

Jacek Zaleśny

Kontrola konstytucyjności prawa jako forma badania relacji międzynormatywnych

SŁOWA KLUCZOWE:

*system źródeł prawa, kontrola aktów normatywnych,
domniemanie konstytucyjności prawa, tryb kontroli prawa,
skutki kontroli prawa*

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

Przyjęcie przez ustrojodawcę koncepcji hierarchicznego i spójnego wewnętrznie systemu źródeł prawa ewokuje potrzebę jego ochrony. Wytworzyć należy mechanizmy weryfikacji zgodności przepisów prawnych o niższym umocowaniu w hierarchii aktów normatywnych z przepisami o wyższym umocowaniu w przedmiotowej hierarchii. Brak owej procedury kontroli sprawiałby, że hierarchiczność systemu byłaby fikcją ustrojową. Ogłoszenie aktu normatywnego i upływ odpowiedniego *vacatio legis* skutkowałyby obowiązaniem aktu i w rezultacie stosowalnością jego przepisów. Tym samym stosowaniu podlegałyby przepisy, których konstytucyjność byłaby wątpliwa, a mimo to – bez decyzji prawodawczej stosownego podmiotu – nie byłoby możliwe ich usunięcie z systemu źródeł prawa.

Z tego typu sytuacją mieliśmy do czynienia w Polsce w okresie międzywojennym i do roku 1986. Konstytucje marcowa, kwietniowa i lipcowa proklamowały prymat konstytucji w systemie źródeł prawa, a jednocześnie nie dopuszczały kontroli zgodności ustaw z konstytucją. Ustrojodawca ani nie wyposażał sądów w kompetencje w tym zakresie ani też nie powołał specjalistycznego organu, który na zasadzie wyłączności orze-

kałby o relacjach między przepisami prawnymi o różnym usytuowaniu w systemie źródeł prawa. Stąd też w stanie faktycznym mogły obowiązywać ustawy sprzeczne z konstytucją, a mimo to podlegające stosowaniu.

W państwie prawnym *sensu largo* rozumianą kontrolę hierarchicznej zgodności prawa realizują wszystkie organy władzy publicznej. Wszystkie one są związane zasadą legalizmu. Zarazem spośród organów władzy publicznej wydzielamy organy wyspecjalizowane – powołane do kontroli hierarchicznej koherencji prawa. Są nimi Trybunał Konstytucyjny oraz sądy administracyjne.

Trybunalska kontrola konstytucyjności prawa

Domniemanie konstytucyjności prawa

Każdorazowo u podstawy procesu badania konstytucyjności prawa leży założenie, że organy władzy publicznej właściwie wykonują powierzone im zadania, a zatem stanowią prawo w sposób prawnie przewidziany, z udziałem właściwych podmiotów, o treści prawnie dopuszczalnej. Nie możemy zakładać, że ich postępowanie narusza zasadę legalizmu. Domniemujemy zatem, że system źródeł prawa jest spójny wewnętrznie, normy prawne niższego rzędu są zgodne z normami prawnymi wyższego rzędu, a prawodawca działa w sposób racjonalny. Dopiero efekt kontroli norm prawnych może owo domniemanie przełamać. Dopóki Trybunał Konstytucyjny w drodze wyroku nie podważy domniemania konstytucyjności prawa, dopóty zaskarżona norma prawna obowiązuje i jako taka podlega stosowaniu.

Szczególnie silne domniemanie konstytucyjności prawa jest przyjmowane w ramach kontroli prewencyjnej. Na podmiocie, który inicjuje kontrolę konstytucyjności prawa spoczywa ciężar dowodu, że kwestionowana regulacja prawna jest niezgodna z konstytucją. Wnioskodawca musi przedstawić przekonujące argumenty, uzasadniające tezę o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji¹. Jeżeli tego nie uczyni, to – zgodnie z zasadą orzekania na wniosek i w zakresie wniosku – Trybunał nie zastąpi go i nie uzupełni wniosku o kontrolę norm.

Domniemanie wewnętrznej spójności systemu źródeł prawa znajduje kontynuację w technikach wykładniczych stosowanych przez Trybunał Konstytucyjny. Mimo zakwestionowania przez wnioskodawcę konstytucyjności

¹ Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K.27/00, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 6, s. 122.

tucyjności prawa, Trybunał szuka jego wykładni w zgodzie z konstytucją (tzw. prokonstytucyjna wykładnia prawa). Jeżeli taką wykładnię jest w stanie ustalić (np. na podstawie dotychczasowego orzecznictwa sądów) wówczas orzeka, że norma prawna jest zgodna z konstytucją w danym jej rozumieniu i w danym jej rozumieniu ma być stosowana. Nie jest działaniem prawidłowym rozstrzyganie wątpliwości interpretacyjnych poprzez przyjęcie założeń prowadzących do wykładni pozostającej w sprzeczności z konstytucją. Wówczas gdy językowe sformułowanie danej normy pozwala na ustalenie takiego jej rozumienia, które pozwoli na ustalenie jej treści w zgodzie z konstytucją, to nie ma konieczności orzekania, iż norma prawna jest z konstytucją niezgodna. Prawidłowemu zastosowaniu techniki wykładni norm prawnych prowadzącej do nadania im znaczenia zgodnego z konstytucją należy dać pierwszeństwo. Orzeczenie o niezgodności z konstytucją ma zatem charakter *ultima ratio*². Dopiero, gdy żadna z możliwych wykładni normy nie pozwala na jej zharmonizowanie z konstytucją, dopiero wówczas Trybunał stwierdza niekonstytucyjność normy³. Tym samym orzeknięcie niezgodności normy prawnej z konstytucyjną jest ostatecznością, gdy w żaden sposób nie da się nadać normie prawnej takiego rozumienia, które doprowadziłoby do jej zgodności z normami konstytucyjnymi.

Przedmiot kontroli

Trybunał Konstytucyjny zawsze bada relacje zachodzące między normami prawnymi o różnym zakotwiczeniu w hierarchicznym systemie źródeł prawa. Dokonuje zatem pionowej kontroli prawa. Na poziomie aktów podustawowych kompetencję tę dzieli z sądami. Każdy sąd jest zdolny do oceny zgodności z ustawą normy niższego rzędu i – w przypadku stwierdzenia braku takiej zgodności – odmówić zastosowania normy rangi podustawowej. W razie stwierdzenia niezgodności sąd – inaczej niż Trybunał Konstytucyjny – normy nie uchyla, a jedynie nie stosuje w zawisłej sprawie.

Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest sanacja wszelkich uchybień legislacyjnych. Jego kognicja obejmuje tego rodzaju uchybienia, które przejawiają się w postaci niezgodności zaskarżonej normy

² Wyrok TK z 15 września 1999 r., sygn. K.11/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 36, s. 82; wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K.18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103, s. 1223.

³ Zob. A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 100.

prawnej z konstytucją. Tak zwane niezgodności poziome (sprzeczności, niespójności występujące w aktach tego samego rodzaju) nie są objęte kognicją Trybunału. Relacje między normami zawartymi w aktach tego samego rodzaju nie mogą być rozpatrywane w kategoriach niezgodności hierarchicznej norm. Pozioma kontrola prawa to domena sądów stosujących przepisy prawa przy rozstrzyganiu konkretnych spraw. Co najwyżej Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić niespójność ustawodawstwa i skierować stosowną sygnalizację do Sejmu⁴, ale to od woli parlamentu zależy, czy zastrzeżenia Trybunału znajdą czy też nie odzwierciedlenie w zmianie prawa.

Przedmiotem trybunalskiej kontroli są wyłącznie akty stanowienia prawna – akty normatywne, tj. akty zbudowane z norm prawnych. Nie bada on natomiast aktów stosowania prawa, tj. aktów o charakterze konkretno-indywidualnym. Kontrola aktów stosowania prawa wyznacza domenę sądów. Jeżeli tego typu akt został do Trybunału zaskarżony, to odmawia on nadania biegu wnioskowi, a jeżeli nadanie biegu wnioskowi już miało miejsce – umarza postępowanie⁵.

Trybunał orzeka o związkach między normami prawnymi o wyższym i niższym umocowaniu w systemie źródeł prawa. Normę prawną o wyższym umocowaniu w hierarchii prawa nazywamy wzorcem (podstawą) kontroli a normę prawną o niższym umocowaniu w hierarchii prawa – przedmiotem kontroli⁶. Bada, czy przedmiot kontroli jest zgodny z wzorcem kontroli. Nierzadko wzorzec kontroli konstytucyjnej tworzy zespół zasad i wynikających z nich konsekwencji. Są one wyrażone nie tylko wprost w treści przepisów, ale także składają się na dorobek interpretacyjny konstytucji (*acquis constitutionnel*). Wówczas ocena zgodności normy z danym wzorcem opiera się nie tylko na dosłownym brzmieniu tworzących ją przepisów, ale bierze również pod uwagę dorobek doktryny i orzecznictwa konstytucyjnego. Musi uwzględnić pełny kontekst konstytucyjny rozstrzyganych problemów⁷.

Trybunalskiej kontroli podlegają: ustawy, umowy międzynarodowe oraz przepisy prawa, wydane przez centralne organy państwowe. Try-

⁴ Orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36, s. 46; wyrok TK z 10 lipca 2006 r., sygn. K.37/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 79, s. 781.

⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 24.

⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 179.

⁷ Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK w 2002 r., cz. II, poz. 51, s. 459.

bunał Konstytucyjny przyjmuje materialne znaczenie ustawy, tj. jako aktu wywołującego skutki ustawodawcze, a nie formalne – ustawy jako aktu parlamentu. Tym samym przedmiotem kontroli objęte są nie tylko wszelkie typy ustaw uchwalonych przez Sejm, ale również przedwojenne akty ustawodawcze organów egzekutywy (w tym prezydenta od 2 sierpnia 1926 r.⁸), rządowe dekrety z mocą ustawy z lat 1944–1952, dekrety z mocą ustawy uchwalone przez Radę Państwa w latach 1952–1989 oraz rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta RP w trybie art. 234 aktualnie obowiązującej konstytucji.

Przedmiotem kontroli są wszelkiego rodzaju umowy międzynarodowe. Trybunał Konstytucyjny kontroluje zatem zarówno umowy międzynarodowe podlegające ratyfikacji (tak za uprzednią zgodą Sejmu, za zgodą wyrażoną w trybie art. 90 konstytucji, tj. wyrażoną przez Sejm i Senat lub w referendum, jak i ratyfikowane bez wcześniejszej zgody Sejmu), jak i umowy międzynarodowe, które dla swego stosowania wymagają wyłączenia zatwierdzenia.

Kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają także przepisy prawa, wydane przez centralne organy państwowe. Jest to określenie o charakterze zbiorczym. Obejmuje sobą różnego rodzaju akty normatywne o charakterze podstawowym, wydane przez centralne organy państwowe. Są to takiego rodzaju akty jak: rozporządzenia, zarządzenia, uchwały, regulaminy, statuty, instrukcje, pisma okólne, jeśli tylko mają charakter normatywny.

Kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje zatem akty normatywne szczebla centralnego. Są to tak akty o mocy powszechnego obowiązku, jak i akty o mocy wewnętrznego obowiązku. Zarazem są to nie wszystkie akty normatywne obowiązujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Co do zasady, spośród aktów prawnych o mocy powszechnego obowiązku z trybunalskiej kognicji wyłączył ustrojodawca akty prawa miejscowego. Tak jak pozostałe akty normatywne podlegają one kontroli legalności, ale nie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, lecz przede wszystkim w reżimie sądów administracyjnych. Zarazem Trybunał Konstytucyjny nie wyłączył zdolności orzekania o aktach prawa miejscowego w trybie skargi konstytucyjnej. Zastrzegł, że każdorazowo niezbędne są ustalenia, czy dany akt mimo swej specyfiki przedmiotowej lub podmiotowej i takiego a nie innego stopnia konkretyzacji jest lub

⁸ Więcej na ich temat zob. R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994; R. Kraczkowski, *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926–1935*, Warszawa 2007.

nie jest aktem prawa miejscowego. Tak zróżnicowana wewnętrznie sfera prawotwórstwa, jaką są akty prawa miejscowego, wymaga też traktowania w sposób odrębny każdego rodzaju aktu prawa miejscowego przy badaniu, czy mieści się on w wymogach związanych z aktami normatywnymi określonymi w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP⁹. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje również badania konstytucyjności aktów prawa wspólnotowego.

Wniosek o zbadanie konstytucyjności prawa

Kwestią wstępną, wymagającą rozstrzygnięcia przed rozpatrzeniem zasadności wniosku, jest zagadnienie granic, w jakich Trybunał ma rozpoznać sprawę. Trybunał Konstytucyjny orzeka bowiem nie tylko na wniosek, ale i w granicach wniosku (odpowiednio: pytania prawnego, skargi konstytucyjnej). Wniosek o zbadanie konstytucyjności aktu prawnego powinien zawierać dokładne określenie co najmniej kwestionowanego aktu normatywnego oraz sformułowanie zarzutu jego niezgodności z konstytucją. Weryfikowanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z konstytucją aktu prawnego, na wniosek uprawnionego podmiotu, oznacza, że Trybunał bada akt prawotwórczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę. Przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. Jeżeli natomiast wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem aktu prawnego, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny niż wskazany przez wnioskodawcę fragment tego samego aktu prawnego, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli wszystkie przepisy aktu prawnego, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna. W europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie¹⁰.

Na wniosek o kontrolę norm (pytanie prawne, skargę konstytucyjną) składa się cała wyrażająca go treść. W *petitum* wniosku następuje jedynie

⁹ Postanowienie TK z 6 października 2004 r., sygn. SK.42/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 97, s. 1152.

¹⁰ Orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK w 1996 r., t. II, poz. 45, s. 370; orzeczenie TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK w 1999 r., cz. I, poz. 29, s. 412; wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. P9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9, s. 94.

usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie kluczowych w tym względzie wzorców kontroli. Istotę wniosku tworzą bowiem zarówno treści wyrażone w jego *petitum*, jak i te, które, znajdują się w uzasadnieniu do niego¹¹. Powyższe treści muszą być przez Trybunał łącznie traktowane. Z tego też względu wniosek o kontrolę norm ma być uzasadniony. Jeśli nie zawiera uzasadnienia postawionych zarzutów to nie spełnia wymogów formalnych, od których zależy jego merytoryczne rozpoznanie. W takie sytuacji w danym zakresie postępowanie podlega umorzeniu.

Co do istoty, Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku. W zasadzie nie może więc badać zgodności z konstytucją tych przepisów aktu normatywnego, które nie były zaskarżone. Zarazem jednak – w świetle art. 188 Konstytucji RP – bada zgodność ustaw, umów międzynarodowych, przepisów prawa, wydanych przez centralne organy państwowe z konstytucją. W ten sposób, szeroko wyznaczony przedmiot badania obliguje go do poszukiwania optymalnego wzorca kontroli, uwzględniającego całokształt stawianych zarzutów¹². Rolą Trybunału jest bowiem nie tylko wydanie wyroku w zawisłej przed nim sprawie, ale przede wszystkim wyeliminowanie z systemu normatywnego wadliwej regulacji¹³.

Okoliczność, że wnioskodawca w istocie nie tyle kwestionuje zawarte w akcie normatywnym unormowania jako takie, ile w związku z tymi unormowaniami zarzuca brak w nich pewnych, jego zdaniem niezbędnych, unormowań, nie czyni wniosku wadliwym. Trybunał Konstytucyjny bada zgodność aktów normatywnych z konstytucją. Nie ma przy tym kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu normatywnego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. Tym samym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oddziela się ocenę zgodności z konstytucją zaniechania prawodawczego od pominięcia w akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień¹⁴. W przypadku aktu prawnego wydanego i obowiązującego, Trybunał Konstytucyjny jest kompetentny do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w przepisach aktu nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę obję-

¹¹ Wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. P9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9, s. 94.

¹² Wyrok TK z 13 marca 2000 r., sygn. K.1/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 10, s. 208.

¹³ Zob. K. Wojtyczek, *Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy 2003, nr 1, s. 32.

¹⁴ Wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK w 2001 r., cz. II, poz. 52, s. 510; wyrok TK z 17 kwietnia 2007 r., sygn. SK.20/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 38, s. 387. A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 122.

tej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości konstytucyjne. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować. W drugim wypadku następstwem wyroku o niekonstytucyjności aktu normatywnego jest niewyeliminowanie z niego wadliwego fragmentu czy zastąpienie go odpowiednikiem pozbawionym wady, lecz jego uzupełnienie o odpowiedni fragment niezbędny z punktu widzenia zgodności z konstytucją. Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego w tego typu przypadkach nie może być traktowana jako zastępowanie przez Trybunał ustawodawcy w określaniu treści prawa pozytywnego. Należy ją traktować jako stwierdzenie, że w danym wypadku prawodawca przekroczył konstytucyjne granice przysługującego mu władztwa do stanowienia prawa¹⁵. Innymi słowy, regulacja niepełna oznacza, że respektując kompetencje ustawodawcy do wyboru materii normowanej, dopuszcza się zaskarżenie pominięcia ustawodawcy w zakresie materii przez niego wybranej. Inaczej jest w przypadku zaniechania ustawodawczego. Jego zaskarżenie nie jest możliwe, gdyż dotyczyłoby zakresu, którego ustawodawca nie wybrał do przedmiotu regulacji¹⁶.

Wnioskodawcy

Postępowanie w sprawie kontroli norm prawnych jest wszczynane wyłącznie na wniosek uprawnionego podmiotu. Wyklucza się wszczynanie postępowania przed Trybunałem z urzędu. Ustrojodawca wydziela trzy grupy podmiotów mających legitymację do zaskarżenia przed Trybunałem Konstytucyjnym norm prawnych¹⁷. Na grupę pierwszą składają się podmioty wyposażone w legitymację ogólną do złożenia wniosku o kontrolę norm. Są to: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, co najmniej 50 posłów, co najmniej 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby

¹⁵ Orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK w 1996 r., t. II, poz. 45, s. 371–372; wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK w 2000 r., cz. II, poz. 42, s. 419.

¹⁶ Wyrok TK z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112, s. 1313.

¹⁷ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 207. Por. W. Johann, *Legitymacja do występowania z wnioskami przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 26.

Kontroli oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Każdy z nich może wystąpić z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności dowolnej obowiązującej normy prawnej (podlegającej trybunalskiej kontroli), bez potrzeby wskazania na interes prawny czy faktyczny w sprawie. Wystarczy samo abstrakcyjne przekonanie, oderwane od aktów stosowania prawa, od szczególnych właściwości danego podmiotu, że norma jest niekonstytucyjna, aby mogło dojść do kontroli norm.

Grupa druga, to podmioty posiadające legitymację ograniczoną treścią kwestionowanego aktu normatywnego. Ograniczoną zdolność wnioskowania o kontrolę norm mają następujące podmioty: Krajowa Rada Sądownictwa, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i inne związki wyznaniowe. Powyższe podmioty mogą składać wnioski do Trybunału Konstytucyjnego tylko podważające normy zawarte w aktach prawnych dotyczących spraw objętych zakresem działania danego podmiotu. Powiązanie sprawy wnoszonej z określonym zakresem działania wnioskodawcy należy interpretować w sposób ścisły. Oznacza to, że złożony do Trybunału wniosek musi być bezpośrednio związany z interesem prawnym danego podmiotu jako takiego lub interesem prawnym członków tego podmiotu, do którego reprezentowania dany podmiot został powołany¹⁸. Podmiot musi wykazać związek między zaskarżoną normą prawną a sprawami objętymi zakresem jego działania. Powyższego ograniczenia nie można utożsamiać z ograniczeniem zakresu przedmiotowego rozpatrzenia wniosku przez Trybunał. Jeżeli skarżący wykaże związek między zaskarżoną normą prawną a zakresem swego działania, to nie ma przeszkód, aby sprawa została rozpatrzona w całym wskazanym we wniosku zakresie. Ani w konstytucji, ani w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym prawodawca nie ogranicza katalogu zarzutów niezgodności z konstytucją, które może podnieść wnoszący wniosek¹⁹.

Na grupę trzecią składają się podmioty wyposażone w legitymację szczególną do złożenia wniosku o kontrolę norm. Uzasadnia ją interes prawny (pytanie prawne) albo interes indywidualny (skarga konstytucyjna). Sąd stawiający pytanie prawne musi wykazać, że od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego może zależeć rozstrzygnięcie toczącej się

¹⁸ Wyrok TK z 17 października 2005 r., sygn. K 6/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 100, s. 1194–1195.

¹⁹ Wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK w 2001 r., cz. II, poz. 52, s. 508–509.

przed sądem sprawy oraz, że pytanie prawne nie zmierza do uruchomienia abstrakcyjnej wykładni wskazanego przez sąd przepisu. Natomiast wnoszący skargę konstytucyjną zobligowany jest wykazać, że akt normatywny, na podstawie którego zostało podjęte ostateczne rozstrzygnięcie, narusza jego wolności lub prawa osobiście, bezpośrednio i aktualnie.

Kryteria kontroli norm prawnych

Trybunał Konstytucyjny stosuje trzy kryteria (aspekty) kontroli (tzw. trójaspektowa kontrola konstytucyjności prawa²⁰): 1) dochowania trybu stanowienia aktu normatywnego, 2) kompetencyjne i 3) treściowe (merytoryczne). Wszystkimi trzema posługuje się łącznie, niezależnie od tego, czy wnioskodawca na nie wszystkie się powołał²¹. Kryterium dochowania trybu stanowienia aktu normatywnego odnosi się do przepisów procedury powstawania aktu normatywnego. Kryterium kompetencyjne dotyczy norm kompetencji prawotwórczej, czyli norm określających jakie podmioty, w jakim trybie i w jakim zakresie powinny uczestniczyć w powstawaniu zakwestionowanego aktu normatywnego. Aspekt materialny kontroli norm odnosi się do norm wyznaczających wszelkiego rodzaju zachowania się, czyli do efektu działalności prawodawcy.

W szczególności, nie jest rolą Trybunału orzekanie o celowości, racjonalności lub skuteczności przyjętych przez prawodawcę regulacji. Wybór wartości ukierunkowujących określone rozwiązania legislacyjne należy do ustawodawcy, z tym założeniem, że granice swobody tego wyboru określają zasady i przepisy konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny interweniuje jedynie wówczas, gdy ustawodawca przekroczył zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych staje się ewidentne²².

Gdy skarżący wskazuje na naruszenie tak procedury tworzenia danego rodzaju aktu normatywnego, jak i na jego treściową niekonstytucyjność, to w pierwszej kolejności rozważenia wymagają zarzuty proceduralne.

²⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 253 i n.; J.A. Porowski, *Skutki orzeczeń o niekonstytucyjności aktów normatywnych*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997, s. 175.

²¹ P. Radziejewicz, *Przywrócenie mocy obowiązującej przepisu prawnego jako skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 40.

²² Wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. K.24/97, OTK w 1998 r., poz. 6, s. 96; wyrok TK z 7 grudnia 1999 r., sygn. K.6/99, OTK w 1999 r., cz. II, poz. 46, s. 252.

