

**Jacek Zaleśny<sup>1</sup>**

**Określoność przepisów prawa  
na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego**

Wyjściowym i trwałym założeniem przyjmowanym przez Trybunał Konstytucyjny jest pogląd, że stanowienie prawa, a więc także wybór najważniejszych wariantów legislacyjnych, jest domeną parlamentu. Cieszy się on względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym określanym przez większość sejmową<sup>2</sup>. Co do zasady, ocena celowości i trafności przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań wykracza poza zakres kompetencji sądu konstytucyjnego. Jest zaś on powołany do badania, czy parlament nie narusza przy tym norm, zasad i wartości ustanowionych w konstytucji RP. Nie jest natomiast właściwy do oceny słuszności czy celowości działań ustawodawcy. Te aspekty aktywności prawodawcy pozostają w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za które, jeśli ponosi on odpowiedzialność, to wyłącznie przed wyborcami<sup>3</sup>. Jednocześnie daleko posuniętej swobodzie w kształtowaniu materialnej treści przepisów prawa odpowiada po stronie prawodawcy obowiązek respektowania proceduralnych aspektów państwa prawnego<sup>4</sup>. Z tego też względu, gdy prawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej, wówczas niezbędna sta-

---

<sup>1</sup> Autor jest adiunktem w Zakładzie Systemów Politycznych Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>2</sup> Wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K.5/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 31, s. 24; wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P.6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, s. 703.

<sup>3</sup> Zob. orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. K.2/94, OTK w 1994 r. – cz. II, poz. 36, s. 51; wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K.26/97, OTK w 1997 r., poz. 24, s. 464; J. Potrzebszcz, *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007, s. 169–170.

<sup>4</sup> Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83, s. 1094.

je się interwencja Trybunału Konstytucyjnego w obowiązujący system prawa i wyeliminowanie regulacji prawnych godzących w standardy konstytucyjnie wyznaczone. Ma miejsce przełamanie założenia o racjonalnym działaniu normodawcy i domniemania zgodności przepisu prawnego z konstytucją RP.

Do kanonu państwa prawnego należy konstatacja, że prawodawca tak powinien kształtować normy prawne, aby w sposób jasny i precyzyjny określały wzorzec powinnego zachowania. Poszczególne przepisy powinny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg logicznej poprawności i spójności dotyczy tak poszczególnych jednostek redakcyjnych tekstu normatywnego, jak i całego aktu normatywnego. Ocena „logicznej poprawności”, uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach „zdroworozsądkowych”<sup>5</sup>. Przy badaniu norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy unormowania te pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane. Nie ulega wątpliwości, że o ile Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny „poziomej” zgodności aktów prawnych, ani do arbitralnej, wolicjonalnej oceny racjonalności całych aktów prawnych, o tyle badanie norm współwystępujących w jednym akcie prawnym mieści się w jego kompetencjach<sup>6</sup>.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, musi m.in. spełniać wymóg dostatecznej określoności. Przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Naruszeniem konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, niepozwalających jednostce przewidzieć konsekwencji prawnych jej zachowań<sup>7</sup>.

Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero spełnienie tego warunku pierwotnego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów oceny konstytucyjności przepisu

---

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P.6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, s. 703.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K.6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33, s. 448; Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6A/2002, poz. 83, s. 1086. Zob. M. Pruszyński, *Jasność, zrozumiałość i językowa poprawność prawa jako warunek jego zgodności z Konstytucją*, „Przeгляд Legislacyjny” nr 1, 2007.

prawnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresata, niezależnie od tego, czy jest nim podmiot profesjonalny czy podmiot nieprofesjonalny. Od racjonalnego prawodawcy oczekują oni stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, aby ich treść była oczywista dla adresata regulacji prawnej i pozwalała na wyegzekwowanie<sup>8</sup>. Jasne i jednocześnie precyzyjne tworzenie przepisów to warunek należytego komunikowania się prawodawcy z adresatami regulacji. Zarazem trzeba mieć na względzie, że – ze względu na złożoność przedmiotu regulacji – bezwzględne wypełnienie obu dyrektyw bywa nierealne. Z tytułu specyfiki regulacji prawnej, w typowej sytuacji ujęcie językowe przepisu jest wypadkową nakazu precyzji i zrozumiałości<sup>9</sup>.

Zasada określoności przepisów prawnych nakazuje w sposób ostrożny wykorzystywać zwroty niedookreślone. Zarazem tworząc normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie da się ich uniknąć. Posługiwanie się w prawie pojęciami nieostrymi nie można *a priori* traktować jako uchybienia legislacyjnego. Często bowiem skonstruowanie normy prawnej przy ich pomocy jest koniecznością. Prawodawca nie jest w stanie detalicznie przewidzieć wszystkich przyszłych przypadków, a jednocześnie powinien sprostać specyfice poszczególnych przypadków. Z tego względu posługiwanie się klauzulami generalnymi jest naturalnym sposobem postępowania prawodawcy. Istotne jest przy tym, aby dawało się ustalić desygnaty użytych przez prawodawcę zwrotów<sup>10</sup>. Zasada państwa prawnego nie wyklucza także posługiwania się w systemie prawa pojęciami odsyłającymi do funkcjonujących w społeczeństwie przekonań i ocen<sup>11</sup>. Na straży właściwego zastosowania zwrotów niedookreślonych stoją przede wszystkim normy procesowe. Nakazują one prawodawcy wykazać przesłanki, jakie legły u podstaw zastosowania normy prawnej skonstruowanej przy użyciu nieostrego pojęcia.

<sup>8</sup> Wyrok TK 21 marca 2001 r., sygn. K. 24/00, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 16, s. 327.

