



Piotr Radzewicz

Institut Nauk Prawnych PAN

NOTYFIKACJA JAKO PRZEDMIOT KONTROLI TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Prawo Unii Europejskiej oddziałuje na krajowy system tworzenia prawa w sposób złożony i wielopłaszczyznowy. Jednym z przejawów tego zjawiska jest problematyka źródeł prawa, czyli skutków włączenia do polskiego systemu prawnego nowych rodzajów aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym, które wchodzi w różnego rodzaju interakcje z zastanymi źródłami prawa, zwłaszcza ustawą. Następne zagadnienie, które warto odnotować, dotyczy natury i zakresu obowiązków implementacyjnych ustawodawcy, a także ściśle z tym związanej roli i istoty tzw. materii ustawowej oraz nadrzędności krajowej konstytucji. Za sprawą prawa unijnego wykształcają się wreszcie reguły egzegezy tekstów prawnych, a więc nowe kanony interpretacyjne wpływające bezpośrednio na stosowanie prawa, takie jak choćby zasada przychylności prawu unijnemu. Ale standardy unijne oddziałują na krajowy system tworzenia prawa w jeszcze inny sposób. Oprócz tego, że zmieniają treść prawa państw członkowskich – meritum regulacji, kształtują również procedury stanowienia prawa, w tym procedurę ustawodawczą.

2. Trybunał Konstytucyjny bada konstytucyjność ustaw w granicach zaskarżenia, zgodnie z wyznaczającą tok jego postępowania zasadą skargowości, stosując przy tym różne kryteria kontroli. W piśmiennictwie wspomina się w tym kontekście o „trójaspektowości kontroli konstytucyjności prawa” bądź „o trzech składnikach procesu kontroli”¹. Orzekając o zgodności ustawy z Konstytucją, Trybunał ocenia zatem zarówno jej treść, kompetencję ustawodawczą, jak też „dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu”. Przepisy Konstytucji nie określają wprost kryteriów kontroli prawa; ich istnienia można doszukiwać się co najwyżej w ogólnej konstytucyjnej formule wyrokowania przez Trybunał

¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. N. Gajl*, Warszawa 1999, s. 253 i n.; K. Działocha, *Problemy zgodności prawa z Konstytucją*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny, materiały konferencyjne*, red. T. Trzciniński, Wrocław 1987, s. 61 i n.; K. Wojtyczek, *Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1, s. 34 i n.

„o zgodności ustaw z Konstytucją”². Podstawy dogmatyczne w tym zakresie są natomiast tradycyjnie ujmowane w ustawach, które przewidują takie uprawnienie Trybunału jako jeden z elementów postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności prawa³.

Kontrola formalna, w odróżnieniu od kontroli treści norm, wymaga dokonania ustaleń faktycznych przez Trybunał, mających na celu weryfikację rzeczywistego dochowania reguł stanowienia prawa⁴. Przedmiotem kontroli Trybunału jest więc czynność prawodawcza – akt ustanowienia norm prawnych, a nie wytwór tej czynności w postaci ustawy. Innymi słowy, badając ustawę pod względem proceduralnym, kompetencje Trybunału jako „sądu prawa” zostają uzupełnione o uprawnienie do kontroli stanu faktycznego, jaki miał miejsce w toku prac legislacyjnych.

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjął się ponadto pogląd, że kontrola procedury ustawodawczej może zostać podjęta *ex officio*, a więc niezależnie od przedmiotu i zakresu żądania podmiotu, który zainicjował postępowanie, a stwierdzenie przez Trybunał naruszenia któregoś z jej elementów może być dostateczną podstawą uchylenia zaskarżonych przepisów, bez konieczności prowadzenia dodatkowej kontroli merytorycznej. Co więcej, zdaniem Trybunału – skutek stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu ze względu na niedochowanie trybu jego uchwalenia jest dalej idący, niż ewentualna niekonstytucyjność takiego przepisu z uwagi na jego niewłaściwą treść⁵. W tym pierwszym wypadku Trybunał stwierdza bowiem nieważność kontrolowanego prawa, a więc deroguje przepis z mocą wsteczną – od dnia jego wejścia w życie, w tym drugim zaś – zastosowanie znajduje typowa konsekwencja orzeczenia Trybunału, tzn. utrata mocy obowiązującej przepisu *pro futuro* z możliwością wznowienia postępowań w indywidualnych sprawach, które niegdyś zostały ukształtowane na podstawie niekonstytucyjnej regulacji.

² Zob. art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji.

³ Zob. art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). W dawnym stanie prawnym zob. art. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.).