Jeżeli bowiem zaskarżona norma prawna została uchwalona z naruszeniem przepisów procedury, to jest to wystarczającą przesłanką dla uznania jej niekonstytucyjności. Wobec tego nie ma potrzeby dokonywać oceny merytorycznej zarzutów²³. Przy badaniu konstytucyjności prawa Trybunał ocenia nie tylko jego materialną zgodność z normami wyższego rzędu. Jest także uprawniony do zbadania, czy akt został przyjęty z dochowaniem trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania. Może to czynić niezależnie od zakresu zarzutów, jakie stawia wnioskodawca²⁴. Daje to Trybunałowi legitymację do badania, czy dochowano wszystkich wymogów trybu prawodawczego, które zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym. Obowiązujące przepisy dają także podstawę do badania przez Trybunał Konstytucyjny pełnego dochowania tych wszystkich elementów procedury prawodawczej, które zostały sformułowane w przepisach o randze ustawowej, czy w przepisach regulaminów parlamentarnych²⁵. Przykładowo, rangę ustawową mają postanowienia ustanawiające uprawnienia niektórych podmiotów do zajmowania stanowiska i wyrażania opinii o projektach ustaw, zanim projekty te zostaną uchwalone przez Sejm. Fakt, że uprawnienie np. związku zawodowego do opiniowania projektów ustaw ma charakter ustawowy, a nie konstytucyjny, nie wyklucza kompetencji Trybunału do zbadania, czy warunki przewidziane w ustawie o związkach zawodowych zostały spełnione. Dochowanie trybu określonego w przepisach prawa oznacza nałożony na prawodawcę obowiązek konsultowania założeń projektów ustaw, jeżeli ustawodawca przyznał takie prawo konkretnym podmiotom. Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm, działa bowiem na podstawie i w granicach prawa. Przepis art. 7 konstytucji stanowi gwarancję zachowania trybu przyjmowania aktów prawnych określonego w konstytucji i ustawach. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie każde naruszenie ustawowych czy regulaminowych wymogów odnoszących się do trybu prawodawczego stanowi naruszenie postanowień konstytucji. O takim naruszeniu można mówić dopiero wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych ele-

²³ Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K.3/98, OTK w 1998 r., poz. 19, s. 339. K. Wojtyczek, *Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1, s. 35.

²⁴ Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K.3/98, OTK w 1998 r., poz. 19, s. 344; wyrok TK z 8 listopada 2005 r., sygn. SK.25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112, s. 1308.

²⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 264.

mentów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy²⁶.

Kontroli trybu powstawania aktu normatywnego nie da się zredukować do czynności składających się na przygotowanie aktu przez dany organ (np. rozpatrzenie projektu ustawy w Sejmie, przyjęcie aktu w drodze głosowania przez obie izby w sposób określony w konstytucji i regulaminach izb). Obejmuje ona także przygotowanie projektu z udziałem zorganizowanych grup (organizacji) społecznych, jeżeli taki udział jest ustawowo przewidziany²⁷. Jak już wskazano wyżej, samo ustalenie faktu naruszenia przepisów o konsultacjach społecznych w procesie stanowienia innego aktu normatywnego nie musi przesądzać o automatycznej niekonstytucyjności tego ostatniego ze względu na naruszenie konstytucyjnych zasad państwa prawnego i praworządności. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza przyjęcie rozumowania, iż prawodawca działał w sytuacji szczególnej – w swoistym stanie wyższej konieczności, tj. miał do wyboru naruszenie przez niepełne zastosowanie ustawowej zasady konsultacji projektu ustawy albo naruszenie zasady konstytucyjnej, jak np. dbałości o finanse publiczne²⁸. Rozumowanie takie musi być wsparte przynajmniej uprawdopodobnieniem, że nie było alternatywy, że brak właściwych konsultacji nie wynikał z niedowładu administracyjnego, czy opieszałości, lecz z obiektywnego zbiegu terminów: zmiany rządu, konieczności złożenia projektu nowej ustawy budżetowej i w związku z nim przygotowania projektów odpowiednich tzw. ustaw obołobudżetowych, czy też z innych tego typu okoliczności. Potrzeba zachowania równowagi budżetowej powoduje, że sprawą priorytetową jest dochowanie wartości konstytucyjnej w postaci zachowania równowagi budżetowej państwa, nawet kosztem niezachowania w pełni ustawowo wymaganych terminów konsultowania projektu ustawy²⁹.

W kontekście poprawności przeprowadzenia konsultacji nie bez znaczenia jest fakt uczestnictwa w pracach właściwych komisji sejmowych przedstawicieli merytorycznie zainteresowanych regulacją podmiotów, czy też przesłanie do Sejmu ich stanowiska w kwestii projektu zaskarżo-

²⁶ Wyrok TK z 17 października 2005 r., sygn. K.6/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 100, s. 1195; wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. K.31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147, s. 1544.

²⁷ Orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., sygn. K 3/91, OTK w latach 1986–1995 r., t. III, poz. 1, s. 257.

²⁸ Wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., sygn. K.15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5, s. 46.

²⁹ Tamże, s. 46–47.

nej ustawy. Z pewnością nie zastępuje to formalnie określonych wymogów w zakresie konsultowania projektów aktów normatywnych, jednak powoduje, że reprezentanci odpowiednich podmiotów mieli faktyczną możliwość przedstawienia swojego stanowiska w sprawie, co składa się na samą ideę konsultacji społecznych. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że w tego typu sytuacjach, konsultacje – choć częściowe, niepełne i wadliwe – to jednak miały miejsce³⁰. Tym samym w konkretnych warunkach, w pewnej mierze wypełniają dyspozycję przepisów prawa i nie pozwalają na stwierdzenie, że ustawa jako przyjęta w wadliwej procedurze, z powodów formalnych jest niezgodna z konstytucją. W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, przy wielokrotnym badaniu dochowania procedur opiniodawczych, nie nadaje się tym przepisom rygorystycznej interpretacji.

Zakres obowiązku zasięgnięcia opinii i skutki naruszenia tego obowiązku należy oceniać także na tle ogólnego charakteru regulowanej materii i zakresu regulacyjnej swobody, jaki w tej materii zostaje ustawodawcy pozostawiony przez konstytucję czy prawo międzynarodowe. Obok materii, które pozostawione są politycznej swobodzie regulowania ustawowego (w szczególności dotyczy to materii socjalnych i gospodarczych, regulowanych w oparciu o określoną polityczną wizję rozwoju społecznego), istnieją materie, w których konstytucja wyznacza ustawodawcy znacznie ciaśniejsze ramy, a niemal każda regulacja ustawowa wymaga starannej oceny z punktu widzenia dopuszczalności jej ustanowienia i zawartych w niej treści. W pierwszym rzędzie tego typu materią są prawa człowieka i obywatela. W przypadku tego typu regulacji, gdy prawo wymaga zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych, to brak takiej opinii można uważać za poważne naruszenie trybu postępowania. Brak opinii pozbawia bowiem parlament możliwości podjęcia decyzji w oparciu o te wszystkie elementy, którymi musi on dysponować. Jeżeli zaś treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedzinę traktowane przez konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach³¹.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, do dziedzin życia, w których konstytucja wyznacza ustawodawcy wąskie ramy, zaliczyć należy problematykę niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Regulacje ustawodawcze wkraczające w tę dziedzinę są dopuszczalne, ale tylko

³⁰ Tamże, s. 47.

³¹ Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r. sygn. K.3/98, OTK w 1998 r., poz. 19, s. 353.

wyjątkowo, w niezbędnym zakresie i w celu ochrony powagi, autorytetu i odrębności władzy sądów. Skrupulatne przestrzeganie wszystkich reguł i wymagań proceduralnych ma tu znaczenie szczególne. Należy je traktować jako jedną z gwarancji, aby ustawodawca nie nadużył swej władzy. Procedura ich przyjmowania musi być oceniana drobiazgowo, a naruszenia tej procedury muszą być traktowane z należytą powagą. Dotyczy to na przykład naruszeń roli Krajowej Rady Sądownictwa w zajmowaniu stanowiska wobec rozwiązań ustawodawczych. Nadmierne przyspieszenie prac sejmowych i zaniechanie zwrócenia się do Rady o zajęcie stanowiska, czy też zaniechanie odczekania stosownego czasu na zajęcie stanowiska przez Radę prowadzi do uchwalenia ustawy w sposób, który nie pozwala Krajowej Radzie Sądownictwa na realizację jej konstytucyjnego zadania, jakim jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Szczególny splot czynników może więc nie pozwolić na uznanie, że konstytucyjnie dopuszczalne było pominięcie opiniodawczych uprawnień organu w procesie powstawania regulacji prawnej. W rezultacie nie dojdzie do zajęcia przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznego stanowiska wobec zarzutów wnioskodawców. Trybunał przyjmuje bowiem, że skoro w przyszłości parlament może przyjąć regulację w analogicznym brzmieniu względem zakwestionowanej przez podmiot skarżący, ale już w procedurze zgodnej z wymaganiami ustanowionymi przez prawo, to zajmowanie stanowiska merytorycznego byłoby przedwczesną ingerencją w przyszłe prace ustawodawcze. Rozstrzygnięcie materialne sprawy byłoby nie do pogodzenia z obowiązującą Trybunał Konstytucyjny zasadą powściągliwości sędziowskiej³².

Zdarzeniem, które ze względów formalnych może dyskwalifikować ustawę jest nadużycie poprawki poselskiej (odpowiednio: senackiej)³³. Wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy (w Senacie – ustawy). Nie mniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcić się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej. Tym samym istnieją granice, poza które treść poprawek nie może wykraczać. Poprawka musi się znajdo-

³² Tamże, s. 353–355.

³³ Więcej na temat senackiej poprawki w kontekście proceduralnej i kompetencyjnej zgodności ustawy z konstytucją zob. np. M. Dobrowolski, *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalanych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5, B. Skwarka, W. Orłowski, *Zakres poprawek Senatu – problemy teorii i praktyki*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4; J. Szymanek, *Zakres przedmiotowy poprawek Senatu do ustawy*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11.

wać w określonej relacji względem projektu ustawy. Poprawki, polegające na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym przez wnioskodawcę projektem. Związek ten ma wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny. Konkretnie poprawki muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z treścią projektu. Muszą zmierzać do modyfikacji jego treści, a nie do stworzenia nowego projektu³⁴.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, istnieje konstytucyjny nakaz, aby podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak aby nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczy to zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedmiotem rozważań w komisjach. Zasada rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Jej celem jest możliwie najdokładniejsze i najwnikliwsze rozpatrzenie projektu, a przez to wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych rozwiązań. Zasada trzech czytań oznacza więc konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, nie zaś tylko technicznym, i wynika z niej dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek, które mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań proponowane przez inicjatora procesu ustawodawczego. Muszą jednak mieścić się w zakresie projektu poddanego pierwszemu czytaniu³⁵.

Konsekwentna linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na konieczność akcentowania odrębności instytucji „poprawki” i „inicjatywy ustawodawczej”. Istotą „inicjatywy ustawodawczej” jest poddanie wszystkich proponowanych treści pełnej procedurze parlamentarnej, zanim dojdzie do ich uchwalenia. Natomiast „poprawka” wnoszona jest w trakcie prac nad projektem ustawy (bądź do już uchwalonej ustawy). Nigdy więc treści w niej proponowane nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia. Dopuszczalność i zakres poprawek zależy od etapu prac parlamentarnych, na którym zostają wnoszone. W postępowaniu

³⁴ Wyrok TK z 21 grudnia 2005 r., sygn. K.45/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 140, s. 1598.