<sup>9</sup> J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 96 i n.

<sup>10</sup> Wyrok TK 12 września 2005 r., sygn. SK. 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91, s. 1079; wyrok TK 16 stycznia 2006 r., sygn. SK. 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, s. 40.

<sup>11</sup> Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r., sygn. K. 11/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 36, s. 82.

W związku ze stosowaniem pojęć nieostrych istotne znaczenie ma to, czy mają one ugruntowaną w świadomości prawnej jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw. Jeżeli prawodawca posługuje się pojęciami nieostrych, to domniemujemy, że nie mają one blankietowego charakteru. Niedookreśloność pojęć nie oznacza bezwzględnej niemożności określenia ich zakresu i treści. Podmioty stosujące prawo są zobligowane identyfikować ich treść z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, wartości i zasad konstytucyjnie chronionych. W drodze aktów stosowania prawa dookreślamy treść pojęć nieostrych. Tym samym, dla stwierdzenia niezgodności przepisu z konstytucją RP nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne wykazanie jego niejasności, wynikającej z posłużenia się przez prawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. Nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego o jego niekonstytucyjności. Do wyjątków powinny należeć sytuacje, gdy dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, za pomocą różnych metod wykładni, nie może być interpretowany w sposób racjonalny i zgodny z konstytucją RP. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny<sup>12</sup>. Brak dostatecznej precyzji przepisu prawnego dopiero wówczas jest podstawą orzeczenia niekonstytucyjności przepisu, gdy ustalenie jego treści nie jest możliwe w drodze wykładni, w tym wykładni dokonywanej przez sądy<sup>13</sup>. Natomiast w stanie faktycznym, ze względu na niską jakość powstającego prawa, naruszenie zasady określoności przepisów prawa jest wiodącą podstawą stwierdzenia niekonstytucyjności aktów prawnych<sup>14</sup>.

Z zasady określoności przepisów prawa nie wynika skierowany do ustawodawcy nakaz jednostkowego wskazywania desygnatów tych pojęć, których zakres znaczeniowy wskazać można jedynie poprzez egzemplifikację. Również desygnaty pojęć dające się ustalić w odniesieniu do innych regulacji

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. P. 36/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 103, s. 1050.

<sup>13</sup> Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r., sygn. K. 11/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 36, s. 82; wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK. 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47, s. 473.

<sup>14</sup> T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 195.

szczegółowych czy schematów struktur organizacyjnych, nie wymagają od ustawodawcy przytaczania tych regulacji bądź schematów, ale jedynie wskazania, o które z nich chodzi<sup>15</sup>. Niedookreśloność pojęć, przy pomocy których ma nastąpić identyfikacja adresatów regulacji, nie oznacza niemożności określenia ich zakresu i treści. Nakłada jednak obowiązek wykładni tychże pojęć w zgodzie ze standardami zawartymi w ustawie. Ilekroć ustawodawca posługuje się pojęciem nieostrym, należy założyć, iż ma świadomość, że istnieją prawem dopuszczalne możliwości jego określenia w praktyce stosowania prawa oraz, że w ramach obowiązującego prawa jest możliwa identyfikacja podstawowych wyznaczników tegoż pojęcia<sup>16</sup>.

Ocenę dopuszczalności posługiwania się przez prawodawcę pojęciami nieostrymi należy przeprowadzać *in casu*. Nie daje się w tym zakresie podjąć ustaleń o charakterze uniwersalnym, składających się na efekt postępowania w każdej w praktyce zaistniałej sytuacji. Można natomiast sformułować pewne ogólne kryteria, na podstawie których powinna następować ocena dopuszczalności posługiwania się przez prawodawcę pojęciami nieostrymi. Kwestia dotyczy „jakości” samych pojęć, która przekłada się na określoność przepisu oraz procedury, która nakazuje sądowi dokładne zbadanie przesłanek oraz pozwala na weryfikację ich zastosowania przez sąd<sup>17</sup>.

Problemu „jakości” pojęcia niedookreślonego nie można sprowadzać wyłącznie do jego znaczenia słownikowego. Co prawda język prawny korzysta z zasobów leksykalnych języka ogólnego, a wykładnia gramatyczna składa się na podstawową metodę interpretacji tekstu prawnego, to pojęcie funkcjonujące w języku powszechnym może uzyskać w języku prawnym specyficzne znaczenie. Kwestionując precyzję danego pojęcia, nie wystarczy zatem ograniczyć się do stwierdzenia, że w języku ogólnym jest ono wieloznaczne. Należy wykazać, że zachowuje ono wieloznaczność w języku prawnym, funkcjonując w określonym kontekście normatywnym i funkcjonalnym.

Gdy przepisy budzące wątpliwość co do określoności już obowiązują, to istotna jest ocena praktyki ich stosowania oraz wyjaśnienia formułowane w opracowaniach naukowych. Formalnie nie są one obowiązujące dla prak-

<sup>15</sup> Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r., sygn. K. 11/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 36, s. 81–82.

<sup>16</sup> Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r., sygn. K. 11/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 36, s. 82.

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. SK.56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67, s. 890.

tyki, ale wywierają na nią istotny faktyczny wpływ. Ocena sądowego rozumienia przepisu zawierającego zwrot niedookreślony może dać odpowiedź na pytanie, czy zapewnia on prawidłowość aktu stosowania prawa, a tym samym, czy nadal może obowiązywać. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, chodzi przy tym nie o poszczególne przypadki, lecz o ukształtowanie się linii orzeczniczej, pozwalającej udzielić odpowiedzi na to pytanie<sup>18</sup>. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny. Dopiero, gdy utrwalone orzecznictwo sądowe potwierdza, że brak precyzji prawodawcy uniemożliwia stosowanie przepisu prawnego, że zabiegi interpretacyjne nie dookreślą woli prawodawcy, dopiero wówczas traci on *ratio* dalszego obowiązywania i dojść powinno do jego uchylecia<sup>19</sup>.