⁴ W piśmiennictwie wskazuje się nawet, że: „W tym zakresie działań [kontroli formalnej praw] podejmowanych przez organ kontrolujący konstytucyjność prawa staje się zbliżony do czynności sądów powszechnych bądź organów administracji w procesie stosowania prawa. Podobnie jak sądy czy organy wydające decyzje administracyjne, także organ kontrolujący konstytucyjność prawa dokonuje subsumpcji, zakwalifikowania faktów ze względu na określone normy prawne. O ile jednak w przypadku sądu powszechnego są to normy merytoryczne, o tyle dla organu powołanego do kontroli konstytucyjności aktu jest to norma kompetencyjna” (B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Problematyka kompetencji prawodawczych a kontrola konstytucyjności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1, s. 53–54).

⁵ Zob. wyroki TK: z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; z dnia 11 lipca 2000 r., sygn. K 30/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 145; z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61. Zob. też np. K. Goner, E. Łętowska, *Wielospektowość następstw stwierdzania niekonstytucyjności*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5, s. 33-35.

3. W orzecznictwie Trybunału dotyczącym wad procedury ustawodawczej można zaobserwować również swego rodzaju gradację naruszeń prawa i powiązanych z nimi skutków. Trybunał stanął bowiem na stanowisku, że nie każde odstępstwo od wymogów procesu legislacyjnego dyskwalifikuje kontrolowane przepisy, czyli wpływa na ich moc obowiązującą. W praktyce Trybunał stwierdzał wadę przepisu, gdy ustawodawca naruszył „konstytucyjne elementy procesu ustawodawczego”, a więc te warunki proceduralne, które miały podstawy bezpośrednio w ustawie zasadniczej. W ten sposób traktował m.in. odejście od wymogów dotyczących poprawki do ustawy (czy to w pracach sejmowych czy senackich), obejście prawa inicjatywy ustawodawczej, naruszenie zasady trzech czytań, niepoddanie projektu obowiązkowym konsultacjom wynikającym z Konstytucji⁶.

Konstytucyjne punkty odniesienia procedury ustawodawczej, choć bardziej szczegółowe i liczniejsze niż w poprzednich ustawach zasadniczych, są jednak tylko fragmentem całego złożonego procesu stanowienia ustawy, który przede wszystkim jest regulowany w regulaminach izb parlamentu i ustawach. Pod wpływem orzecznictwa Trybunału wady proceduralne ułożyły się więc w dwie kategorie: relewantne dla procesu kontroli konstytucyjności prawa, a więc te, z których naruszeniem był powiązany skutek nieważności, i te nierelewantne z punktu widzenia kontroli sprawowanej przez Trybunał, czyli wszystkie potencjalne nieprawidłowości w stanowieniu ustawy niemające podstaw konstytucyjnych. Z naruszeniem tych ostatnich nie wiązała się żadna „sankcja” dla ustawodawcy.

Paradygmat kontroli wad proceduralnych ustawy, który Trybunał Konstytucyjny sam sobie narzucił, okazał się niesatysfakcjonujący. Część ustaw, uchwalanych z ewidentnymi i istotnymi naruszeniami trybu ustawodawczego, które pod znakiem zapytania stawały wręcz demokratyczny charakter dojścia ustawy do skutku, pozostawała poza jurysdykcją Trybunału, co z kolei podważało efektywność całego systemu kontroli konstytucyjności prawa. Dlatego, reagując na wielopostaciowość i subtelności naruszeń trybu ustawodawczego, w orzecznictwie Trybunału wykształciło się drugie, uzupełniające kryterium kontroli proceduralnej, które – z jednej strony – miało charakter materialnoprawny, z drugiej zaś – ocenny i w znacznym stopniu uznaniowy. Trybunał zastrzegł sobie bowiem dodatkową możliwość stwierdzenia niezgodności przepisu, gdy następowała „kumulacja nieprawidłowości” bądź „nasilenie nieprawidłowości” w toku stanowienia ustawy. W takim wypadku naruszenie trybu nie musiało dotyczyć elementów postępowania ustawodawczego określonych *explicite* w Konstytucji. Zdaniem Trybunału, wzorcem kontroli mógł być wówczas również art. 2 i art. 7

⁶ Zob. np. wyroki TK: z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07; z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52.

Konstytucji, a więc ogólne zasady dotyczące demokratycznego państwa prawnego i związania władzy publicznej prawem. Przykładowo, w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r.⁷ Trybunał stwierdził, że: „Niektóre elementy trybu prawodawczego mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności z art. 2 Konstytucji. [...] Podczas dokonywania oceny wagi naruszeń norm prawnych regulujących procedurę prawodawczą istotne znaczenie może mieć też częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszące powstaniu naruszenia, np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie itd. Nagminność i powtarzalność naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może stanowić jedną z przesłanek zakwalifikowania danego naruszenia jako istotnego z punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa i uzasadniającego stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego”.

Podejście Trybunału Konstytucyjnego koresponduje z dyrektywami płynącymi z podstaw prawnych kontroli konstytucyjności prawa. *De lege lata* Trybunał może bowiem stosować kryterium proceduralne tylko wtedy, gdy wzorcem kontroli jest Konstytucja⁸. Z tego powodu w sentencjach wyroków Trybunału nie są powoływane przepisy regulaminów izb parlamentu⁹. Dochowanie norm regulaminowych w takim zakresie, w jakim wpływają one na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, jest odnotowywane tylko w uzasadnieniach orzeczeń i co najwyżej jako pośrednia przesłanka oceny zgodności z Konstytucją poszczególnych czynności prawodawczych.