³⁵ Tamże, s. 1598–1599.

sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Etap dokonywania modyfikacji jest na tyle wczesny, że nie brakuje czasu na refleksję, konsultacje i poznanie reakcji opinii publicznej. Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach procesu ustawodawczego³⁶.

Zarzutu niekonstytucyjności nie może stanowić sama w sobie szybkość postępowania ustawodawczego. Może być ona oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku postępowania oceniającego merytoryczną wartość przepisów ustawy. Istnieje wprawdzie podobieństwo, że ustawa pośpiesznie rozpatrzona i uchwalona może zawierać błędy, ale nie może to przesądzać oceny zgodności ustawy z konstytucją³⁷.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że władza ustawodawcza parlamentu (jego izb) i związane z nią uprawnienia innych podmiotów realizują się za pomocą sformalizowanej procedury ustawodawczej, składającej się z poszczególnych stadiów (faz). W ich ramach uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań mających wpływ na treść lub formę ustawy. W toku procesu ustawodawczego każde z tych działań posiada określony cel, a skorzystanie z niego wywołuje określone konsekwencje prawne. Posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie postępowania ustawodawczego, zniweczyć może podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa³⁸.

W proceduralnym aspekcie badania konstytucyjności prawa istotne jest znaczenie, jakie dla prawidłowego stanowienia prawa odgrywa przestrzeganie konstytucyjnych i regulaminowych warunków uchwalania ustaw. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącym się do kwestii procedury legislacyjnej, stwierdzenie niekonstytucyjności prawa jest następstwem uchybień w stosunku do norm rangi konstytucyjnej,

³⁶ Tamże, s. 1599.

³⁷ Wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K.4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32, s. 345.

³⁸ Orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 39, s. 389.

regulujących tryb ustawodawczy. Trybunał ocenia stosowanie norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego. Ocena taka może obejmować nie tylko wpływ, jaki ewentualne naruszenia regulaminu mogą mieć na przyjęte przepisy ustawy, ale również może dotyczyć respektowania w toku prac parlamentarnych prawa posłów do wyrażania indywidualnie i zbiorowo stanowiska wobec projektu³⁹. Natomiast weryfikacji pod kątem konstytucyjności nie podlega samo szybkie tempo procesu prawodawczego.

Nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie konstytucji. O takim naruszeniu można mówić tylko wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. Zarazem jednak – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – niestwierdzenie niekonstytucyjności postępowania prawotwórczego nie oznacza, że w toku postępowania nie wystąpiły uchybienia negatywnie wpływające na jakość procesu prawodawczego i tworzonych regulacji prawnych. Niestwierdzenie niekonstytucyjności postępowania nie jest tożsame z bezwarunkową aprobatą dla zachowań prawodawcy. Postępowanie normotwórcze może przybierać taki kształt i intensywność, że będzie to równoznaczne z pogwałceniem zasady demokratycznego państwa prawnego. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których posłowie zostaliby *de facto* pozbawieni możliwości zajęcia stanowiska co do przedmiotu prac ustawodawczych, a jednocześnie nie byłoby w praktyce możliwości uruchomienia wewnątrzparlamentarnego systemu kontroli naruszeń regulaminu⁴⁰.

Kontrola prewencyjna a kontrola represyjna

W zależności od przedmiotu kontroli, badanie zgodności norm prawnych z konstytucją może nastąpić w trybie kontroli prewencyjnej (uprzedniej) oraz w trybie kontroli represyjnej (następczej). Pierwszy z nich obejmuje akty normatywne już powstałe, ale jeszcze nie ogłoszone we właściwym dzienniku urzędowym. Natomiast druga z postaci kontroli obejmuje akty normatywne już ogłoszone we właściwym dzienniku urzędowym. Przy czym podstawową kontrolą jest kontrola obowiązujących aktów norma-

³⁹ Wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K.4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32, s. 346.

⁴⁰ Tamże, s. 347.

tywnych, tj. już ogłoszonych we właściwym publikatorze. Kontrola prewencyjna ma charakter wyjątkowy, uzupełniający.

Upřednia kontrola norm różni się od kontroli następcej w czterech aspektach: 1) przedmiotem kontroli, 2) wzorcem kontroli, 3) podmiotem występującym o kontrolę i 4) skutkiem kontroli. Kontrola prewencyjna obejmuje wyłącznie ustawy przed ich podpisaniem przez Prezydenta RP i umowy międzynarodowe przed ich ratyfikacją przez Prezydenta RP. W obu przypadkach wzorcem kontroli jest wyłącznie Konstytucja RP. Wobec ustawy nie może nim być umowa międzynarodowa, która dla ratyfikacji wymagała upředniej aprobaty parlamentu wyrażonej w formie ustawy. Podczas gdy powyższym wzorcem kontroli może mieć zastosowanie w ramach następcej kontroli ustawy.

Z wnioskiem o kontrolę przeprowadzaną w trybie prewencyjnym może wystąpić wyłącznie Prezydent RP⁴¹. Jest to jego prawo, które odczytywać należy jako narzędzie realizacji funkcji określonej w art. 126 ust. 2 konstytucji – funkcji „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji”⁴².

Gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł, że akt normatywny jest zgodny z konstytucją, wówczas Prezydent musi odpowiednio: ustawę podpisać i zarządzić jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, a umowę międzynarodową ratyfikować i zarządzić jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Do zróżnicowania konsekwencji prawnych wyroku zapadłego w ramach upředniej kontroli ustawy dochodzi, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność regulacji. Gdy orzekł niekonstytucyjność całej ustawy to nie zostanie ona podpisana i w ten sposób ulegnie wyeliminowaniu z systemu prawnego. Jeżeli jednak niezgodność z konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny orzeknie, że nie są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, to Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z konstytucją albo przekazuje ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Jeżeli zaś Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że wadliwe przepisy nie są „nierozzerwalnie związane” z całą ustawą, to orzeczenie co do poszczególnych przepisów (parcjalne) wywo-

⁴¹ M. Kruk, *O prawie Prezydenta RP do odmowy podpisania ustawy*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1, s. 59.

⁴² M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Zakamycze 2004, s. 71–72; M. Wiącek, *Problemy związane ze stwierdzeniem niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy w trybie kontroli prewencyjnej (uwagi na tle art. 122 ust. 4 in fine Konstytucji)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 62.

kuje skutek wobec całej ustawy (totalny). Cała ustawa nie może być podpisana⁴³.

O dalszym postępowaniu Prezydenta z ustawą przesądza „nierozrwalny związek” poszczególnych wadliwych przepisów z całą regulacją prawną. Może być on odczytywany w dwóch wymiarach: logicznym (techniczno-legislacyjnym) i merytorycznym (materialnym). W aspekcie logicznym przepis jest „nierozdzielnie związany” z ustawą, gdy bez niego ustawy nie da się stosować, bo powstaje luka prawna, wewnętrzna sprzeczność lub inny efekt o podobnym charakterze, którego nie da się zneutralizować za pomocą dopuszczalnych technik wykładniczych. Natomiast w wymiarze materialnym mamy do czynienia z „nierozdzielnym związkiem”, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształca tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy.

Ze względu na międzynarodowe inklinacje, szczególne znaczenie przybiera uprzednia kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją przez Prezydenta RP. W ramach porządku krajowego, mają być one zgodne z rodzimą konstytucją. Natomiast w obszarze prawnomiędzynarodowym (choćby traktuje o tym art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 22 maja 1969 r.) Rzeczypospolita Polska jest bezwzględnie zobligowana do wykonywania międzynarodowych zobowiązań. Nie może powoływać się na postanowienia swego prawa wewnętrznego (w tym konstytucji) dla usprawiedliwienia niewykonywania umów międzynarodowych. Uniknięciu powyższego konfliktu służy kontrola umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją przez Prezydenta RP. Konfrontując w trybie kontroli uprzedniej zgodność umowy międzynarodowej z konstytucją unikamy związania się przepisami prawa międzynarodowego nie do pogodzenia z przepisami konstytucji. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności umowy międzynarodowej wyklucza dopuszczalność jej ratyfikacji. W takim wypadku, w celu przyszłego związania się umową niezbędna jest czy to zmiana konstytucji, czy też renegocjacja umowy międzynarodowej.

Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa ma zapobiegać wprowadzeniu do systemu źródeł prawa aktów wadliwych, bo godzących w pry-

⁴³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 200.

mat konstytucji⁴⁴. Dzięki temu ma prowadzić do uniknięcia wydawania aktów stosowania prawa w oparciu o niezgodną z konstytucją podstawę prawną i konieczności przyszłego rewidowania (sanowania) decyzji podjętych na podstawie takiej normy⁴⁵. Podkreślenia wymaga szczególny charakter kontroli prewencyjnej ustaw (odpowiednio: umów międzynarodowych). Otóż, oceniając konstytucyjność ustawy już obowiązującej, Trybunał Konstytucyjny dysponuje nie tylko jej tekstem i stenogramami z prac parlamentarnych, ale także informacjami o jej funkcjonowaniu. Często dopiero praktyka stosowania aktu normatywnego ujawnia jego sprzeczność z konstytucją, zwłaszcza, gdy na skutek wieloznaczności przepisu dochodzi do istotnych rozbieżności w jego interpretacji. Natomiast dokonując kontroli prewencyjnej prawa Trybunał Konstytucyjny nie posiada wiedzy o skutkach zastosowania ustawy⁴⁶. Ów brak wymusza na nim obowiązek wyjątkowo starannej i wnikliwej analizy tekstu ocenianej ustawy i sformułowania jej poszczególnych przepisów. Trybunał musi wykazać wysoki stopień przezorności i przewidzieć ewentualne problemy, jakie mogą się pojawić po wejściu w życie ustawy. Wymaganie pogłębionej i wszechstronnej analizy jest uzasadnione tym bardziej w odniesieniu do regulacji, które wprowadzają do systemu prawa nadzwyczajne, nieznane dotychczas instytucje prawne. Analiza powinna w szczególności uwzględniać fakt, że niejasność i wieloznaczność przepisów takiego aktu, w razie jego wejścia w życie, wyzwolić może wielokierunkowość interpretacji i w konsekwencji doprowadzić do arbitralności rozstrzygnięć, a tego typu ryzyko każdorazowo należy eliminować⁴⁷.

Pełna ocena zgodności z konstytucją może nastąpić dopiero w toku kontroli represyjnej, gdy możliwe jest zbadanie momentu i sposobu wejścia w życie aktu normatywnego, ustalenie następstw jego stosowania. Z tych też powodów kontrola prewencyjna – dokonywana w innym momencie i w innej procedurze – nie wyklucza kontroli następczej.

⁴⁴ T. Diemer-Benedict, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 39.

⁴⁵ Zob. L. Garlicki, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych*, [w:] *Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 267–268.

⁴⁶ M. Dąbrowski, *Funkcje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących niezgodności aktów prawnych z Konstytucją RP z 1997 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” 2005, nr 5, s. 55

⁴⁷ Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83, s. 1083–1084.

Procedura kontroli abstrakcyjnej a procedura kontroli konkretnej

Kontrolę norm Trybunał Konstytucyjny przeprowadza w dwóch procedurach: w procedurze abstrakcyjnej kontroli norm i w procedurze konkretnej kontroli norm. Postacią podstawową kontroli norm jest kontrola abstrakcyjna. Względem niej kontrola konkretna norm ma charakter uzupełniający, subsydiarny. Kontrola abstrakcyjna ma charakter obiektywny, oderwany od aktów stosowania prawa. Podyktowana jest abstrakcyjnie pojmowanym przeświadczeniem o niekonstytucyjności zaskarżonej normy⁴⁸. W przeciwieństwie do niej, kontrolę konkretną plasujemy w procesie stosowania prawa. Za punkt odniesienia przyjmuje ona konkretnie rozstrzyganą sprawę. Za cel zaś, oprócz celu ogólnego w postaci wyeliminowania niekonstytucyjnych przepisów z systemu źródeł prawa, także cel partykularny – ochronę interesu indywidualnego (praw podmiotowych).