Ocena zgodności przepisów prawa z zasadą określoności regulacji prawnych musi uwzględniać specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, charakter adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagę praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja<sup>20</sup>. Określoność regulacji prawnej jest szczególnie istotna, gdy ma miejsce ingerowanie w wolności lub prawa podmiotowe<sup>21</sup>. Szczególnie wówczas prawodawca zobligowany jest precyzyjnie wyznaczyć dopuszczalny zakres ingerencji. Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń wolności lub praw do ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostki, składającej się na klasyczny element państwa prawnego. Jest to zarazem sformułowanie wymogu odpowiedniej szczególności unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia wolności lub praw mają być ustanawiane tylko w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności ograniczenia danej wolności lub prawa. Sama lektura

<sup>18</sup> Ibidem, s. 890–891.

<sup>19</sup> Wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K.18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103, s. 1223–1224; wyrok TK z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. SK.42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148, s. 1562.

<sup>20</sup> Wyrok TK z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. SK.42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148, s. 1562.

<sup>21</sup> Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83, s. 1086; Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. K.23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62, s. 791.

przepisów ustawy ma wystarczyć do wyznaczenia kompletnego zarysu (konturu) tego ograniczenia<sup>22</sup>.

Istotnego znaczenia zasada określoności przepisów prawnych nabiera w przepisach o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), tj. w przepisach, których celem jest poddanie jednostki sankcji<sup>23</sup>. W prawie karnym – zgodnie z zasadą *nullum delictum sine lege certa* – zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany precyzyjnie i ściśle. W demokratycznym państwie prawnym funkcją prawa karnego jest nie tylko ochrona państwa i jego instytucji, ochrona społeczeństwa i poszczególnych jednostek przed przestępcami, ale także ochrona jednostki przed samowolą organów państwa. Prawo karne stwarza dla władzy barierę, za którą jednostka ma się czuć bezpiecznie. Bez przekroczenia pola zabronionego pod groźbą kary, nie może być pociągnięta do odpowiedzialności karnej. Prawo karne musi wyznaczać wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. Bariera, którą wytwarza nie może być ruchoma, swobodnie przenoszona, czy w inny sposób podległa instrumentalnemu wykorzystywaniu przez organy władzy publicznej. W sposób precyzyjny i ścisły musi władzę ograniczać<sup>24</sup>. Tak czyn, jak i kara muszą być precyzyjnie i ściśle określone.

Wymóg ustawowej określoności czynów zabronionych i ich typów statuuje ustrojodawca w art. 42 Konstytucji. Konkretyzuje w nim ogólne wymaganie określoności przepisów prawnych, o którym traktuje ustrojodawca w art. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 42 Konstytucji, odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, reguła określoności zawarta w art. 42 Konstytucji nakazuje ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnej, jak i organów stosujących prawo o dokonujących „odkodowania” treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona, czy też nie wypełnia. Skoro

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. SK.56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67, s. 888.

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83, s. 1086.

<sup>24</sup> Postanowienie TK z 25 września 1991 r., sygn. S. 6/91, OTK w 1991 r., poz. 34, s. 294; wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK.22/02, OTK w 2003 r., cz. III, poz. 64, s. 23.

ustawodawca wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, to nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości, czy nawet w niepewności co do tego, czy dane zachowanie jest czynem zabronionym pod groźbą danej sankcji, czy też czyn jest prawnie dozwolony<sup>25</sup>. Gdy mowa jest o czynie zabronionym, to chodzi o skonkretyzowane zachowanie, jakie można przypisać jednostce. Jakkolwiek zachowanie to może polegać na różnych aktach (działaniu, zaniechaniu), to nie budzi wątpliwości, że konieczne jest jego precyzyjne wskazanie (dookreślenie). Jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie spełnia wymogu określoności, a zatem jest niezgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji<sup>26</sup>.

Norma karna powinna wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. Gdy wszystkie te elementy znajdują się w przepisie karnym, wówczas mamy do czynienia z tzw. zupełnym przepisem karnym. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza, aby norma prawnokarna miała charakter odsyłający do innego aktu prawnego<sup>27</sup>. Przepis taki określa się jako niezupełny (niepełny, niekompletny). Z kolei w ramach tej kategorii przepisów występuje podział na niezupełne przepisy odsyłające oraz blankietowe. W obu przypadkach znamiona czynu zabronionego są zakreślone w innych przepisach niż te, które znajdują się w ustawie karnej. O ile tzw. przepisy odsyłające w ścisłym znaczeniu wskazują wyraźnie przepisy, które składają się na określoną normę karną, o tyle przepisy blankietowe (ramowe) w sposób ogólny odwołują się do przepisów już uchwalonych i opublikowanych lub które mają być uchwalone i opublikowane w przyszłości<sup>28</sup>. Znamiona czynu zabronionego wskazane są w innym akcie normatywnym niż ten, który zawiera normę sankcjonującą. Tego typu praktyki prawodawczej Trybunał Konstytucyjny *a priori* nie dyskwa-

---

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK w 2003 r., cz. III, poz. 64, s. 28.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 23 i n.; wyrok TK z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39, s. 552.

<sup>28</sup> J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 329.



lifikuje<sup>29</sup>. Zaznacza jednocześnie, że stosowanie tego typu narzędzi regulacji prawno-karnych powinno być w istotnej mierze ograniczone. Normy takie powinny wprowadzać się wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego<sup>30</sup>.

