
Wstęp (<i>A. Grabowski</i>)	159
1. <i>Ius est ars boni et aequi</i>	168
2. Zasada dobra wspólnego.....	183
3. Zasada demokratycznego państwa prawnego	196
4. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.....	224
5. Zasada ochrony praw słusznie nabytych.....	239
6. Zasada pewności prawa.....	249
7. <i>Lex non obligat nisi promulgata</i>	263
8. <i>Lex retro non agit</i>	274

9. <i>Ignorantia iuris nocet</i>	286
10. <i>Clara non sunt interpretanda</i>	301
11. Argument ze sprawiedliwości społecznej	316
12. Argument ze zmian społecznych	327
13. Nakaz wykładni prawa zgodnie z zasadami prawnymi	342
14. Argument z odwołania się do wartości pozaprawnych	363
15. Zasada słuszności	381
16. <i>Summum ius summa iniuria</i>	396
17. <i>Ex iniuria non oritur ius</i>	408
18. <i>Lex iniustissima non est lex</i>	417
19. Prawo nie powinno ustępować przed naruszeniem prawa	439
20. Założenie racjonalnego prawodawcy	453
21. Nakaz respektowania dyrektyw techniki prawodawczej w procesie interpretacji	467
22. Nakaz uwzględniania definicji legalnych	480
23. Nakaz określoności przepisów prawa	491
24. Argument z typu przepisów prawa	500
25. Zakazy wykładni synonimicznej i homonimicznej	510
26. <i>Lege non distinguente nec nostrum est distinguere</i>	527
27. Argument z języka powszechnego	534
28. Nakaz stosowania reguł syntaktycznych języka ogólnego (powszechnego)	547
29. Zakaz wykładni <i>per non est</i>	556
30. Argument <i>a rubrica</i>	564
31. Argument systemowy	576
32. Argument z unikania sprzeczności	588
33. Dyrektywa wykładni holistycznej	596
34. Argument z woli historycznego prawodawcy	612
35. Argument z <i>ratio legis</i>	623
36. Argument teleologiczny (celowościowy)	635
37. Wnioskowanie z celu na środki	650
38. Argument z natury rzeczy	661

39. <i>Impossibilium nulla obligatio</i>	675
40. Argument <i>ad absurdum</i>	688
41. Nakaz respektowania zasady derogacji wyraźnej	700
42. <i>Lex superior derogat legi inferiori</i>	707
43. <i>Lex specialis derogat legi generali</i>	719
44. <i>Lex posterior derogat legi priori</i>	726
45. <i>Lex posterior generalis non derogat legi priori speciali</i>	740
46. Zasada legalizmu	751
47. Zakaz wykładni prawotwórczej	765
48. Zakaz wykładni rozszerzającej/zwężającej	778
49. <i>Exceptiones non sunt extendendae</i>	787
50. Argument <i>a contrario</i>	796
51. Nakaz pierwszeństwa wykładni językowej	804
52. Argument <i>ab exemplo</i>	826
53. Argument z poglądu dominującego	840
54. Nakaz wykładni prawa w zgodzie z konstytucją	849
55. Domniemanie konstytucyjności ustawy	861
56. Argument ze spójności	878
57. Nakaz respektowania hierarchii źródeł prawa	895
58. Nakaz (zasada) interpretacji prawa zgodnie z prawem międzynarodowym	910
59. Nakaz prounijnej wykładni prawa krajowego	922
60. Argument prawnoporównawczy	934
61. Zasada podziału władzy	951
62. Zasada godności człowieka jako źródła wolności i praw	967
63. Zasada proporcjonalności	986
64. Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw	1001
65. Zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw człowieka	1013
66. Argument <i>a fortiori</i>	1028
67. Zasada równości	1038
68. Argument z analogii	1052
69. <i>Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio</i>	1072

70. Zakaz wykładni prowadzącej do luk	1080
71. <i>Nullum crimen, nulla poena sine lege</i>	1094
72. <i>Cogitationis poenam nemo patitur</i>	1113
73. Domniemanie niewinności.....	1120
74. <i>In dubio pro reo</i>	1133
75. Domniemanie i ochrona dobrej wiary.....	1147
76. Sama możliwość wątpliwości nie powinna mieć rozstrzygającego znaczenia ...	1163
77. <i>Ei incumbit probatio qui dicit, non ei qui negat</i>	1178
78. Argument z faktów notoryjnych	1191
79. <i>Audiat et altera pars</i>	1199
80. <i>Nemo (est) iudex in causa sua</i>	1214
81. <i>Iura novit curia</i>	1234
82. Zasada powagi rzeczy osądzonej (<i>res iudicata</i>)	1247
83. <i>Ius publicum privatorum pactis mutari non potest</i>	1261
84. <i>Ne eat iudex ultra petita partium</i>	1270
85. Zakaz <i>reformationis in peius</i>	1283
86. <i>Pacta sunt servanda</i>	1293
87. <i>Rebus sic stantibus</i>	1308
88. Zakaz nadużycia prawa.....	1324
89. <i>Nulla iniuria est, quae in volentem fiat</i>	1342
90. <i>Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet</i>	1356
91. <i>Nullum tributum sine lege</i>	1364
 Dekalog dobrego argumentatora (<i>M. Atienza</i>)	 1373
Autorzy	1377
Contents	1381
Summary (<i>F. Gołba</i>).....	1385

4. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa

[1. FORMUŁY ALTERNATYWNE I POKREWNE] Zasada zaufania; Zasada lojalności państwa wobec obywatela; Zasada umacniania zaufania obywateli do państwa; Zasada pogłębiania zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej.