Formą konkretnej kontroli norm realizowaną w trybie kontroli represyjnej, jest kontrola konstytucyjności prawa dokonywana w trybie pytań prawnych. Może być ona inicjowana przez dowolny sąd (odpowiednio: Trybunał Stanu) w trakcie postępowania sądowego. Wymaga wskazania związku między konstytucyjnością kwestionowanego aktu a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd. Przedstawienie przez sąd pytania prawnego w kwestii zgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami jest dopuszczalne i konieczne zarazem wówczas, gdy od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego może zależeć rozstrzygnięcie toczącej się przed sądem konkretnej sprawy (*in concreto*) oraz w sytuacjach, gdy pytanie prawne nie zmierza do uruchomienia abstrakcyjnej wykładni wskazanego przez sąd przepisu⁴⁹. Nie może to być zatem jakiegokolwiek akt normatywny, co do którego sąd poweźmie konstytucyjną wątpliwość, lecz akt relewantny dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. Zależność rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem od odpowiedzi na pytanie prawne ma charakter szerszy i mniej skonkretyzowany niż wymaganie dotyczące skargi konstytucyjnej. W przypadku skargi konstytucyjnej art. 79 konstytucji nakazuje wskazanie aktu normatywnego, „na podstawie którego” orzeczono ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach konstytucyjnych. Sąd zadający Trybunałowi pytanie o konstytucyjność może natomiast jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie sąd rozważa w trakcie przebiegu interpretacji i stosowania prawa, a więc przy

⁴⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 203.

⁴⁹ R. Hauser, *Instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 41–42.

poszukiwaniu przez sąd normy jednostkowego rozstrzygnięcia sprawy. Dopuszczalne jest czynienie przedmiotem pytania prawnego każdego przepisu, który jest niezbędny dla rekonstrukcji przepisu zawierającego niekompletną normę, znajdującego bezpośrednie zastosowanie w sprawie rozpatrywanej przez sąd⁵⁰.

Trybunał Konstytucyjny nie jest kompetentny wskazywać sądom, które przepisy (normy) powinny znaleźć zastosowanie w konkretnej sprawie, a więc mogą być przedmiotem pytania prawnego, a jakie nie. Dlatego też za uzasadnione przyjmuje Trybunał swego rodzaju domniemanie, że jeżeli sąd przedstawia pytanie prawne, to przesłanka, o której mowa w art. 193 *in fine* Konstytucji, jest spełniona. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że założenie, że o tym, jaki przepis (norma) ma być przedmiotem pytania prawnego decyduje wyłącznie sąd, który pytanie przedstawia, mogłoby prowadzić do obejścia art. 193 Konstytucji RP przez kierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych dotyczących kwestii, które nie mają bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Z tego właśnie względu sąd jest zobligowany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Dopełnienie tego obowiązku wymaga wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego⁵¹.

Pytanie prawne, oprócz celu podstawowego sprowadzającego się do wyeliminowania z porządku prawnego norm prawnych godzących w prymat konstytucji, zarazem realizuje cel dodatkowy w postaci ochrony praw podmiotowych stron postępowania sądowego. Zapobiega wydaniu wyroku w oparciu o wadliwą, bo niezgodną z konstytucją, podstawę prawną.

Obok pytania prawnego, drugim środkiem konkretnej kontroli norm prawnych jest skarga konstytucyjna. Przysługuje ona każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone w drodze aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w konstytucji. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem inicjowania postępowania kontrolnego przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dopuszczalność skorzystania z niej jest warunkowana

⁵⁰ Wyrok TK z 5 maja 2004 r., sygn. P2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39, s. 542–543; wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. P10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128, s. 1380.

⁵¹ Wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111, s. 1290; wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. P10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128, s. 1381.

dopełnieniem przez skarżącego dodatkowych (względem innych procedur kontrolnych realizowanych przed Trybunałem Konstytucyjnym) przesłanek, wynikających zarówno z treści art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, jak i – rozwijających jego postanowienia – przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu. Jego celem jest stwierdzenie dopełnienia przez skarżącego wszystkich przesłanek warunkujących dopuszczalność występowania z tego rodzaju środkiem ochrony praw i wolności, jak również przesądzenie, że sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów nie są oczywiście bezzasadne. Potrzeba weryfikacji spełnienia przez skarżącego wszystkich prawnych wymogów skargi konstytucyjnej pozostaje aktualna w całym toku postępowania prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie ma żadnych przeszkód formalnych, aby weryfikacja taka miała miejsce także po zakończeniu wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, a więc już po formalnym nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, czy też uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie odmawiające nadania jej dalszego biegu. Jeżeli więc, mimo niedopuszczalności wszczęcia postępowania, sprawie został nadany dalszy bieg, to postępowanie powinno być umorzone w kolejnej jego fazie. Nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej nie oznacza konwalidacji zarówno zaistniałych w skardze uchybień, jak i zachodzącej oczywistej bezzasadności stawianych przez skarżącego zarzutów. Na każdym etapie postępowania konieczne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania⁵².

Do zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego wykazujących podwójną kwalifikację. Owe przepisy muszą być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej. Zarazem muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również jest zobligowany do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc do wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób, jego zdaniem zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie. Analizując

⁵² Postanowienie TK z 19 października 2004 r., sygn. SK.13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101, s. 1173–1174.

problem podważenia w skardze konstytucyjnej zgodności z konstytucją podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Ustrojodawca wyklucza kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej innych – aniżeli podstawa prawna orzeczenia – przepisów danego aktu normatywnego. Tym bardziej nie dopuszcza uczynienia przedmiotem skargi konstytucyjnej regulacji zawartych w innych aktach normatywnych, które nie kształtowały sytuacji prawnej skarżącego. Stwierdzenie – koniecznego w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej – związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia jego praw, opierać się musi na analizie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych wskazanych przez skarżącego. Trzeba jednak podkreślić, że powołanie przez sąd lub organ administracji publicznej w sentencji bądź też w uzasadnieniu konkretnej decyzji procesowej określonych przepisów nie przesądza samo przez się stwierdzenia, że przepisy te należy uznać za podstawę prawną wydanego rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny jest każdorazowo zobligowany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, w związku z którym skarżący powołuje się na ochronę swoich konstytucyjnych wolności lub praw⁵³.

Skutki prawne wyroków Trybunału Konstytucyjnego

Domniemujemy, że system źródeł prawa jest hierarchicznie uporządkowany i spójny wewnętrznie. Owo domniemanie znajduje przełożenie na sposób odczytywania przez Trybunał Konstytucyjny relacji między aktami normatywnymi. W przypadkach takich wątpliwości co do znaczenia tekstu normatywnego, które dają się rozstrzygnąć w drodze wykładni, Trybunał Konstytucyjny przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności kwestionowanego aktu normatywnego lub jego fragmentu musi ustalić treść kwestionowanych przepisów w zakresie wyznaczonym przez wniosek, pytanie prawne lub skargę konstytucyjną. Jest to szczególnie ważne wówczas, gdy ocena konstytucyjności regulacji zależy od kierunku wykładni. W sytuacji niejednoznacznego brzmienia przepisu,

⁵³ Tamże, s. 1174.

kiedy wykładnia językowa może prowadzić do rozbieżnych wniosków, konieczne jest poszukiwanie interpretacji, która pozwoli na uzgodnienie treści przepisu z konstytucją (wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego).

Zauważyć trzeba, że różnica między „skargą na prawo” a „skargą na jego aplikację” jest płynna. Zaciera się tak ze strony Trybunału Konstytucyjnego, jak też ze strony sądów powszechnych. Trybunał Konstytucyjny przedmiotem swej kontroli czyni to, co jest „zawarte w przepisie”, tj. kontroluje normy. Orzeczenie częściowej niekonstytucyjności przepisu, zamiast radykalnej jego eliminacji, mniej destrukcyjnie wpływa na system prawny. W rezultacie możemy mieć różne postaci niekonstytucyjności. Jedną to niekonstytucyjność fragmentu jednostki redakcyjnej, jaką jest tekst przepisu. Nie zawsze jest jednak to możliwe. Trybunał Konstytucyjny eliminując fragment przepisu, nie jest władny doń nie tylko niczego dodać, ale nawet zmienić formy gramatycznej czy interpunkcji. Inną postacią orzekania o częściowej niekonstytucyjności jest orzekanie o normie, jako jednostce funkcjonalnej systemu prawa. Wyodrębnienia normy dokonuje się według różnych kryteriów: przedmiotowego, podmiotowego i czasowego. Niejednokrotnie jedna norma jest wyrażona w kilku przepisach, określających zasady, wyjątki, poszczególne zakresy przepisów. Wtedy jednak dochodzi do nieuniknionego zacierania się granic między tekstem prawa i jego stosowaniem. Ta właśnie sprawa decyduje o płynności granicy kompetencyjnej między kontrolą konstytucyjności i aplikacją prawa. Ta ostatnia bowiem, której dokonują sądy, także prowadzi do zatarcia wspomnianej granicy. Sądy bowiem po to, aby zastosować prawo, muszą dokonać „odkodowania” z tekstu prawnego normy jednostkowego zastosowania. To stawia je w konflikcie z kompetencją Trybunału Konstytucyjnego. Z tej przyczyny należy minimalizować źródło konfliktu z obu stron. Jeśli zatem niejednoznaczność praktyki stwarza szanse na uzyskanie konstytucyjności poprzez jej korektę, to należy powstrzymać się z derogacją przepisu w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego⁵⁴.

Trybunał Konstytucyjny, przeprowadzając kontrolę konstytucyjności prawa, bierze pod uwagę nie literalną treść zakwestionowanego przepisu, ale treść wyrażonej w nim normy prawnej, jaka została powszechnie przyjęta w procesie jego stosowania, czyli przede wszystkim w praktyce orzekania. Zadaniem Trybunału nie jest ocena, czy taka praktyczna wykładnia prawa jest poprawna. Musi natomiast rozstrzygnąć, czy tak rozumiana

⁵⁴ Wyrok TK z 27 października 2004 r., sygn. SK.1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96, s. 1138.

norma prawna jest zgodna z konstytucją. Realizując ocenę konstytucyjności zakwestionowanego przepisu prawa należy uwzględnić utrwalone rozumienie normy, przyjęte przez sądy lub inne organy stosujące prawo⁵⁵. Dokonując wykładni badanego przepisu prawnego, Trybunał Konstytucyjny nie jest związany rozumowaniem przyjętym w orzecznictwie sądów czy w piśmiennictwie prawniczym. Zarazem wzgląd na racjonalność i wszechstronność dokonywanej analizy wymagają rozważenia stanowisk interpretacyjnych zarysowanych w orzecznictwie sądowym i w nauce prawa. Jednolite i ustabilizowane rozumienie przepisu w judykaturze oraz w doktrynie uzasadnia przyjęcie takiego stanowiska za punkt wyjścia w ocenie jego konstytucyjności. Brak jednolitego stanowiska w rozstrzygnięciach podejmowanych przez organy stosujące prawo, a w szczególności występowanie rozbieżności interpretacyjnych, wskazuje na niezbędnosć samodzielnego ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny treści badanego przepisu. Stosując powszechnie przyjęte w naszej kulturze prawnej reguły interpretacyjne, Trybunał jest zobligowany wybrać ten kierunek wykładni, który jest zgodny z konstytucyjnymi normami i wartościami.