Trybunał wyklucza natomiast niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez organy władzy publicznej, czy też na „zawłaszczanie” przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Tego typu praktyka prawodawcza stwarzałaby stan niepewności po stronie jednostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolonych. Mogłaby prowadzić do dowolności orzekania i stanowić narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli. Mówić zatem można byłoby o samowoli państwa, która w demokratycznym państwie prawnym jest niedopuszczalna<sup>31</sup>.

W celu zobrazowania, w jaki sposób Trybunał Konstytucyjny aplikuje teoretyczne rozumienie zasady określoności przepisów prawa, warto przytoczyć kilka podjętych przez niego wyroków i sformułowanych na ich tle uzasadnień.

W myśl przepisów ustawy z 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, uprawnienia kombatanckie utracili funkcjonariusze organów bądź jednostek organizacyjnych Polskiej Partii Robotniczej lub Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, do których właściwości rzeczowej – terenowej i centralnej – w latach 1944–1956 należał nadzór nad strukturami Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, a także nadzorujących je komórki zwierzchnich związanych ze stosowaniem represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, oraz związanymi ze stosowaniem represji organami prokuratury wojskowej, sądownictwa powszechnego lub wojskowego i służby więziennej. Do katalogu osób, którym nie przysługują określone uprawnienia kombatanckie zaliczono również tych funkcjonariuszy PPR

<sup>29</sup> Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK w 2003 r., cz. III, poz. 64, s. 29.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 28–29.

i PZPR, do których należał nadzór nad zadaniami śledczymi i operacyjnymi wykonywanymi przez aparat bezpieczeństwa publicznego funkcjonujący poza strukturami Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, związanymi bezpośrednio ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższym przepisom prezydent RP zarzucił m.in. brak precyzji w zakresie wyznaczenia adresatów regulacji, a przez to, że pozwalają na odmowę przyznania statusu kombatananta także osobom spoza kręgu funkcjonariuszy jednostek PPR i PZPR, faktycznie sprawujących nadzór nad strukturami wykonawczymi aparatu represji. Co za tym idzie, zarzucił, że poprzez brak jednoznacznego kryterium wprowadzają zasadę odpowiedzialności zbiorowej. Jego zdaniem wymogu dostatecznej określoności regulacji ustawowej nie spełnia zawarte w kwestionowanym przepisie pojęcie nadzoru nad instytucjami aparatu represji. Wątpliwości wnioskodawcy budziło również użyte przez prawodawcę pojęcie funkcjonariusza, ze względu na to, że pozwala na zaliczenie do tego grona osób, pełniących jedynie funkcje pomocnicze lub techniczne<sup>32</sup>.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy dotyczących nieokreśloności kręgu adresatów regulacji, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że krąg osób tracących przywileje kombatanckie został wyraźnie zakreślony; po pierwsze, poprzez wskazanie organów, których to dotyczy; po drugie – poprzez czasowe ograniczenie problemu działalności tych osób do okresu 1944–1956. Weryfikacja dostateczności określonego przepisu kwestionowanego unormowania musiała więc polegać na wykazaniu, iż w konkretnej sprawie można poprzez zastosowanie ustawowych kryteriów wskazać na zamknięty krąg osób spełniających przesłanki ustawowe. Z drugiej zaś strony – konieczne było wykazanie, że konkretne osoby w sposób jednoznaczny nie spełniają ustawowo określonych przesłanek.

Okoliczność, że ustawodawca nie podał definicji opisowej pojęcia nie oznacza, że nie jest możliwe wskazanie obszarów znaczeniowych, temu pojęciu wyłącznie właściwych. Pojęcie funkcjonariusza zawsze pozostaje w nierozzerwalnym związku z instytucją, bądź strukturą, w ramach której i na rzecz której funkcjonariusz działa. Z jednostki organizacyjnej czy też or-

<sup>32</sup> Wyrok z TK 15 września 1999 r., sygn. K. 11/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 36, s. 78–81.

ganu, z którym jest związany, funkcjonariusz czerpie upoważnienie i umocowanie do podejmowanych przez siebie działań. Można w związku z tym mówić o swoistej identyfikacji tychże działań z celami organizacji, na rzecz której działa. Działalność samej jednostki organizacyjnej jest w praktyce uzewnętrzniana przez jej organy i funkcjonariuszy. Funkcjonariusz zapewnia zatem organizacji (organowi) możliwość działania poprzez realizację właściwych dla niej zadań merytorycznych. Status funkcjonariusza jest ściśle związany z realizowaniem merytorycznych zadań jednostki organizacyjnej (organu), a przez to ich podstawowych celów. Wnosząc *a contrario*, nie może być funkcjonariuszem osoba, która bezpośrednio nie realizuje merytorycznych celów jednostki organizacyjnej. Do kategorii funkcjonariuszy nie można więc zaliczyć osób spełniających niemerytoryczne funkcje pomocnicze i usługowe (np. sprzątaczką) czy techniczne (np. mechanik samochodowy), ponieważ działalność taka pozostaje poza sferą działań związanych z bezpośrednią realizacją merytorycznych celów danej jednostki organizacyjnej. Zakresu działalności tego rodzaju nie można jednak interpretować zawężająco. O tym, czy jakieś działania są działaniami merytorycznymi czy też wykonywaniem zadań niemerytorycznych o charakterze pomocniczym i technicznym, przesądza nie forma ich realizacji lecz rzeczywisty ich charakter<sup>33</sup>.