[2. ISTOTA] Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa odzwierciedla adresowany do wszystkich organów państwa „zakaz naruszania usprawiedliwionych przewidywań podmiotu prawnego co do swojej sytuacji prawnej” (Spyra 2006: 196). W tę definicję wpisane jest założenie, że oczekiwania takiego podmiotu muszą zawierać jakiś element wartościowy dla niego samego (Wojciechowski 2012: 7). Zasada ochrony zaufania stanowi konsekwencję założenia, że organy władzy publicznej działają w sposób lojalny i uczciwy wobec obywateli i innych podmiotów. W efekcie jednostka może układać swoje sprawy w przeświadczeniu, że nie będzie narażona na niekorzystne skutki prawne, których nie mogła przewidzieć w czasie podejmowania określonych decyzji, a podejmowane przez nią działania, zgodne z obowiązującym prawem, będą w przyszłości uznawane przez porządek prawny (orzeczenie TK z 24.05.1994, K 1/94; wyrok TK z 16.06.2003, K 52/02). Tym samym główną funkcją zasady zaufania jest określenie relacji między jednostką a państwem (Tuleja 2016: 223). W ramach tych relacji fundamentalne znaczenie przypisuje się ochronie jednostki przed arbitralnością organów państwowych (wyrok TK z 7.07.2003, SK 38/01). Jednocześnie uznaje się, że zasada zaufania stanowi źródło innych zasad konstytucyjnych, takich jak: zasada ochrony praw słusznie nabytych (→5), zasada ochrony interesów w toku, nakaz określoności przepisów prawa (→23), zakaz tworzenia uprawnień pozornych, zasada *lex retro non agit* (→8) czy nakaz zachowania odpowiedniej *vacationis legis* (Tuleja 2016: 223n; Sokolewicz, Zubik 2016: 131n).

Treść zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyznaczają trzy elementy: istnienie podstawy, w oparciu o którą tworzy się stan

zaufania, istnienie samego zaufania oraz konieczność aktywnego potwierdzenia zaufania. Trudności związane z udowodnieniem drugiej przesłanki sprawiają, że w praktyce kluczową rolę odgrywa wykazanie podstawy zaufania oraz faktu jego uzewnętrznienia. Innymi słowy: jednostka powołująca się na zasadę ochrony zaufania powinna uściślić, którego przejawu aktywności organu państwowego dotyczy żądanie ochrony, oraz wykazać, że owa aktywność organu znalazła odzwierciedlenie w jej zachowaniu (Spyra 2006: 197–198; zob. też Łętowski 1989: 563; Kmiecik 1997: 32).

W orzecznictwie zasada ochrony zaufania bywa również określana jako „zasada umacniania zaufania obywateli do państwa” (orzeczenie TK z 31.01.1996, K 9/95) i utożsamiana z zasadą lojalności państwa wobec obywateli (wyroki TK: z 7.02.2001, K 27/00; z 16.06.2003, K 52/02; z 17.06.2003, P 24/02). To ostatnie ujęcie w większym stopniu opiera się na przyjęciu optyki państwa, którego organy powinny zachowywać obiektywizm i działać uczciwie w relacjach z obywatelami (Sokolewicz, Zubik 2016: 127; Oniszczyk 2007: 227). Należy przyjąć, że zasada lojalności odzwierciedla zasadę ochrony zaufania, nie jest jednak z nią tożsama. O ile bowiem można odnaleźć przykłady dopuszczalnych ograniczeń zasady zaufania, o tyle nie sposób byłoby zaakceptować ograniczenia zasady lojalności. Jak trafnie podkreśla Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz, „państwo musi postępować lojalnie wobec każdego człowieka” (zdanie odrębne do wyroku TK z 19.06.2012, P 41/10). Choć zatem obie zasady określają relacje między państwem i jednostką, to różnica perspektyw obu tych podmiotów sprawia, że nie można między nimi stawiać znaku równości.

Zasadą pokrewną do zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest konstytucyjny nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie (*vacatio legis*). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK nakaz ten obliuguje prawodawcę do określenia stosownego terminu wejścia w życie ustawy, „tak by jej adresaci mogli w należyty sposób przygotować się do jej wymogów i nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne” (wyrok TK z 18.02.2004, K 12/03; PPwOTK 2015: 56). Poza funkcją ochronną, uwzględniającą m.in. możliwości adaptacyjne adresata normy prawnej, okres *vacationis legis* służy też samemu prawodawcy, który może w tym czasie wyeliminować dostrzeżone w ustawie błędy czy usunąć pojawiające się w systemie prawa sprzeczności (wyrok TK z 18.02.2004, K 12/03).

Inną zasadą pokrewną dla analizowanego toposu jest zasada pogłębiania zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej, ukształtowana na gruncie kpa. Obliguje ona ustawodawcę do tworzenia takich regulacji prawnych, które będą zapewniać prowadzenie postępowania administracyjnego

w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej. Jednocześnie zasada ta podkreśla obowiązek prowadzenia postępowania administracyjnego przez organy stosujące prawo zgodnie z regulacjami prawa procesowego i materialnego oraz odpowiadający przyjętej kulturze administrowania (Adamiak 2014: 69). W doktrynie przyjmuje się, że niemal wszystkie pozostałe zasady ogólne kpa „mają, choćby pośrednio, charakter instrumentalny w stosunku do zasady z art. 8 kpa” (Kędziora 2017: 85). Z kolei w orzecznictwie podkreśla się, że funkcję zasady pogłębiania zaufania stanowi „wyrównanie z natury nierównych pozycji obywatela i organu w postępowaniu władczym, jakim jest postępowanie administracyjne” (wyrok WSA w Warszawie z 2.12.2010, VIII SA/Wa 753/10).