Trybunał Konstytucyjny jest prawnie umocowany do orzekania (w sentencji wyroku i z mocą powszechnie obowiązującą) o tym, jakie jest zgodne z konstytucją rozumienie normy prawnej, której znaczenie nie jest jasne na podstawie tzw. bezpośredniego rozumienia przepisu prawnego. W ten sposób Trybunał rozstrzyga wątpliwości co do właściwej wykładni badanego przepisu. Czyni tak tylko wówczas, gdy spośród rysujących się kierunków tej wykładni tylko jeden określony prowadzi do ustalenia treści normy prawnej zgodnej z konstytucją. Orzeczenie w sentencji wyroku, że dany przepis jest zgodny z konstytucją przy jego określonym rozumieniu, oznacza *a contrario* uznanie za niezgodne z konstytucją – i tym samym nieprawidłowe – rozumienie przeciwne do wskazanego przez Trybunał. Tego typu ustalenie znaczenia przepisu w wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest konieczne dla wypełnienia przez Trybunał jego konstytucyjnej kompetencji do badania zgodności aktów normatywnych z konstytucją. Orzeczenie o zgodności przepisu z konstytucją oznacza przypisanie atrybutu konstytucyjności nie pewnej jednostce redakcyjnej bez względu na jej treść, lecz określonej treści normatywnej zawartej w tym przepisie, ustalonej w wyniku interpretacji. Orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z konstytucją przepisu, który może być interpretowany zarówno zgodnie, jak i niezgod-

⁵⁵ Tamże, s. 1144.

nie z konstytucją, bez jednoczesnego sprecyzowania, który z kierunków wykładni pozostaje w zgodzie z konstytucją, uniemożliwiłoby osiągnięcie celu kontroli norm. Uniemożliwiłoby eliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjnych norm prawnych. W wyniku przeprowadzonej kontroli norma zgodna z konstytucją pozostaje w mocy, a norma niezgodna z konstytucją ulega uchyleniu⁵⁶.

Funkcją wyroków interpretacyjnych nie jest usuwanie niejednołitości i rozbieżności wykładni przepisów prawa, ale eliminacja tego spośród możliwych wariantów interpretacyjnych kontrolowanego przepisu, który jest niezgodny z konstytucją. W swoim orzecznictwie wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że jeżeli językowe sformułowanie badanego przepisu pozwala na ustalenie takiego rozumienia tego przepisu, które pozwoli na uznanie jego zgodności z konstytucją, to nie ma bezwzględnej konieczności orzekania, że przepis taki jest niezgodny z konstytucją. Zastosowaniu techniki zgodności aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu należy przyznać pierwszeństwo względem innych technik wykładniczych. Koresponduje ono z domniemaniem konstytucyjności aktów normatywnych. Jeżeli tylko pozwalają na to reguły wykładni odniesione do brzmienia właściwych przepisów to zawsze znajdować ona powinna miejsce w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁵⁷. Przepis, który uznaje się za zgodny z konstytucją ma być rozumiany w sposób wskazany w sentencji trybunalskiego wyroku. Tylko w takim rozumieniu mogą przepis stosować zarówno organy administracji publicznej, jak też sądy. Tylko wówczas posłużenie się techniką wykładni aktu normatywnego w zgodzie z konstytucją ma sens. Gwarantuje, że utrzymanie mocy obowiązującej przepisu i przyzwolenie na jego dalsze stosowanie nie doprowadzi w przyszłości do takiego wypaczenia jego rozumienia, które nadałoby mu treść sprzeczną z konstytucją. Tego wymaga chociażby zasada pewności prawa⁵⁸.

Można się zastanawiać, czy w celu uniemożliwienia stosowania przepisu opartego na niezgodnej z konstytucją wykładni (gdy istnieje wykładnia przepisu do pogodzenia z brzmieniem konstytucji), Trybunał Konstytucyjny mógłby uznać przepis za niekonstytucyjny. Zabieg dyskwalifikacji prawidłowego w gruncie rzeczy przepisu w celu uniemożliwienia jego nieprawidłowego stosowania byłby nie do pogodzenia z dyrektywą

⁵⁶ Wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK. 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107.

⁵⁷ Orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, s. 504; orzeczenie z 24 lutego 1997 r., K. 19/96, OTK ZU nr 1/1997, s. 43.

⁵⁸ Wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., sygn. K.27/98, OTK w 1999 r., cz. I, poz. 1, s. 12.

domniemania konstytucyjności tworzonego przez organy władzy publicznej prawa. Stanowiłby nieuzasadnioną ingerencję orzecznictwa konstytucyjnego w działalność organów prawotwórczych, w tym zasadniczo parlamentu. Sąd konstytucyjny podejmuje ingerencję prowadzącą do derogacji przepisów prawa tylko wówczas, gdy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zostanie wykazana niekonstytucyjność aktu normatywnego lub jego części, czyli zostanie w takim postępowaniu wzruszone domniemanie zgodności aktu normatywnego z konstytucją. Niezgodne z konstytucją stosowanie aktu normatywnego przez organ władzy wykonawczej lub sądowniczej w przypadku, gdy akt normatywny może być rozumiany i stosowany zgodnie z normą konstytucyjną, nie może zatem stanowić uzasadnienia dla ingerencji w system źródeł prawa⁵⁹.

Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznająca przepis za konstytucyjny pod warunkiem jego określonego rozumienia ma w całości walor powszechnego obowiązywania. Oznacza to w konsekwencji, że niedopuszczalne jest – jako niezgodne z konstytucją – stosowanie normy wywiedzionej z przepisu będącego przedmiotem kontroli przy rozumieniu przeciwwstawnym do wskazanego w sentencji wyroku Trybunału. Tego typu stosowanie przepisu stanowiłoby naruszenie normy konstytucyjnej przyznającej orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego walor powszechnego obowiązywania (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP). Zarazem uchybiałoby tym treściom konstytucji, ze względu na które Trybunał wskazał prawidłowy kierunek wykładni danego przepisu⁶⁰.

Orzeczenia interpretacyjne mają moc powszechnego obowiązywania. Wiążą organy władzy publicznej (w tym sądy) nie tylko co do tego, że dany przepis jest zgodny z konstytucją, ale i co do kierunku jego wykładni. Pogląd przeciwny oznaczałby selektywnie rozumianą moc wiążącą wyroku Trybunału. *De facto* byłaby to pozorna moc wiążąca. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, którym miałoby wiązać inne organy, w istocie nie miałoby ustalonej treści. Wystąpiłoby ryzyko, że owe organy przypisywałyby przepisowi będącemu przedmiotem rozstrzygnięcia dowolną treść (także niezgodną z konstytucją). Trudno wskazać racje, dla których wiążące dla organu władzy publicznej byłoby rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego najdalej idące, czyli uznające określony przepis prawny za niezgodny z konstytucją, a tym samym uniemożliwiające stosowanie tego przepisu, nawet jeśli organ uprzednio uznał na własny użytek konstytucyjność danego przepisu, a nie byłoby wiążące rozstrzy-

⁵⁹ Wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK. 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107.

⁶⁰ Tamże.

gnięcie mniej radykalne, tj. afirmujące moc obowiązującą przepisu przy zastrzeżeniu określonego jego rozumienia⁶¹.

Wydawanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroków, w sentencji których zostaje ustalona zgodna z konstytucją wykładnia przepisu poddawanego kontroli, ma charakter incydentalny. Jest niezbędne do wykonywania przez Trybunał kompetencji kontroli konstytucyjności norm prawnych. Trybunał Konstytucyjny ustala w sposób powszechnie wiążący kierunek wykładni poddanego kontroli przepisu prawa tylko wtedy, gdy od tego zależy orzeczenie o zgodności tego przepisu z konstytucją. Tylko w tym – relatywnie wąskim – zakresie na skutek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ulega *implicite* zawężeniu samodzielność innych organów władzy publicznej (w tym sądów) w dokonywaniu wykładni stosowanych przez te organy przepisów. Przyjęcie za podstawę rozstrzygnięcia innej wykładni przepisu, niż ustalona w orzeczeniu Trybunału, musiałoby oznaczać, że przedmiotem stosowania byłaby treść normatywna uznana za niezgodną z konstytucją i z tej właśnie racji odrzucona przez Trybunał Konstytucyjny⁶².

Ustalenie zgodnego z konstytucją rozumienia poddanego kontroli przepisu prawa nabiera szczególnego znaczenia w części spraw wszczętych wskutek wniesienia skargi konstytucyjnej. Kwestia dotyczy tych spraw, w których punktem wyjścia jest niezgodne z konstytucją zastosowanie przepisu zgodnego z konstytucją, na skutek przyjęcia jego niewłaściwego rozumienia, tzn. rozumienia nie dającego się pogodzić z normą konstytucyjną. Ograniczenie się przez Trybunał Konstytucyjny w tego typu przypadkach do orzeczenia, że zaskarżony przepis jest zgodny z konstytucją, bez sprecyzowania, przy jakim rozumieniu tego przepisu spełniona jest owa zgodność, uchylałoby celowi skargi konstytucyjnej, jakim jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw, w szczególności korygowanie stanów naruszeń tych wolności i praw. Argument ten ma tym większe znaczenie, że kompetencja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie skargi konstytucyjnej sprowadza się do kontroli norm. Trybunał Konstytucyjny nie ma uprawnień do samodzielnego wzruszenia aktu administracyjnego czy wyroku sądu naruszającego konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Naprawienie błędu należy w takim wypadku do właściwego organu powołanego do stosowania badanej przez Trybunał normy. Naprawienie błędu może wymagać wzruszenia, wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ostatecznego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej

⁶¹ Tamże.

⁶² Tamże.

lub sądu. Wiążące ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny zgodnego z konstytucją rozumienia zaskarżonego przepisu, a tym samym uznanie *implicite* za nie dające się pogodzić z konstytucją rozumienie przepisu, na jakim oparto kwestionowane w skardze konstytucyjnej rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej, stanowi przesłankę dokonania przez właściwy organ korekty rozstrzygnięcia w trybie określonym przez właściwe przepisy proceduralne⁶³.

Co do istoty, wyroki Trybunału Konstytucyjnego mają charakter prospektywny. Oddziałują na rzeczywistość prawną powstającą po wejściu w życie wyroku. Orzekając co do zgodności przepisów prawa z konstytucją, Trybunał Konstytucyjny musi zarazem ocenić oddziaływanie wyroku, stwierdzającego niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów z konstytucją, na skutki prawne, które przed ogłoszeniem wyroku w dzienniku urzędowym zostały ukształtowane przez wyrażone w tych przepisach normy prawne. Usuwając z systemu źródeł prawa niekonstytucyjne przepisy nie można zarazem wywoływać nowych kolizji konstytucyjnych, w tym w zakresie bezpieczeństwa prawnego i zaufania do prawa. Dlatego też bywa, że Trybunał jest zobligowany uznać za uzasadnione zminimalizowanie oddziaływania wydanego wyroku na już ukształtowane stosunki prawne. Musi brać pod uwagę konsekwencje praktyczne stwierdzonej niezgodności z konstytucją⁶⁴.