Drugim pojęciem kwestionowanym przez wnioskodawcę, jako niespełniającym wymogu dostatecznej określoności, było pojęcie nadzoru. Kwestia dotyczyła nadzoru sprawowanego przez organy i inne jednostki PPR lub PZPR nad instytucjami komunistycznego aparatu represji i wykonywanymi przez nie zadaniami. W przeświadczeniu Trybunału Konstytucyjnego, odwoływanie się w tym zakresie do normatywnych definicji nadzoru lub definicji wypracowanych przez doktrynę w odniesieniu do demokratycznego państwa prawnego nie jest uprawnione. Zwrócić bowiem należy uwagę, że status prawny PPR i PZPR nie był normatywnie określony. Nie mógł więc być także określony normatywny zakres nadzoru. Chodzi tu bowiem o nadzór faktyczny nad organami państwa. W takim stanie rzeczy, uzasadniał Trybunał, stosowanie miary demokratycznego państwa prawnego do relacji w ramach systemu totalitarnego byłoby oczywistym nieporozumieniem<sup>34</sup>. Treść pojęcia nadzoru, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, po-

<sup>33</sup> Ibidem, s. 84.

<sup>34</sup> Ibidem.

winna być analizowana w dwóch aspektach: po pierwsze, przez pryzmat charakteru podmiotów sprawujących nadzór oraz podmiotów nadzorowanych, a po drugie – przez pryzmat *ratio legis* omawianego unormowania.

PPR a następnie PZPR zajmowały pozycję pozwalającą na pełną kontrolę, a nawet zastępowanie struktur aparatu państwowego. Kontrola ta oznaczała podporządkowanie tychże struktur aparatowi partyjnemu. Możliwe było przez to stworzenie i wprowadzenie w życie koncepcji kierowniczej (przewodniej) roli partii. Koncepcja ta z czasem urosła do roli „zasady zasad” ówczesnego ustroju. Do istoty kierowniczej roli partii należało polityczne ukierunkowanie i wykorzystanie instytucji i organów państwa w tych dziedzinach, w których było to niezbędna dla realizacji celów partii. Oznaczało to m.in. podporządkowanie kierownictwu aparatu partyjnego sfery obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego.

Realizowana koncepcja kierowniczej roli partii posiadała szeroki zakres znaczeniowy. Pochłaniała w całości każde, nawet najszersze, pojęcie nadzoru. Jak przypomina Trybunał, żadna z wypracowanych przez doktrynę definicji nadzoru nie zakłada możliwości instrumentalnego wykorzystania nadzorowanych jednostek do realizacji własnych celów sprawującego nadzór. Możliwość taką dopuszczała natomiast koncepcja kierowniczej roli partii<sup>35</sup>.

Istotnym kryterium użytym przez prawodawcę w ustawie o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, było podporządkowanie nadzoru nad instytucjami aparatu represji, bądź wykonywanymi przez nie zadaniami, właściwości konkretnych organów bądź jednostek organizacyjnych PPR i PZPR. Właściwość ta została przez ustawodawcę określona na płaszczyźnie właściwości rzeczowej – terenowej i centralnej. Wskazując na zasady właściwości rzeczowej i terenowej organów PPR i PZPR, ustawodawca spełnił wymóg dostatecznej określoności. *Summa summarum*, przepisy prawne weryfikowanej ustawy, ujmowane całościowo, pozwoliły określić krąg osób będących funkcjonariuszami jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, których dotyczył zakwestionowany przepis.

Dnia 26 września 2002 r. Sejm uchwalił ustawę o jednorazowym opodatkowaniu nieujawnionego dochodu oraz o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa i ustawy – Kodeks karny skarbowy (tzw. ustawa abolicyjna). Jej adresatami były osoby, które w latach 1996–2001 uzyskały dochód podle-

<sup>35</sup> Ibidem, s. 85.

gający opodatkowaniu na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ale we właściwym czasie nie zgłosiły go do opodatkowania. Ustawa umożliwiła im legalizację uzyskanych dochodów bez kary, pod warunkiem złożenia deklaracji podatkowej i zapłaty jednorazowego podatku w wysokości 12% podstawy opodatkowania. Złożenie nierzetelnej deklaracji podatkowej rodziło sankcję w postaci ponoszenia odpowiedzialności według zasad ogólnych przewidzianych przez ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych. Ustawa regulowała także wpływ złożenia deklaracji na przebieg toczącego się już postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub skarbowej w sprawie uzyskania przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych. Postępowanie takie miało ulegać zawieszeniu, a dalszy tok zależeć od oceny rzetelności złożonej deklaracji.

Zgodnie z postanowieniami tzw. ustawy abolicyjnej, została ona ustanowiona w celu wykonania obowiązku podatkowego dotyczącego podatku dochodowego od osób fizycznych określonego w ustawie. Zastosowana formuła, charakterystyczna dla rozporządzeń stanowiących w celu wykonania ustaw, sugerowała uszczegółowienie przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sformułowanie to jest mylące. Tzw. ustawa abolicyjna wprowadzała bowiem odstępstwa od zasad przyjętych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zmieniała także inne akty prawne, zwłaszcza kodeks karny skarbowy. Nie można zaś ustawy regulującej wyjątki od zasad ogólnych określać jako służącą wykonaniu tych zasad<sup>36</sup>.

Identyfikując akt prawny, w wykonaniu którego ustawa była stanowiona, ustawodawca posłużył się między innymi wyliczeniem dzienników ustaw wprowadzających zmiany do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Już w chwili, gdy prezydent RP przekazał ustawę do Trybunału, wyliczenie zmian było nieaktualne. Dodatkowo trzeba brać pod uwagę, że przed ewentualnym wejściem przedmiotowej ustawy w życie oraz w toku jej obowiązywania, mogą nastąpić kolejne nowelizacje, także modyfikujące przepisy, do których odsyła ustawa. Tym samym powstało pytanie: jaki kształt ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ma stanowić podstawę oceny konkretnych stanów faktycznych: stan wynikający z wyli-

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6A/2002, poz. 83, s. 1087.

czenia zawartego w tzw. ustawie abolicyjnej, czy też aktualna treść ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych? Na tak stawiane pytanie prawodawca nie dał odpowiedzi.