[3. UZASADNIENIE] Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie została wyrażona *expressis verbis* w przepisach Konstytucji RP. W świetle utrwalonego orzecznictwa i poglądów doktryny zasadę tę wywodzi się z art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (→3). Odwołując się do ustaleń Sławomira Tkacza, Magdalena Budyn-Kulik i Marek Kulik zaliczają ją do tzw. milczących założeń systemu i wskazują, że „podobnie jak inne tego typu, znajduje potwierdzenie przez wyartykułowane wprost reguły prawne” (Budyn-Kulik, Kulik 2016: 186; Tkacz 2014: 389). Przyjęcie takiej optyki pozwala uznać, że ukonstytuowanie się wielu zasad szczegółowych, wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego, i utrwalenie ich w orzecznictwie może stanowić uzasadnienie dla obowiązywania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Innymi słowy, topos ten można na zasadzie „odwrotnej inferencji” wywieść ze szczegółowych reguł prawnych, których obowiązywanie presuponuje zasadę ochrony zaufania.

Uzasadnienie normatywne zasady ochrony zaufania nie wyczerpuje się w treści art. 2 Konstytucji RP. Rozwinięcie konstytucyjnej zasady ochrony zaufania można bowiem odnaleźć w art. 8 § 1 kpa, zgodnie z którym „[o]rgany administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”. W doktrynie prawa administracyjnego przywołaną normę określa się jako zasadę pogłębiania zaufania. Analogiczną regulację przewidziano w art. 12 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).

Zbliżona do zawartej w art. 8 § 1 kpa regulacja znalazła się w art. 121 § 1 op, zgodnie z którym „[p]ostępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych”. Na podstawie tego przepisu sądy administracyjne kształtowały standard postępowania podatkowego zbliżony do

standardu postępowania administracyjnego. Jednocześnie w doktrynie sygnalizowano: „Postępowanie budzące zaufanie to postępowanie staranne i merytorycznie poprawne, w którym [...] materialnoprawnych wątpliwości nie rozstrzyga się na niekorzyść podatnika” (Kabat 2019: 944). Pogląd ten znalazł odzwierciedlenie w art. 2a op, który przesądza, że „[n]iedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika”.

W płaszczyźnie aksjologicznej zasada zaufania jest odbiciem wartości pewności i bezpieczeństwa prawnego (→6), a źródeł wyboru takiego celu należy doszukiwać się w odwołaniu do sprawiedliwości, uczciwości i – w pewnym sensie – wolności. Chęć wzbudzania przez państwo (w szczególności zaś przez ustawodawcę) zaufania u obywateli opiera się na uznaniu opinii obywateli o państwie za wartościową i dążeniu do osiągnięcia pozytywnej oceny i zadowolenia społeczeństwa przez aparat państwowy, co można uzyskać jedynie dzięki dbałości ustawodawcy o zaspokojenie oczekiwań społecznych. Szacunek do wolnych wyborów obywateli nakazuje tworzyć prawo w takich warunkach, aby ten wybór był prawdziwie wolny i swobodny, a nie ograniczony przez niespodziewane i arbitralne decyzje aparatu państwowego. To z kolei powoduje, że za sprawiedliwą i uczciwą może być uznana wyłącznie taka decyzja (legislacyjna bądź administracyjna), którą adresaci przewidywali i na podstawie tego podejmowali swoje działania.

Odnosząc się do wartości instrumentalnych, zasada zaufania wiąże się ze skutecznością prawa i możliwością kształtowania relacji społecznych przez normy prawne. Jeśli adresaci norm odczytują je przez pryzmat zaufania, jakim darzą ustawodawcę, istnieje większe prawdopodobieństwo przestrzegania tych norm i wzrostu ogólnego szacunku do prawa. Pogląd ten można wyrazić następująco: „[g]dy system norm społecznych i prawnych będą zbiorami rozłącznymi, nie dojdzie do internalizacji norm prawnych, które będą postrzegane jako narzucone z zewnątrz i przestrzegane tylko, gdy państwo to wymusi. Zaufanie i internalizacja wzajemnie na siebie wpływają. Zaufanie do państwa sprzyja internalizacji, a ich uzewnętrznienie sprawia, że zaufanie do państwa się gruntuje” (Budyn-Kulik, Kulik 2016: 187). Budowanie zaufania będzie się więc odbywało na bazie przekonania o prawidłowości procesu legislacyjnego i racjonalności prawodawcy oraz odzwierciedlania przez ustawodawcę hierarchii wartości podzielanej przez społeczeństwo.

Zaufanie (jako wartość samoistna) i leżące u jego podstaw pewność oraz stabilność prawa są pożądanymi składnikami każdego stosunku prawnego, bez względu na jego podstawy normatywne. Dlatego też odbiciem zasady zaufania obywateli do państwa (a więc podmiotów norm prawa publicznego) na gruncie prawa prywatnego jest zasada *pacta sunt servanda* (→86). Można zauważyć, że immanentna cecha tej sfery normatywnej to skuteczność i ekonomika działania, a te można osiągnąć

jedynie w oparciu o stabilizację i bezpieczeństwo obrotu. Dlatego analizując zasadę zaufania do państwa, można dostrzec „podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i prawa międzynarodowego zasady dotrzymywania umów” (Tuleja 2016: 223).

Można ponadto stwierdzić, że zapewnienie pewnego minimum zaufania obywateli do państwa jest warunkiem koniecznym skuteczności prawa. Nie tylko bowiem zaufanie to umożliwia przestrzeganie prawa bez konieczności stosowania środków przymusu, lecz także w ogóle pozwala prawu stanowionemu przez ustawodawcę na uzyskanie przymiotu prawa. Gdyby obywatele nie mieli żadnego zaufania do ustawodawcy, proces legislacyjny i jego wytwór nie posiadałyby legitymacji suwerena. Takie działanie ustawodawcze byłoby postrzegane jako opresja i dyktatura. Z uwagi na to, że zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma charakter pewnej konstrukcji intelektualnej, jest to sytuacja raczej hipotetyczna, choć mogłaby zaistnieć w rzeczywistości, np. w przypadku niedemokratycznego dojścia do władzy lub naruszających prawa człowieka i zaprzeczających demokratycznym wartościom działań ciała ustawodawczego, nawet jeśli do władzy doszło w sposób demokratyczny.