Uproszczeniem byłoby ujmowanie relacji między kwestionowanymi przepisami przedmiotu kontroli i mającymi stanowić podstawę ich oceny przepisami konstytucji tylko i wyłącznie w kategoriach całkowitej i jednoznacznej zgodności lub braku zgodności. Norma prawna może być tylko częściowo sprzeczna z konstytucją, zaś w części (określonym zakresie) z nią zgodna. Może też zachodzić szczególna sytuacja, gdy niektóre tylko interpretacje przepisu prawnego uznane zostają za sprzeczne z konstytucją. Wówczas mówimy o wykładni przepisów prawa w zgodzie z konstytucją⁶⁵.

Przepis może być niezgodny z konstytucją w zakresie obejmującym tylko część sytuacji faktycznych, do których zgodnie ze swą treścią ma zastosowanie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest wykluczone stwierdzenie, iż kryterium decydującym o zakresie niezgodności określo-

⁶³ Tamże. Więcej na temat wyroków interpretacyjnych zob. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006; J. Trzeciński, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 1; K. Pietrzykowski, *O tak zwanych „interpretacyjnych” wyrokach Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 3.

⁶⁴ Wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P4/99, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 5, s. 114.

⁶⁵ Tamże, s. 114.

nego przepisu z konstytucją będzie pewien moment czasowy. Przykładami tego typu sytuacji, występującymi w orzecznictwie Trybunału są sprawy, gdzie doszło do naruszenia przez prawodawcę zasady *lex retro non agit* lub zaniechania wprowadzenia odpowiedniej *vacatio legis*. W takiej sytuacji niekonstytucyjność nie ma charakteru absolutnego i nieograniczonego, ale odnosi się do pewnego wycinka czasu, co do którego mocą decyzji prawodawcy obowiązuje nakaz stosowania przepisów o treści niezgodnej z konstytucją.

Ustalenie zakresu czasowego niezgodności z konstytucją wymaga analizy dokonanej z uwzględnieniem szczególnych cech sytuacji objętej unormowaniem przewidzianym w przepisach uznanych za niezgodne z konstytucją. W pierwszej kolejności chodzi o sytuacje, w których przepisy formalnie uchylone znajdują zastosowanie na podstawie norm międzyczasowych. Poza tym uwzględnienia wymaga czas, w którym zakwestionowane przepisy obowiązywały. Tym samym bywa, że Trybunał musi określić zakres czasowy, w którym zakwestionowane przepisy nie mogą być wyeliminowane z porządku prawnego, gdyż względ na inne wartości i zasady konstytucyjne przeważa nad argumentacją uzasadniającą niekonstytucyjność treści danego przepisu z normą konstytucyjną. Ma to znaczenie w sytuacji, gdy przedmiotem sprawy są przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., a jeszcze w większym stopniu, gdy są to przepisy sprzed wejścia w życie ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, która to nowelizacja określiła Polskę jako demokratyczne państwo prawne, uwzględniające zasady sprawiedliwości społecznej⁶⁶.

Każdy wyrok Trybunału Konstytucyjnego podlega ogłoszeniu. Ma ono miejsce w tym dzienniku urzędowym, w którym był ogłoszony składający się na przedmiot kontroli akt normatywny. Jeżeli zaś akt normatywny nie został ogłoszony w jakimkolwiek dzienniku urzędowym to dotyczący go wyrok Trybunału jest ogłaszany w Monitorze Polskim.

Orzeczenie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów powoduje, że z datą ustaloną przez Trybunał Konstytucyjny utracą one moc. Co do zasady, wyrok Trybunału pozbawia uznany za niekonstytucyjny przepis mocy obowiązującej, począwszy od daty publikacji orzeczenia Trybunału we właściwym dzienniku urzędowym. Nie może być on zastosowany w stanie rzeczy zaistniałym w przeszłości⁶⁷. Trybunał władny jest przy

⁶⁶ Tamże, s. 114–115.

⁶⁷ K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9, s. 14.

tym odroczyć w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny. Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, co się tyczy ustaw to może to być termin do 18 miesięcy licząc od dnia ogłoszenia przez Trybunał wyroku, a gdy chodzi o inne akty normatywne – do 12 miesięcy. Przywołane przepisy dotyczą momentu zmiany stanu prawnego na skutek wyroku Trybunału, tj. wyeliminowania normy uznanej za niekonstytucyjną z systemu źródeł prawa. Nie przesądza to jednak zakresu czasowego zastosowania stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem Trybunału⁶⁸.

Odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu prawa prowadzi do utrzymywania w mocy niekonstytucyjnych przepisów prawa i jako takie jest obarczone wieloma negatywnymi konsekwencjami. Każdorazowo Trybunał musi rozważyć, jakie skutki wywołuje uchylenie danego przepisu prawa. W kontekście prognozowanych konsekwencji, czasami staje się konieczne zastosowanie mechanizmu odroczenia wejścia w życie wyroku w celu pozostawienia prawodawcy niezbędnego czasu na wypełnienie powstałej luki prawnej lub zastąpienie regulacji niekonstytucyjnej nowymi przepisami, czy też na uniknięcie niekorzystnych dla państwa skutków finansowych. Względ na negatywne konsekwencje odroczenia w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przez akt niekonstytucyjny sprawia, że Trybunał Konstytucyjny korzysta z tej możliwości jedynie w sytuacji braku możliwości zastosowania innego rozwiązania. Jednocześnie, tylko od jego uznania zależy, czy niekonstytucyjny akt normatywny utraci moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku, czy też w terminie późniejszym, a w ramach ustaleń ustrojodawcy – w jakim terminie późniejszym⁶⁹.

Wobec sytuacji już ukształtowanych na podstawie normy uznanej za niekonstytucyjną, sanację naruszenia prawa zapewnia art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Zgodnie z nim orzeczenie Trybunału o niezgodności z konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. W art. 190 ust. 4

⁶⁸ Wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K.8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26, s. 261.

⁶⁹ Rozlegle na temat dylematów związanych z odroczeniem przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego zob. M. Florczak, *Skutki prawne orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.

Konstytucji normodawca wskazuje na wyraźną wolę ustrojodawcy, aby sprawa prawomocnie (ostatecznie) rozstrzygnięta na podstawie przepisu niezgodnego z konstytucją była rozstrzygnięta w zgodzie z wartościami i zasadami konstytucyjnymi. W nowym stanie prawnym, ukształtowanym w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, rozpatrzenie sprawy jest nie tylko dopuszczalne, ale możliwość taka jest ujęta jako podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnione. Prawo do wznowienia postępowania w wypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności prawnej podstawy prawomocnego orzeczenia sądowego, ostatecznej decyzji administracyjnej lub rozstrzygnięcia w innych sprawach jest traktowane jako jeden z aspektów konstytucyjnego prawa do sądu. Oznacza to, że jeżeli rozstrzygnięcie oparto na przepisie, co do którego Trybunał stwierdził niekonstytucyjność, to jednostce przysługuje prawo do wszczęcia procedury rewizji wydanego uprzednio orzeczenia, prawo do rzetelnego ukształtowania procedury tej rewizji oraz prawo do wydania bez zbędnej zwłoki rozstrzygnięcia uwzględniającego pryncypia konstytucyjne. Podmiotowy charakter konstytucyjnego prawa do wznowienia postępowania uwidacznia się ze szczególną mocą w sytuacji, gdy postępowanie zostało wszczęte na skutek skargi konstytucyjnej. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, istotą skargi konstytucyjnej, pomyślnie rozstrzygniętej dla tego kto ją wnosi, musi być istnienie prawnej możliwości zniweczenia każdego rozstrzygnięcia leżącego u jej genezy. Art. 190 ust. 4 Konstytucji musi być więc traktowany jako gwarancja rzetelności mechanizmu ochronnego skargi konstytucyjnej, a nawet szerzej, jako instrument ochrony zaufania jednostki, która wykazuje aktywność, dążąc do usunięcia aktu normatywnego⁷⁰.

W art. 190 ust. 4 Konstytucji przyznając jednostce prawo podmiotowe do rozstrzygnięcia sprawy, w następstwie utraty mocy przez zdyskwalifikowaną normę prawną, nie deklaruje prawodawca utraty skuteczności prawnej *ex lege* niekonstytucyjnych aktów stosowania prawa. W zgodzie z zasadą prawności prawa i zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa, nakazuje wznowienie prawomocnie (ostatecznie) zakończonych postępowań. Co do regulacji zasad i trybu wspomnianej sanacji, przepis ten odsyła do ustaw zwykłych. Osiągnięcie określonego konstytucyjnie celu pozostawione jest więc ustawodawcy zwykłemu i sądom orzekającym na podstawie procedur ukształtowanych w ustawach zwykłych.

⁷⁰ Wyrok TK z 27 października 2004 r., sygn. SK.1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96, s. 1141.

Pojęcie wznowienia postępowania, którym posługuje się ustrojodawca w art. 190 ust. 4 Konstytucji, mimo tożsamości pojęciowej, ma inną treść niż pojęcie „wznowienie”, którym posługuje się ustawodawca. Bezpieczeństwo obrotu prawnego oraz charakter orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wymagają szczególnej ochrony prawomocności (ostateczności) indywidualnych aktów stosowania prawa. Przewidują to przepisy właściwe dla takich postępowań, zawarte w ustawach zwykłych. Dlatego też wznowienie postępowania, przewidziane w tych przepisach jako prowadzące do wzruszenia prawomocnych i ostatecznych rozstrzygnięć jest traktowane jako wyjątek i podlega ścisłej interpretacji. „Wznowienie postępowania” regulowane w poszczególnych procedurach różni się co do zakresu możliwości wzruszenia prawomocnego i ostatecznego rozstrzygnięcia. Jest ono bowiem kształtowane przez ustawodawstwo zwykłe. „Wznowienie postępowania”, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, jest natomiast pojęciem autonomicznym, konstytucyjnym, nie mającym tak technicznego charakteru jak pojęcie „wznowienia”, którym posługują się poszczególne procedury regulowane ustawami zwykłymi. „Wznowienie”, które wynika z art. 190 ust. 4 Konstytucji, dotyczy *en bloc* postępowania sanacyjnego, zmierzającego do przywrócenia stanu konstytucyjności przez wzruszenie rozstrzygnięcia leżącego u podstaw skutecznej skargi konstytucyjnej. Przepis ten, odsyłając do ustaw zwykłych, nakazuje regulację wspomnianej sanacji konstytucyjnej. Przepis Konstytucji przesądza zatem o samym fakcie sanacji, wskazując cel „wznowienia” postępowania. Określenie środków prowadzących do osiągnięcia tego konstytucyjnego celu jest pozostawione ustawom zwykłym, regulującym tryb, przesłanki i zasady sanacji konstytucyjności w poszczególnych procedurach. Tak więc art. 190 ust. 4 Konstytucji konstrukcyjnie obejmuje określenie celu, natomiast ustawodawcy zwykłemu i sądom pozostawia (na podstawie procedur ukształtowanych w ustawach zwykłych) orzekanie o sanacji następstw stwierdzenia niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny.

Powinność osiągnięcia rezultatu dzieli się między ustawodawcę zwykłego (normującego procedury, w ramach których ma nastąpić wznowienie postępowania) i orzekające o tym wznowieniu sądy, które są zobligowane doprowadzić do celu wznowienia. Fakt, że w samym art. 190 ust. 4 Konstytucji definiuje prawodawca konieczność osiągnięcia pewnego celu (sanacja konstytucyjna) sprawia, że sąd nie może ograniczyć osiągnięcia tego celu do wypadku, gdy orzeczono niekonstytucyjność prawnej podstawy wyroku, a wyłączyć możliwość sanacji konstytucyjnej na wypadek niekonstytucyjności prawnej podstawy postanowienia. Wszelkie

nadzwyczajne instrumenty proceduralne, będące w dyspozycji organów stosujących prawo, mogą być wykorzystane jako środek restytucji konstytucyjnego stanu rzeczy na wypadek uprzedniego stwierdzenia niekonstytucyjności aktu⁷¹. Zarazem podkreślić należy, że sanacja konstytucyjności poprzez wznowienie, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, bynajmniej nie oznacza, jakoby nieuchronnym, automatycznym efektem takiego wznowienia miało być orzeczenie diametralnie odmiennej treści od orzeczenia zapadłego w poprzednim postępowaniu. Istotne jest zastosowanie do rozstrzygnięcia sprawy innych przepisów prawa, niż te, które miały zastosowanie w przeszłości⁷².