Posłużył się normodawca formułą typu „w wykonaniu art. X ustawy ...”. Jest ona poprawna w przypadku rozporządzeń. Nie może natomiast być zastosowana do równorzędnych aktów normatywnych. Co się tyczy aktów wykonawczych do ustaw, to uchylenie przepisu upoważniającego do ich wydania (ewentualnie jego zmiana), skutkuje utratą mocy aktu wykonawczego. Wówczas stan prawny nie budzi wątpliwości. Inaczej jest w przypadku dwóch ustaw. Jeżeli jedna ma służyć wykonaniu obowiązków wynikających z drugiej ustawy, to może nie być jasne obowiązywanie ustawy „wykonawczej” w razie zmiany ustawy „wykonywanej”<sup>37</sup>.

Tzw. ustawa abolicyjna miała nie mieć zastosowania, jeżeli w związku z niewykonywaniem obowiązku podatkowego, toczy się postępowanie karne. Prawodawca nie określił natomiast, w stosunku do kogo i kiedy ma się ono toczyć, a także – jakie stadium postępowania pociąga za sobą skutek wyłączenia stosowania ustawy. Wątpliwości budził przedmiot postępowania. Na podatniku ciąży szereg obowiązków (np. prowadzenia ewidencji, składania deklaracji, czy wpłacania podatku w terminie). Żaden przepis typizujący przestępstwo lub wykroczenie skarbowe nie wymienia wśród znamion „niewykonywania obowiązku podatkowego dotyczącego podatku dochodowego od osób fizycznych”. Tym samym prawodawca precyzyjnie nie określił, w przypadku jakich postępowań tzw. ustawa abolicyjna miała mieć zastosowanie. Podobnie, nie dało się ustalić, w jakim czasie ma się toczyć postępowanie, aby fakt ten wyłączał stosowanie ustawy. W rachubę wchodziło przynajmniej kilka rozwiązań: data uchwalenia ustawy, data wejścia ustawy w życie, czy też dzień złożenia deklaracji przez osobę, która chce skorzystać z jednorazowego opodatkowania. Potencjalni adresaci regulacji prawnej nie mogli na podstawie jej treści ustalić, czy są objęci jej działaniem. Nieokreślenie w ustawie, w jakim czasie ma się toczyć postępowanie, co ma wpływ na zakres jej stosowania, narusza zasadę określoności przepisów<sup>38</sup>.

W tzw. ustawie abolicyjnej wprowadził prawodawca definicje niektórych pojęć, którymi operuje. Tzw. słowniczek zawarty w akcie normatywnym, powinien umożliwić jednoznaczne zrozumienie aktu i dzięki temu ułatwić

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 1088.

jego stosowanie. W świetle zasad techniki prawodawczej dopuszczalne jest nadawanie przez prawodawcę pojęciom wykorzystywanym w akcie normatywnym szczególnego znaczenia, odbiegającego od znaczenia danej nazwy w języku ogólnym. Dopuszczalne jest także nadanie szczególnego znaczenia terminom prawnym, o znaczeniu już określonym odmiennie, we wcześniejszym akcie. Zarazem jednak niezbędne jest jednoznaczne zdefiniowanie pojęć i konsekwentne posługiwanie się nimi w raz zdefiniowanym znaczeniu<sup>39</sup>.

W tzw. ustawie abolicyjnej zdefiniował prawodawca „dochód” jako sumę przychodów uzyskanych (osiągniętych) w latach 1996–2001, nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych. Natomiast w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych definiuje ustawodawca „dochód” jako nadwyżkę sumy przychodów z danego źródła nad kosztami ich uzyskania w roku podatkowym. Choć w tzw. ustawie abolicyjnej mógł ustawodawca wprowadzić szczególne rozumienie pojęcia „dochód”, to powinien nim się konsekwentnie posługiwać. Tymczasem pojęcie „dochodu” funkcjonowało w ustawie także w innym, niż podane w słowniczku, znaczeniu, tj. w znaczeniu ogólnym. Stanowił na przykład prawodawca, że osoby fizyczne nie podlegają opodatkowaniu jednorazowym podatkiem w zakresie przychodów i dochodów. Posługiwanie się w akcie normatywnym pojęciem w różnym jego znaczeniu jest naruszeniem zasad techniki prawodawczej, powodującym trudności w zrozumieniu treści ustawy<sup>40</sup>.

Na potrzeby ustawy definiował normodawca, czym jest czyn zabroniony. Wprowadzając do ustawy definicję legalną czynu zabronionego, odsyłał do innych przepisów prawnych. Sama konstrukcja definicji, zawierająca kolejne odesłania, w sposób rażąco narusza zasady przyzwoitej legislacji, zwłaszcza że rzecz dotyczy określenia czynu zabronionego. Kolejną wadą zaaprobowanej przez prawodawcę konstrukcji prawnej było to, że w rezultacie odesłań wyjaśnia ustawodawca, iż z czynem zabronionym mamy do czynienia, „jeżeli w toku postępowania wyjaśniającego zostaną ujawnione okoliczności uzasadniające podejrzenie, że podatnik zgłosił w deklaracji podatkowej dochód pochodzący z czynu zabronionego”. W konsekwencji, mimo wielopiętrowej definicji czynu zabronionego nadal nie było wiadomo, jakie zachowania są objęte tym pojęciem. Powyższe wyjaśnienie, pojęcia istotnego dla zakre-

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 1088–1089.

su stosowania ustawy, zawiera błąd logiczny tłumaczenia nieznanego przez nieznaną (*ignotum per ignotum*). Jako takie jest niedopuszczalne<sup>41</sup>.