Co więcej, przyjęcie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wydaje się konieczne dla skutecznego stosowania prawa również ze względu na budowę systemu prawnego i realia jego funkcjonowania. Skoro obywatele nie mają możliwości (lub mają znacznie ograniczoną możliwość) bezpośredniego wpływania na kształt tego systemu prawnego, to bez konstrukcji przyznającej przynajmniej minimalny zakres tego zaufania niemożliwe byłoby wykazanie akceptacji poszczególnych decyzji ustawodawczych przez ogół obywateli.

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ma silne uzasadnienie w art. 2 Konstytucji RP; w orzecznictwie uznaje się ją nawet za „oczywistą cechę demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z 19.12.2002, K 33/02). Jak podkreśla Jerzy Oniszczyk, przepis ten ma przede wszystkim „gwarantować jednostce określony status w państwie oraz zabezpieczać ją przed arbitralnymi aktami władzy państwowej” (Oniszczyk 2007: 224). Z kolei w doktrynie i judykaturze akcentuje się ścisły związek zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa z koniecznością zagwarantowania jednostce bezpieczeństwa prawnego. Eksponuje się także powiązanie zasady ochrony zaufania z zasadami: pewności prawa, jednoznaczności prawa, ochrony interesów w toku czy ochrony praw słusznie nabytych (Tuleja 2016: 223–229). Trybunał podkreślał szczególną doniosłość zasady ochrony zaufania w sytuacjach zmiany prawa, łącząc tę zasadę z koniecznością ustanowienia odpowiedniej *vacationis legis* lub wprowadzenia stosownych regulacji przejściowych, umożliwiających adresatom przepisów przygotowanie się do zmiany ich sytuacji prawnej. Co więcej, to

właśnie zasada ochrony zaufania legła u podstaw konstytucjonalizacji reguły *lex retro non agit* (Tuleja 2016: 226). Analiza rozstrzygnięć TK pozwala dostrzec, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa stanowiła podstawę do wywiedzenia z art. 2 Konstytucji RP wymienionych wyżej zasad szczegółowych. Wiele rozstrzygnięć TK zwraca uwagę na funkcjonalny związek zasady zaufania z zasadami poprawnej legislacji. W wyroku z 5.11.2001, U 1/01, TK uznał „obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji” za „przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa”. Teza ta była przez ten organ wielokrotnie powtarzana.

W literaturze dostrzega się również, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa koresponduje z adresowanym do organów władzy publicznej nakazem działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 KRP). Zasada zaufania uzasadnia też obowiązywanie konstytucyjnego nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* (wyroki TK: z 9.04.2002, K 21/01; z 24.02.2010, K 6/09). W świetle orzecznictwa TK „na odpowiedniość *vacatio legis* składa się stopień ingerencji prawodawcy w dotychczasową sytuację prawną adresata oraz wzgląd na umożliwienie adresatom zapoznania się z treścią regulacji” (PPwOTK 2015: 58 i cyt. tam orzeczenia). Dopełnienie powyższych wymogów sprzyja budowaniu zaufania między jednostką a organami państwa (wyrok TK z 9.04.2002, K 21/01).

Część przedstawicieli doktryny uznaje ponadto, że zasada ochrony zaufania współkształtuje konstytucyjną podstawę obowiązywania zasady *nulla poena sine lege* (→71). Stanowisko to opiera się na „umocowaniu zasady *nullum crimen sine lege* w zasadzie zaufania, która rodzi potrzebę określoności konsekwencji w razie popełnienia czynu” (Budyn-Kulik, Kulik 2016: 190). Tym samym trafnie kwestionuje się stanowisko, zgodnie z którym odpowiedź na pytanie, jaka kara ma być wymierzona za czyn zabroniony w czasie jego popełnienia, wykracza poza zakres art. 42 Konstytucji RP.

Zarówno rozstrzygnięcia TK, jak i wypowiedzi przedstawicieli doktryny potwierdzają, że „[z]asada zaufania jest powszechnie postrzegana jako ta, której przestrzeganie ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia oceny państwa prawnego” (Oniszczyk 2007: 228).

[4. RODOWÓD I EWOLUCJA] Genezy koncepcji ochrony zaufania w sferze stosowania prawa upatruje się w prowadzonych na początku XX w. dyskusjach między zwolennikami obiektywnych i subiektywnych teorii wykładni (→34). Jednym z argumentów, jakimi posługiwali się przedstawiciele teorii obiektywnych, był argument ochrony zaufania (niem. *Vertrauensargument*), nakazujący „ochronę

zaufania do takiego znaczenia przepisu, jakie ma on dla praktyków zajmujących się prawem, ewentualnie dla laików” (Spyra 2006: 201–202).