Utrata mocy obowiązującej przez przepisy niekonstytucyjne od daty wejścia w życie wyroku i możliwość sanacji naruszenia prawa przez ponowne rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej, nie wyczerpują wszelkich konsekwencji czasowych orzeczenia o niekonstytucyjności przepisów. W niektórych sytuacjach restytucja konstytucyjności nie może się dokonać z przyczyn faktycznych, tj. z powodu nieodwracalności zaszłości. Nadto powstaje problem *quid iuris* w sytuacji, w której dochodzi do zastosowania norm uznanych za niekonstytucyjne już po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającym tę niekonstytucyjność. Tak zaś stać się może z uwagi na dalej toczące się postępowania, w których takiego zastosowania wymagają reguły *ratione temporis*. Tak jest np. w sytuacji, w której sąd orzeka w sprawie zapoczątkowanej pod rządem przepisów następnie uznanych za niekonstytucyjne i stosuje (z racji reguł prawa intertemporalnego) przepisy już wyeliminowane z obrotu (na skutek orzeczenia niekonstytucyjności ze skutkiem *ex nunc*) albo (tego typu sytuacja z reguły ma miejsce w postępowaniu sądownoadministracyjnym dotyczącym kontroli legalności aktu), w której sąd orzeka zgodnie z zasadą *tempus regit actum*, zaś dany akt powstał na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne – dopiero później⁷³.

Mimo że co do istoty utrata mocy obowiązującej norm uznanych za niekonstytucyjne (derogacja, zmiana prawa w zakresie obowiązywania) następuje z datą ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego we właściwym dzienniku urzędowym, to już sam fakt ogłoszenia wyroku przez

⁷¹ Postanowienie TK z 2 marca 2004 r., sygn. S.1/04, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 24, s. 342–343; Wyrok TK z 2 marca 2004 r., sygn. SK.53/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16, s. 243–244; Wyrok TK z 27 października 2004 r., sygn. SK.1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96, s. 1143.

⁷² Wyrok TK z 27 października 2004 r., sygn. SK.1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96, s. 1143–1144.

⁷³ Wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K.8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26, s. 261.

Trybunał Konstytucyjny, po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego nie jest pozbawiony prawnego znaczenia dla postępowań toczących się przed organami administracyjnymi lub sądami na tle przepisów dotkniętych niekonstytucyjnością. Już bowiem z momentem publicznego ogłoszenia wyroku (co jest zawsze wcześniejsze niż moment derogacji niekonstytucyjnego przepisu przez opublikowanie wyroku) następuje uchylenie domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu. To powoduje, że organy stosujące przepisy uznane za niekonstytucyjne albo w okresie odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału (odroczenia derogacji przepisu w wyroku Trybunału), albo z uwagi na zasady intertemporalne, albo np. z uwagi na posiłkowanie się zasadą *tempus regit actum* (co jest charakterystyczne dla sądów administracyjnych), powinny uwzględnić fakt, że chodzi o przepisy pozbawione domniemania konstytucyjności. Sądy orzekają na podstawie procedur, w obrębie których toczy się postępowanie i z wykorzystaniem instrumentów będących do ich dyspozycji oraz kompetencji im przysługujących. Okoliczność, że w tych ramach sądy mają zastosować przepisy, które obowiązywały w dacie zaistnienia zdarzeń przez nie ocenianych, ale następnie zostały uznane za niekonstytucyjne w wyroku Trybunału Konstytucyjnego i na skutek tego nie obowiązują w dacie orzekania, w zasadniczy sposób wpływa na swobodę sądów w zakresie dokonywania wykładni tych przepisów. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności danej normy stwarza dla organów stosujących prawo wskazówkę, przełamującą zwykłe zasady prawa intertemporalnego i zasady decydujące o wyborze prawa właściwego w momencie stosowania prawa. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, to znaczy, że w wypadku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności kontrolowanej normy, obowiązuje norma intertemporalna, mająca pierwszeństwo (z racji konstytucyjnej genezy) w stosunku do norm intertemporalnych dotyczących zmiany stanu prawnego w wyniku działań ustawodawcy. Tego rodzaju autonomia interpretacyjna przysługująca sądom znajduje zakotwiczenie w art. 8 konstytucji i jest wyrazem bezpośredniego stosowania konstytucji w drodze kierowania się wykładnią zgodną z konstytucją⁷⁴.

Orzeczenie o niekonstytucyjności musi prowadzić do dalszych działań, mających na celu przywrócenie stanu zgodności z konstytucją. Można to osiągnąć w wyniku wznowienia postępowania po orzeczeniu niekonstytucyjności, co jest możliwe tylko w warunkach wskazanych w art. 190 ust. 4 Konstytucji i w ustawach implementujących tę zasadę.

⁷⁴ Tamże, s. 261–262.

Nie wszystkie skutki wywierane przez przepisy niekonstytucyjne dadzą się odwrócić w wyniku zastosowania instrumentów przewidzianych przez art. 190 ust.4 Konstytucji. Czasem usunięcie tych skutków jest możliwe, lecz wiąże się z ryzykiem wtórnej niekonstytucyjności. Byłoby jednak nielogiczne, gdyby dopuszczając (w celu przywrócenia stanu konstytucyjności) możliwość wznowienia w sprawach już rozstrzygniętych na tle norm uznanych za niekonstytucyjne, ustrojodawca aprobował zarazem możliwość dalszego naruszania konstytucji na przyszłość, przez dalsze stosowanie przepisu już uznanego za niekonstytucyjny w postępowaniach, w których zgodnie z zasadami dotyczącymi *ratione temporis* sformułowanymi w ustawodawstwie lub doktrynie, miałoby dochodzić do dalszego stosowania przez sądy tego niekonstytucyjnego przepisu. Ocena sytuacji i wybór środka naprawczego, który należy w tym względzie zastosować, należy do organu stosującego prawo⁷⁵.

Przedmiotem trybunalskiej kontroli są tylko akty prawne obowiązujące, tj. te, które nadal mogą być podstawą prawną aktu stosowania prawa. Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. W tego typu sytuacjach sprawa nie zostanie rozstrzygnięta co do jej *meritum*.

Samo uchylenie przepisu, który jest przedmiotem kontroli nie stanowi jeszcze przesłanki wystarczającej dla uznania, że wystąpiła w pełni utrata mocy obowiązującej tego przepisu. Należy uznać, że przepis dalej obowiązuje, jeżeli wywołuje skutki prawne, czyli nadal jest możliwe jego zastosowanie do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Trybunał Konstytucyjny nie umarza więc postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Powyższa regulacja jest wyjątkiem od zasady kontroli konstytucyjności obowiązujących aktów normatywnych. Jak każde odstępstwo od zasady nie może być interpretowana rozszerzająco. Powyższa regulacja określa kryterium materialnoprawne oceny aktów normatywnych, wyrażające się w „ochronie konstytucyjnych wolności lub praw”. Wydanie orzeczenia, a więc merytorycznego rozpoznania sprawy dotyczącej oceny przepisów aktów, które utraciły moc, musi być „konieczne” dla wspomnianej ochrony i następuje tylko w takim zakresie⁷⁶.

⁷⁵ Tamże, s. 262.

⁷⁶ Wyrok TK z 30 marca 2005 r., sygn. K.19/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28, s. 340–341; wyrok TK z 11 stycznia 2005 r., sygn. SK.60/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 2, s. 15;

Sądowa kontrola legalności prawa

W ograniczonym zakresie kontrolę konstytucyjności norm prawnych przeprowadzają sądy. Dokonują jej na poziomie aktów podustawowych. Każdy sąd jest zdolny do oceny zgodności z ustawą normy niższego rzędu i – w przypadku stwierdzenia braku takiej zgodności – nie zastosować normy rangi podustawowej. Stwierdziwszy hierarchiczną niezgodność sąd – w przeciwieństwie do Trybunału Konstytucyjnego – normy nie uchyla, a jedynie nie stosuje w rozpatrywanej sprawie.

Od tak rozumianej kontroli hierarchicznej spójności prawa dokonywanej przez sądy należy oddzielić sądową kontrolę konstytucyjności aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Uwzględniając brak ogólnej kognicji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o konstytucyjności aktów prawa miejscowego (przy nierozstrzygniętym zagadnieniu weryfikacji aktów prawa miejscowego w trybie skargi konstytucyjnej), co do istoty sprawują ją sądy administracyjne. Sądowa kontrola jest wszczynana na wniosek właściwego podmiotu. Legitymację do zaskarżenia mają: każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, organ nadzoru oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym oraz inny podmiot, któremu ustawa szczególna takie uprawnienie przyznała.

Stwierdziwszy niezgodność aktu prawa miejscowego (jego części) z normą ustawową, sąd administracyjny orzeka o nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części.

Zakończenie

Wzgląd na pewność, przewidywalność obrotu prawnego, konieczność kształtowania relacji jednostka, jej zrzeszenia a organy władzy publicznej na zasadzie zaufania, rodzi po stronie organów władzy państwowej określone, a przy tym daleko idące, konsekwencje. Jedną z nich jest

wyrok TK z 18 września 2006 r., sygn. SK.15/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 106, s. 1104. Więcej na temat umarzania postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem orzeczenia zob. P. Radzewicz, *Umarzanie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem orzeczenia*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2.

kształtowanie hierarchicznego systemu źródeł prawa, z wyraźnie zaznaczonymi związkami zachodzącymi między poszczególnymi rodzajami aktów normatywnych i rozbudowanymi procedurami weryfikowania relacji międzynormatywnych. Składają się one ze stadiów postępowania posiadających bezpośrednio, prawne zakotwiczenie i dookreślanych, konkretyzowanych w procesie stosowania prawa, co sprawia, że proces kontroli norm spełnia nadzieje w nim pokładane i w pełni wpisuje się w tworzenie demokratycznego państwa prawnego.

STRESZCZENIE

Przedmiotem analizy uczyniono kontrolę konstytucyjności prawa jako formę badania związków łączących różnego rodzaju akty normatywne. Skoro przyjmujemy hierarchiczne uporządkowanie aktów normatywnych, to musimy wypracować mechanizmy weryfikacyjne, których zastosowanie da zadość woli ustrojodawcy, pozwoli osiągnąć cele przez niego określone. Dzieje się to w złożonym procesie kontroli, z zastosowaniem określonych kryteriów postępowania, z kluczowym – choć jednocześnie nie wyłącznym – udziałem Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy państwowej w tym kierunku wyspecjalizowanego.

Jacek Zaleśny

THE CONTROL OF THE CONSTITUTIONALITY OF THE LAW AS A FORM OF EXAMINING RELATIONSHIP BETWEEN NORMATIVE ACTS

The subject of the analysis is the constitutionality of the law as a form of examining links between various normative acts. As we assume a hierarchical order of normative acts, we must develop verifying mechanisms, which implementation can satisfy the will of constitutional legislator and can achieve the objectives set by it. This happens in a complex controlling process, with a use of certain criteria, with a key – but not exclusive – participation of the Constitutional Court as a state organ specializing in this area.