W tzw. ustawie abolicyjnej niejasno określił prawodawca przedmiot opodatkowania. Posłużył się takimi zwrotami, jak: w celu wykonania obowiązku podatkowego osoby fizyczne „mogą ujawniać posiadany majątek pochodzący z przychodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych”; „w deklaracji podatkowej ujawnieniu podlega majątek”, „osoby fizyczne, które ujawnią w deklaracji podatkowej wartość majątku (...) zgłaszają taki dochód do opodatkowania”. W świetle wyżej przywołanych przepisów adresat regulacji mógł wnosić, że przedmiotem opodatkowania jest majątek. Treść przywołanych przepisów wskazuje, że tzw. ustawa abolicyjna jest adresowana tylko do tych podatników, którzy nieujawnione dochody zakumulowali w formie trwałych aktywów majątkowych. Dało się przyjąć, że wedle ustawodawcy brak materialnych śladów uzyskiwanych w przeszłości dochodów wyłącza opodatkowanie, gdyż nie ma dowodów, na podstawie których podatek mógłby im zostać wymierzony<sup>42</sup>.

Natomiast w innych przepisach przedmiotowej ustawy ustawodawca jako przedmiot opodatkowania przyjął dochód. Mówił, iż „ustawa reguluje jednorazowe opodatkowanie dochodu osoby fizycznej”; „w deklaracji podatkowej podatnicy ujawniają dane dotyczące dochodu, wskazując sposób jego uzyskania”; „od dochodu wykazanego w deklaracji podatkowej podatnicy obliczają jednorazowy podatek”; „opodatkowaniu (...) podlegają osoby fizyczne, które w latach 1996–2001 uzyskały dochód”. Tym samym nie określił prawodawca precyzyjnie, co adresat regulacji ma wskazać w deklaracji: majątek czy dochód i w konsekwencji, co jest przedmiotem opodatkowania. Ze względu na zasadę zupełności ustawy podatkowej, w rachubę nie wchodziło dookreślenie kwestii w drodze rozporządzenia. *Summa summarum*, brak rozstrzygnięcia w ustawie o przedmiocie opodatkowania nie odpowiadał standardowi określoności przepisów prawa.

Z tzw. ustawy abolicyjnej jednoznacznie nie wynikało nie tylko, jaki jest przedmiot opodatkowania, ale również, jaka jest podstawa opodatkowania. Problemy w tym zakresie wynikały z częstych zmian prawa podatkowego, w okresie którego miał dotyczyć jednorazowy podatek. Z ustawy dokładnie

<sup>41</sup> Ibidem, s. 1089.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 1091.



nie wynikało, jaki stan prawny należałoby przyjmować za punkt odniesienia przy składaniu deklaracji. Jak dostrzegł Trybunał Konstytucyjny, skoro tzw. ustawa abolicyjna została uchwalona w celu wykonania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w aktualnym brzmieniu, ze wszystkimi zmianami, to i sposób opodatkowania należałoby według obecnego stanu ocenić. Oznaczałoby to jednak zastosowanie ustawy do okresu sprzed jej wejścia w życie. Z drugiej strony, jeśli przyjąć, że deklaracja miała być składana za każdy rok według stanu prawnego obowiązującego w tym właśnie roku podatkowym, to zadanie stojące przed podatnikami i urzędnikami powołanymi do weryfikacji zeznań jawiło się jako istotnie niemożliwe do bezpiecznego wykonania<sup>43</sup>. Ustawa przyznała znaczną swobodę organowi weryfikującemu rzetelność deklaracji. Niemal każdą deklarację podatkową mógłby zakwalifikować jako nierzetelną, co wprowadziło element niepewności prawa i uczyniło regulację niezgodną z treścią art. 2 Konstytucji.

Błędy popełnione przez prawodawcę przy redagowaniu mechanizmu jednorazowego opodatkowania naruszyły zasadę określoności przepisów. Kwestie, których ustawodawca nie rozstrzygnął, dwuznaczne sformułowania, którymi się posłużył, stworzyły szerokie możliwości interpretacyjne. W konsekwencji ostateczne rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych pozostawił prawodawca organowi stosującemu prawo, przez co naruszył zasadę państwa prawnego. W ustawie wprowadzającej tzw. abolicję podatkową precyzja i jednoznaczność sformułowań mają szczególne znaczenie. Ustawa przewidywała bowiem samoobliczenie podatnika. Błędy przez niego popełnione, choćby wynikały z rozbieżności w rozumieniu treści przepisu, były zagrożone sankcją karną za złożenie nierzetelnej deklaracji podatkowej. Niejasność przepisów sprawiła, że doszło do naruszenia zasady prawidłowej legislacji. Zaś ich nierozzerwalny związek z całą ustawą nakazał Trybunałowi Konstytucyjnemu orzec, że cała tzw. ustawa abolicyjna nie spełnia standardu zgodności z konstytucją.