W okresie dwudziestolecia międzywojennego kształtującą się w doktrynie niemieckiej koncepcję *Vertrauensschutz* przeszczepił na grunt polski Najwyższy Trybunał Administracyjny (PPKGar: 78). Nie znajdowała ona jednak wówczas wyraźnych podstaw w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 22 maja 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Pojęcie „zaufania obywateli do organów Państwa” jako wartości wymagającej umacniania przez organy administracji w toku prowadzonych postępowań administracyjnych pojawiło się w uchwalonym w 1960 r. kpa. Na doniosłość tej zasady zwracał wówczas uwagę Stefan Rozmaryn, wskazując, że zawarta w art. 6 kpa zasada „stanowi klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to bowiem zasada najszersza pod względem zakresu, a bardzo doniosła pod względem politycznym. Kodeks wychodzi bowiem z założenia politycznego, że o sile państwa i skuteczności jego działania decyduje zaufanie obywateli do władzy państwowej. Gdy zaś właśnie organy administracyjne realizują na co dzień w toku postępowania administracyjnego, w milionach wypadków «styk» władzy państwowej i obywatela, prawidłowa działalność administracji w tej dziedzinie może przynieść wielką korzyść polityczną. Jeżeli natomiast działalność ta jest wadliwa (biurokratyczna, odpychająca, nieobiektywna itp.), może ona – na odwrót spowodować ogromne szkody polityczne” (Rozmaryn 1961: 903). Mimo tak dużego potencjału art. 6 kpa zasada pogłębiania zaufania nie odgrywała istotnej roli w okresie PRL-u, przede wszystkim z uwagi na ówczesne uwarunkowania polityczne i brak sądownictwa administracyjnego.

Rola tej zasady szczególnie uwydatniła się w okresie transformacji ustrojowej. W 1989 r. propozycję wprowadzenia do Konstytucji PRL „zasady zaufania w stosunkach między obywatelem a administracją” formułował Janusz Łętowski (Łętowski 1989: 556–557). Początkowo widział w niej wszakże „konstytucyjną zasadę wykładni obowiązującego ustawodawstwa, odnoszącą się do całokształtu funkcjonowania administracji państwowej” (Łętowski 1989: 561). Za pożądany uznawał taki stan, w którym „akt normatywny, decyzja administracyjna lub inne działanie organów zarządu państwowego nie są przyjmowane jako zgoła nieprzewidywalne zrządzenie losu, a więc coś, czego żaden rozsądny człowiek w ogóle nie mógł się spodziewać, lecz pojawiają się jako logiczny i naturalny rezultat procesów rządzenia w administrowanym państwie” (Łętowski 1989: 557).

Z biegiem czasu stopniowo torował sobie drogę pogląd, zgodnie z którym zasada ochrony zaufania powinna odnosić się zarówno do procesu stosowania prawa, jak i do jego stanowienia. Mimo początkowych obaw, że „rozciągnięcie” jej obowiązku na proces prawodawczy doprowadzi do podważenia zasady podziału władzy

i stabilności systemu politycznego (Łętowski 1989: 561, 566), zasada zaufania coraz częściej stanowiła punkt odniesienia dla TK.

Po raz pierwszy Trybunał odwołał się do niej w orzeczeniu z 30.11.1988, K 1/88, a więc jeszcze przed wprowadzeniem do Konstytucji PRL zasady demokratycznego państwa prawnego. Rozstrzygając w pełnym składzie o zgodności z Konstytucją PRL przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, TK przyjął, że zasada niedziałania prawa wstecz, „jakkolwiek nie wyrażona w Konstytucji wprost [...], wynika z konstytucyjnej zasady praworządności materialnej (art. 8 ust. 1) oraz z zasady zaufania obywateli do państwa, która leży u podstaw wielu postanowień Konstytucji (art. 9, art. 20 ust. 2, art. 101, przepisy ustanawiające podstawowe prawa i wolności obywateli i gwarantujące ich ochronę)”. Co więcej, TK wyraźnie wówczas podkreślił, że „[z]asada zaufania obywatela do państwa, leżąca u podstaw wymienionych wyżej postanowień Konstytucji i regulowanych nimi instytucji ustroju, jest – podobnie jak zasada praworządności materialnej – zasadą prawnokonstytucyjną, która rodzi określone obowiązki w sferze działalności państwa”. W przywołanym rozstrzygnięciu zasada zaufania została nazwana „podstawową wartością ogólnospołeczną, do której odsyłają i którą chronią normy ustawy zasadniczej”.

W kolejnych orzeczeniach TK zwracał uwagę na tę „zbiorczą” podstawę do wywodzenia z Konstytucji RP zasady zaufania (orzeczenia TK: z 26.09.1989, K 3/89; z 8.11.1989, K 7/89; wyrok TK z 28.04.1999, K 3/99), a w wyroku z 22.08.1990, K 7/90, po raz pierwszy powiązał jej obowiązywanie z zasadą demokratycznego państwa prawa. Z biegiem czasu TK zaczął wyprowadzać z zasady zaufania szereg zasad szczegółowych. Wraz z ugruntowaniem się tego orzecznictwa w postępowaniu przed TK coraz częściej odwoływano się bezpośrednio do zasad konkretyzujących zasadę zaufania. Przykład wspomnianej ewolucji w podejściu TK stanowi związek zasady zaufania i zasad(y) poprawnej legislacji.

W wyroku z 5.11.2001, U 1/01, TK uznał „obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji”, za „przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa”. Teza ta była przez TK wielokrotnie powtarzana. Z czasem zaczął on wyraźniej utożsamiać naruszenie pewnych zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady zaufania (wyrok TK z 22.05.2002, K 6/02). W nowszych judykatach TK starał się rozgraniczać zasadę zaufania i wywodzone z niej zasady szczegółowe. Odzwierciedleniem tej zmiany jest wypowiedź zawarta w uzasadnieniu wyroku z 28.11.2013, K 17/12: „konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego pozwala na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa.

Zasady pochodne, funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością”.

[5. PRZYKŁADY ZASTOSOWANIA] W polskim orzecznictwie można odnaleźć wiele przykładów oparcia rozstrzygnięcia na zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem TK w sferze stanowienia prawa zasada zaufania oznacza przede wszystkim zakazy: tworzenia iluzorycznych rozwiązań prawnych i instytucji pozornych (wyroki TK: z 20.07.2006, K 40/05; z 21.06.2011, P 26/10; z 8.10.2013, SK 40/12); wprowadzania rozwiązań, które stają się pułapką dla jednostki (wyroki TK: z 15.02.2005, K 48/04; z 30.05.2005, P 7/04; z 2.04.2007, SK 19/06); przerzucania negatywnych konsekwencji wadliwie ukształtowanych przepisów na ich adresatów (wyroki TK: z 18.12.2002, K 43/01; z 26.01.2010, K 9/08); zaskakiwania tychże adresatów nowymi regulacjami prawnymi (wyrok TK z 7.05.2001, K 19/00). W praktyce wiąże się to ściśle m.in. z zagwarantowaniem pewności prawa i koniecznością dochowania zasad prawidłowej legislacji. Na tym polu TK zwracał szczególną uwagę na spełnienie przez ustawodawcę obowiązku ustanowienia właściwej *vacationis legis* i wprowadzenia stosownych przepisów przejściowych (wyrok TK z 19.05.2003, K 39/01), akcentował również konieczność konstruowania prawa w sposób jasny, precyzyjny i zrozumiały dla obywateli (orzeczenie TK z 8.11.1989, K 7/89; wyrok TK z 15.04.2003, SK 4/02). Wśród rozstrzygnięć Trybunału można odnaleźć i takie orzeczenia, w których uznaje on, że „[n]aruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa byłoby uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub też umożliwiają dowolną ich interpretację” (wyroki TK: z 22.05.2002, K 6/02; z 8.12.2009, K 7/08). W nowszym orzecznictwie TK odchodzi od takiego podejścia i wskazuje na potrzebę rozgraniczania zasady zaufania oraz zasad poprawnej legislacji, akcentując, że choć obie sprzyjają osiągnięciu pewności prawa, to nie są tożsame (wyrok TK z 28.11.2013, K 17/12). Z kolei w odniesieniu do płaszczyzny stosowania prawa utrwalił się pogląd, zgodnie z którym „ochronie konstytucyjnej podlegać musi nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale także do uzasadnionego sposobu jego interpretacji, przyjmowanego podczas stosowania prawa przez organy państwa” (wyroki TK: z 27.11.1997, U 11/97; z 9.10.2001, SK 8/00; z 6.03.2007, SK 54/06; z 3.06.2008, K 42/07).

Definiowanie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ukazuje jej ścisły związek z zasadą pewności prawa (→6). Związek ten eksponował w swoim dotychczasowym orzecznictwie TK, wskazując, że „zasada

zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie 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” (wyroki TK: z 14.06.2000, P 3/00; z 16.06.2003, K 52/02). Z punktu widzenia jednostki zasada lojalności państwa wobec obywateli nakazuje zatem przyjąć, że „[...] jeśli zapewniono obywatela, iż przez pewien czas obowiązywać go będą pewne reguły, a obywatel ów – kierując się tym zapewnieniem – rozpoczął konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść obywatela” (wyrok TK z 17.06.2003, P 24/02).

Takie ujęcie stanowi dla ustawodawcy pewien punkt wyjścia. Nie oznacza ono jednak bezwzględnego zakazu zmiany regulacji kształtujących prawa i obowiązki jednostki na jej niekorzyść (→8). Jak podkreśla się w orzecznictwie, ocena dopuszczalności przeprowadzanych zmian, dokonywana z punktu widzenia zasady zaufania, „zależy od treści dokonanych zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości” (wyrok TK z 17.06.2003, P 24/02). Trybunał zwracał ponadto uwagę na konieczność ustalenia tego, „na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa” (wyrok TK z 7.02.2001, K 27/00). W wielu swych judykatach TK podkreślał przy tym wyrażnie, że zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa nie ma charakteru absolutnego (orzeczenie TK z 24.05.1994, K 1/94; wyroki TK: z 7.12.1999, K 6/99; z 6.07.2004, P 14/03). Dopuszcza się też dalsze zmiany w zakresie ustalonych już zasad modyfikujących określoną sytuację prawną. Odnosząc się w tym kontekście

do zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, TK stanął na następującym stanowisku: „nie można uznać, że [...] nielojalne jest dokonywanie zmian w raz ustalonych («przrzeczonych») zasadach przekształcania [prawa użytkowania wieczystego w prawo własności]. Przyjęcie takiego poglądu prowadziłoby do petryfikacji systemu prawa i znacznego ograniczenia swobody legislacyjnej ustawodawcy” (wyrok TK z 26.01.2010, K 9/08).

Przykład niewłaściwego odwołania się do zasady lojalności państwa wobec jednostki można odnaleźć w wyroku dotyczącym konstytucyjności przepisów przewidujących, że po przedawnieniu zobowiązania podatkowego powstałego z tytułu zawarcia umowy pożyczki, w razie powołania się przez podatnika na fakt dokonania takiej czynności, ponownie powstaje obowiązek i zobowiązania podatkowe, według dziesięciokrotnie wyższej stawki podatku (wyrok TK z 19.06.2012, P 41/10). W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia TK argumentował, że „[z]łożenie deklaracji przez podatnika, jeśli taki obowiązek wynika z przepisów prawa, zwłaszcza w wypadku podatków opartych na zasadzie samowymiaru, stanowi [...] pewne minimum lojalności jednostki wobec państwa. Niezależnie od rozmaitych teoretycznych konstrukcji powstawania zobowiązań podatkowych czy znaczenia deklaracji jako elementu konstytuującego zobowiązanie, Trybunał podkreśla, że powoływanie się przez jednostkę na zasadę lojalności państwa względem niej wymaga, aby jednostka sama postąpiła lojalnie wobec państwa, a zatem – w tym wypadku – złożyła deklarację”. Treść uzasadnienia sugeruje, że TK dostrzegł w analizowanej sprawie jakiś przejaw nielojalności państwa w stosunku do jednostki. W ocenie Trybunału nieuczciwe postępowanie podatnika usprawiedliwia nielojalne działanie państwa.