Ustawą z 27 czerwca 2003 r. prawodawca utworzył Wojewódzkie Kolegia Skarbowe. Uzyskały one m.in. 1) uprawnienie do uzyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania informacji o osobach; 2) prawo obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w miejscach publicznych; 3) prawo uzyskiwania oraz przetwarzania danych identyfikujących abonenta

<sup>43</sup> Ibidem, s. 1093.

sieci telekomunikacyjnej lub zakończenia sieci, między którymi wykonano połączenie, prawo uzyskiwania danych dotyczących próby połączenia między określonymi zakończeniami sieci; 4) uprawnienie do stosowania niejawnej kontroli operacyjnej. Gromadzenie informacji o osobach mogło mieć związek m.in. z: 1) badaniem prawidłowości stosowania cen urzędowych, a także cen umownych w zakresie objętym ograniczeniami swobodnego kształtowania ich poziomu; 2) rozpoznawaniem, zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw i wykroczeń związanych z obrotem z zagranicą towarami i technologiami objętymi kontrolą międzynarodową, naruszających prawa ochrony dóbr kultury narodowej, narodowego zasobu archiwalnego i ochrony własności intelektualnej, wprowadzania na polski obszar celny i wyprawiania z tego obszaru środków płatniczych pochodzących z przestępstw, a także ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych; 3) zapobieganiem i ujawnianiem przestępstw, o których mowa w art. 228–231 kodeksu karnego, popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca zbyt szeroko określił obszar zainteresowań wywiadu skarbowego w kontekście uprawnień do uzyskiwania informacji o osobach. Nie zawsze gromadzenie informacji o osobach jest konieczne przy wykonywaniu zadań, do których wywiad skarbowy został powołany. Z przepisów ustawy nie wynikało, czy informacje o osobach mogą być pozyskiwane tylko w ramach kontroli operacyjnej, a więc za zezwoleniem sądu, czy też w trakcie innych działań operacyjnych, niewymagających przestrzegania specjalnych procedur<sup>44</sup>.

W ustawie o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych ustawodawca nie sprecyzował jasno zakresu podmiotowego, warunków ani przesłanek, które muszą wystąpić, aby wywiad skarbowy mógł podjąć działania w stosunku do konkretnej osoby. W ówczesnym stanie prawnym ocenę tych warunków i przesłanek pozostawił uznaniu pracowników wywiadu skarbowego. Tym samym normodawca dał im nadmierną swobodę wkraczania w sferę prywatności jednostki. Przepis prawny powinien określić jednoznacznie ramy takich działań. Konstruuując przepis, który głęboko ingeruje w sferę prywatności jednostki, ustawodawca nie może stwierdzać, że sta-

<sup>44</sup> Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. K.4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64, s. 816.

nowione przepisy „sprzyjają tym celom”, czy też „ułatwiają ich osiągnięcie”. Wolę swą musi jasno i precyzyjnie wyrazić. Już z tych względów przedmiotowe przepisy ustawy należało uznać za niedookreślone<sup>45</sup>.

Z podobnych powodów należało zakwestionować przepis, który uprawniał pracowników wywiadu skarbowego do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń i dźwięków towarzyszących tym zdarzeniom w miejscach publicznych. Prawodawca dopuścił obserwowanie i rejestrację bez względu na przedmiot działań kontrolnych czy rangę czynu zabronionego, którego wykrycie i udowodnienie jest celem działań kontroli skarbowej. Nie przeprowadził rozróżnienia na obserwację połączoną z rejestracją samego obrazu od rejestracji obrazu i dźwięku, jak np. uczynił to w ustawie o Policji, w której zezwolił na rejestrację dźwięku tylko w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych.

Z punktu widzenia określoności przepisów nie do przyjęcia była regulacja, która dała wywiadowi skarbowemu prawo do uzyskiwania oraz przetwarzania danych identyfikujących abonenta, zakończenia sieci lub urządzenia telekomunikacyjnego, między którymi wykonano połączenie, oraz danych dotyczących uzyskania lub próby uzyskania połączenia między określonymi zakończeniami sieci, a także okoliczności i rodzaju wykonywanego połączenia. Przed zmianą przepisu (podobnie jak w ustawie o Policji) ustawodawca przewidywał, że dane identyfikujące abonenta sieci telekomunikacyjnej lub zakończenia sieci mogą być ujawnione kontroli skarbowej oraz przez nią przetwarzane wyłącznie w celu zapobiegania lub wykrywania przestępstw. W brzmieniu zmienionym, już takiego ograniczenia nie sformułował. Swoboda uznania wywiadu skarbowego, co do podjęcia przedmiotowych czynności, byłaby właściwie nieograniczona. W zasadzie każdy podatnik mógł się spodziewać podjęcia wobec niego powyższych czynności. Tak sformułowany przepis nie był więc wystarczająco precyzyjny i jasny. Nie zapewniał dostatecznej ochrony przed arbitralną ingerencją wywiadu skarbowego. W związku z powyższym uznany został przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny<sup>46</sup>.

W świetle przywołanych kilku wyroków Trybunału Konstytucyjnego odnoszących się do zasady określoności przepisów prawa potwierdzenie znaj-

<sup>45</sup> Ibidem, s. 817.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 819–821.

duje teza o gwarancyjnym charakterze przedmiotowej zasady. Trybunał odczytuje ją przez pryzmat ochrony wolności i praw podmiotowych jednostki w relacjach z organami władzy publicznej, w kontekście budowania zaufania jednostki do państwa i prawa jako wytworu jego aktywności.

### **Summary**

#### **The definite character of legal regulations in judicial decisions of the Constitutional Tribunal**

The subject of this paper is the definite character of legal regulations. The author has undertaken to analyze one of the most significant legal problems – the problem of proper legislation. The definite character of the law – as principle of the proper legislation – binds the legislative body in creating the law. It forces the legislature to formulate legal rules in a correct, precise and a clear way. And it is a violation of the Constitution to establish legal rules that are vague and ambiguous and that do not allow citizens to predict the legal consequences of their behaviors.