Z argumentacją TK polemizowała w zdaniu odrębnym Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz. Podkreśliła ona, że „państwo musi postępować lojalnie wobec każdego człowieka, a gwarancje konstytucyjne nie są nagrodą za dobre sprawowanie. Ostatecznie nawet przestępca, który dopuścił się zbrodni, może powołać się na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, trudno zatem takiej możliwości pozbawiać podatnika, który nie złożył deklaracji podatkowej”.

[6. CHARAKTERYSTYKA] Uznanie komentowanego toposu za zasadę warunkuje już samo jego sformułowanie – nakazując budowanie zaufania obywateli przez państwo, wyznacza pewien cel, do którego powinny dążyć organy państwowe, a którego osiągnięcie nie ma charakteru niedoznanego wyjątków obowiązku. Dyrektywność tej zasady w żaden sposób nie umniejsza jej doniosłości i nie przesądza o jej fasadowości; zobowiązanie do dążenia do osiągnięcia celu nie zakłada, że cel ten jest nierealny i ze swej natury nie może zostać osiągnięty, a przez to starania aparatu państwowego są bezsensowne. Wręcz przeciwnie: dążenie do jak najpeł-

niejszej realizacji tej zasady, a więc budowa jak najsilniejszego zaufania obywateli do państwa, ma być realnie osiąganą przez faktycznie podejmowane działania i powstrzymywanie się od czynności, które mogłyby naruszać ten stan.

Zasada zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa jest skierowana bezpośrednio do organów państwowych (zwłaszcza zaś do ustawodawcy); wyznacza ona cel (tj. wzbudzenie w obywatelach zaufania do poszczególnych organów i efektów ich działań, w tym do stanowionego prawa), jaki mają osiągnąć swoim racjonalnym i sprawiedliwym działaniem. Nie wolno jednak przeoczyć znaczenia, jakie zasada ta ma na etapie stosowania prawa, gdyż jej sens ujawnia się właśnie podczas rekonstrukcji norm prawnych. Należy je odczytywać tak, aby uwzględniły motywację prawodawcy, u podstaw której leży zapewnienie skuteczności stanowionego prawa i możliwość zapewnienia jego przestrzegania poprzez zdobywanie akceptacji społeczeństwa dla tego prawa, a nie poprzez stosowanie środków przymusu. W tym zakresie zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa silnie koresponduje z innymi zasadami (por. pkt 3), stanowiąc niejako uzasadnienie ich wprowadzenia do systemu prawnego i opierając się właśnie na przekonaniu, że obowiązek uzyskania legitymacji i akceptacji społeczeństwa dotyczy nie tylko etapu dochodzenia do władzy, lecz także przeprowadzanego następnie procesu stanowienia prawa, jego wytworu i stosowania.

Można więc stwierdzić, że przedmiotowa zasada ma ścisły związek z funkcją gwarancyjną, wyznaczając granice między uprawnieniami państwa a wolnościami jednostki. Nie odbywa się to wszakże przez wyraźne wskazanie owych granic w przepisach prawa, ale przez ich odtworzenie na podstawie wymagań stawianych aparatowi państwowemu przez społeczeństwo, których spełnienie rzutuje na zaufanie, jakim obywatele darzą organy państwowe. Trzeba ponadto zauważyć, że w pewnym sensie realizacja zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa pozwala na wpływanie na zachowania obywateli przez ustawodawcę w szerszym zakresie, niż gdyby nie darzyli go oni tym zaufaniem: w sytuacji, gdy obywatele posiadają zaufanie do aparatu państwowego, przekonani o słuszności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, mogą traktować je jak własne. Wiąże się to nierozzerwalnie z zagadnieniem oddziaływania prawa na społeczeństwo i jego aspektami informacyjnym i motywacyjnym, przy czym szczególne znaczenie ma ten drugi: „chodzi wszak o to, by przez wywołanie odpowiednich motywów pokierować w dany sposób postępowaniem. O wywołaniu odpowiednich motywów trudno jednak mówić bez zapewnienia informacji, umożliwiającej znajomość prawa w danym zakresie” (ZTPOp: 150).

[7. KRYTYKA] Choć zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie została wyrażona *expressis verbis* w przepisach Konstytucji RP, to obecnie nie kwestionuje się jej obowiązywania. Problemy rodzi natomiast określenie relacji między ową zasadą a zasadą demokratycznego państwa prawa i zasadami szczegółowymi, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Trudno też od strony pozytywnej zdefiniować samodzielne elementy zasady ochrony zaufania. Coraz częściej w orzecznictwie można znaleźć wskazówki sugerujące, że zasada ta niejako domyka system, obejmując sytuacje, które nie mieszczą się w zakresie zastosowania zasad szczegółowych. Dodatkowo doktryna i orzecznictwo nie wypracowały jak dotąd precyzyjnych kryteriów umożliwiających uznanie pewnych oczekiwań jednostki za usprawiedliwione, a innych – za nieusprawiedliwione. Źródło dalszych problemów, jak pokazała sprawa P 41/10, może stanowić utożsamianie zasady zaufania z zasadą lojalności państwa wobec obywatela.

[8. REKOMENDACJA/WSKAZÓWKI] Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa stanowiła podstawę do wywodzenia z niej wielu zasad konstytucyjnych, których obowiązywanie nie budzi obecnie wątpliwości. W razie dostrzeżenia określonych naruszeń w sferze stanowienia prawa należy odwoływać się – o ile to możliwe – do zasad konkretyzujących tę zasadę. Czasem jednakże na gruncie zasady szczegółowej jednostce nie przysługuje ochrona. Z takim przypadkiem mamy do czynienia np. wówczas, gdy okoliczności sprawy *prima facie* odpowiadają konstrukcji naruszenia ochrony praw nabytych, lecz dana sytuacja prawna nie może być zakwalifikowana jako prawo podmiotowe. Tego rodzaju sytuacje mogą być objęte ochroną wynikającą z bardziej ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (Tuleja 2016: 225).

Zasada ochrony zaufania może być bezpośrednią podstawą kwestionowania rozwiązań prawnych o charakterze pozornym czy iluzorycznym. W orzecznictwie podkreśla się, że „ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki” (wyrok TK z 8.01.2013, K 18/10). W razie wykazania, że prawodawca zawęził możliwość realizacji danego uprawnienia w sposób zbyt daleko idący, czyniąc je *ius nudum*, powołanie się na zasadę ochrony zaufania może stanowić skuteczną podstawę zakwestionowania konstytucyjności danej regulacji.

Formułowanie zarzutu naruszenia przedmiotowej zasady ma wyjątkowe znaczenie w przypadku zmiany prawa determinującego uprawnienia bądź obowiązki jednostki. Im mniej pola ustawodawca pozostawia adresatowi danej regulacji, który pod rządami wcześniejszych przepisów ukształtował już swoją sytuację prawną i nie może zmienić swych rozporządzeń, tym większe prawdopodobieństwo, że mogło

dojść do naruszenia zasady ochrony zaufania. W orzecznictwie przyjmuje się, że „[i]m dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyroki TK: z 28.04.1999, K 3/99; z 13.03.2000, K 1/99). Z tego powodu zasada ochrony zaufania odgrywa istotną rolę w prawie ubezpieczeń społecznych. Jak podkreślał TK, „[z]asada zaufania jest wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego, opiera się bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięcia wymaganego wieku) lub zaistnienia innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenia – przy czym większe zasadniczo im większy wysiłek pracy – upraszczając – weźmie na siebie. Stąd system ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*” (orzeczenie TK z 11.02.1992, K 14/91). Wydaje się jednak, że aktualnie w dziedzinie ubezpieczeń społecznych pierwszorzędne znaczenie mają zasady szczegółowe, tj. zasada ochrony praw nabytych i zakaz naruszania interesów w toku.

Z kolei naruszenie zasady pogłębiania zaufania (art. 8 kpa) nieprzypadkowo stanowi częsty argument przywoływany w trakcie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Zasada ta jest „klamrą spinającą całość ogólnych zasad postępowania administracyjnego” (Rozmaryn 1961: 903). Przyjmuje się, że zasada pogłębiania zaufania ma wysoce ogólny i abstrakcyjny charakter, a szereg przepisów kpa umożliwia jej skonkretyzowanie. Z tego powodu przy formułowaniu zarzutu naruszenia art. 8 kpa często wskazuje się przepis związkowy precyzujący treść zarzutu.

[9. ARGUMENTY POWIĄZANE] Zasada demokratycznego państwa prawnego (→3); Zasada ochrony praw słusznie nabytych (→5); Zasada pewności prawa (→6); *Lex non obligat nisi promulgata* (→7); *Lex retro non agit* (→8).

[LITERATURA] B. Adamiak (2014), komentarz do art. 8, w: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 2, Warszawa, 68–72; M. Budyn-Kulik, M. Kulik (2016), Wybrane aspekty funkcjonowania konstytucyjnej zasady ochrony zaufania na gruncie prawa karnego w perspektywie internalizacji norm prawnych jako warunku jej efektywności, *SIL XXV/1*, 181–198; A. Kabat (2019), komentarz do art. 121, w: S. Babiarczyk i in., Ordynacja podatkowa. Komentarz, wyd. 3, Warszawa, 944–946; R. Kędzióra (2017), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 5, Warszawa; Z. Kmiecik (1997), Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki, *ST 11*, 32–38; J. Łętowski (1989), Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją, w: J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów

dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki, Wrocław, 555–566; *J. Oniszczyk* (2007), Prawo do dobrej demokracji i zasada zaufania jednostki do państwa, w: E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów, 213–235; *S. Rozmaryn* (1961), O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego. Charakter prawny i znaczenie zasad ogólnych kpa, *PiP XVI/12*, 887–905; *W. Sokolewicz, M. Zubik* (2016), komentarz do art. 2, w: *KRPKomGarZub1*, 94–173; *T. Spyra* (2006), *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków; *S. Tkacz* (2014), *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii)*, Toruń; *P. Tuleja* (2016), objaśnienie do art. 2, w: *KRPKomSaf1*, 216–252; *M. Wojciechowski* (2012), *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, *RPEiS LXXIV/2*, 5–17.

[AD, KP]



Książka jest unikatem na skalę światową. Autorzy przedstawiają dokładny opis i analizę toposów (argumentów) stosowanych w dogmatyce prawa i orzecznictwie, wzbogacając je o historię tych toposów i interesujące przykłady ich zastosowania. Dodatkową zaletę stanowi wskazanie bogatej literatury krajowej i zagranicznej. Publikacja będzie nieocenioną pomocą nie tylko dla orzecznictwa i dogmatyki prawa, lecz także dla studentów tej dziedziny – również z tego względu, że napisano ją precyzyjnym językiem, z dbałością o jasność i zrozumiałość, nawet dla tych czytelników, którzy nie mają przygotowania teoretycznoprawnego.

Prof. Tomasz Gizbert-Studnicki

<https://akademicka.pl>