4. Cechą procedury ustawodawczej jest jej sekwencyjność. Przy czym konkretne etapy i czynności ustawodawcze są wyznaczane przez akty normatywne o różnej mocy prawnej, a także – wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej – przez akty wydawane nie tylko przez krajowe organy władzy publicznej. Jednym z przykładów nowego obowiązku ustawodawcy, polegającego na tym, że w toku uchwalania ustawy należy dokonać dodatkowej czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie, która ma swe źródło w prawie unijnym, są tzw. procedury notyfikacyjne.

Prawo Unii Europejskiej nakłada na państwa członkowskie szereg obowiązków urzędowego zawiadomienia organów unijnych o zamiarze podjęcia prac legislacyjnych albo – już w ich toku – o treści tworzonego prawa. Obowiązki te dotyczą określonych dziedzin życia społecznego i wiążą się z nimi różne skutki prawne, w tym również konieczność wstrzymywania procesu ustawodawczego

⁷ Sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112.

⁸ Zob. art. 42 *in principio* ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

⁹ Zob. np. postanowienie TK z 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55; wyroki TK: z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45.

do czasu wydania decyzji przez właściwy organ Unii Europejskiej (niekiedy jeszcze w fazie rządowej, tzw. prelegislacyjnej, a niekiedy na etapie prac parlamentarnych nad ustawą).

Polskie prawo wciąż nie zawiera kompleksowego unormowania o notyfikacjach wynikających z prawa unijnego. Obowiązujące przepisy dotyczą jedynie niektórych rodzajów notyfikacji (przepisów technicznych i pomocy publicznej), które w pewnym zakresie uwzględniają także udział władzy ustawodawczej. Odpowiednie unormowanie określające udział Sejmu w procedurze zawiadomienia organów unijnych o toczących się pracach legislacyjnych wciąż nie zostało natomiast przewidziane w Regulaminie Sejmu, co jest poważną dysfunkcją ustrojową, w zasadzie wykluczającą możliwość dokonywania notyfikacji w sposób powtarzalny i uporządkowany.

Problematyka notyfikacji jest wewnętrznie zróżnicowana głównie za sprawą wielości samych procedur notyfikacyjnych, które mają swe źródło przede wszystkim w prawie traktatowym, ale częściowo także w przepisach prawa pochodnego Unii Europejskiej. Przykładowo należy wspomnieć:

- a) notyfikacje pomocy publicznej¹⁰,
- b) notyfikacje przepisów technicznych¹¹,
- c) notyfikacje związane z harmonizacją prawa państw członkowskich Unii Europejskiej¹²,
- d) notyfikacje dotyczące niektórych krajowych środków ochronnych w dziedzinie ochrony środowiska¹³,
- e) notyfikacje dotyczące niektórych krajowych środków ochronnych w dziedzinie ochrony konsumenta¹⁴,

¹⁰ Zob. art. 107–108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE); rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz. Urz. UE L 83, 27.03.1999, s. 1). Zob. też np.: wyroki TSUE w sprawach: C-41/90 *Höfner v. Macroton*; T-34/02 *EUURL Le Levant 001 i in. v. Komisji*; C-35/96 *Komisja v. Włochom*; C-184/98 *Pavlov*; zob. też np.: P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford 2011, s. 1087 i n.; S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 29 i n. wraz z cytowanym tam piśmiennictwem i orzecznictwem. W polskim porządku prawnym wykonaniu obowiązku notyfikacji pomocy publicznej służy ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.).

¹¹ Zob. dyrektywę 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. WE L 204 z 21.7.1998, s. 37 ze zm.). Zob. też np.: wyroki TSUE w sprawach: C-194/94 *CIA Security International v. Signalson i Securitel*, C-226/97 *Lemmens*, C-443/98 *Unilever Italia*, C-279/94 *Komisja v. Włochom*. W polskim porządku prawnym wykonaniu obowiązku notyfikacji przepisów technicznych służy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.), wydane na podstawie art. 12 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. Nr 169, poz. 1386, ze zm.).

¹² Zob. art. 114 TfUE.

¹³ Zob. art. 193 TfUE.

¹⁴ Zob. art. 169 TfUE.

f) notyfikacje w sprawie regulacji krajowych w dziedzinach podlegających kompetencji Europejskiego Banku Centralnego¹⁵.

Wszystkie z wymienionych procedur zakładają lojalną kooperację organów władzy publicznej państwa członkowskiego z organami unijnymi i – w zależności od rodzaju notyfikacji – niezwłoczne i niezawodne zawiadamianie o zamiarze regulacji bądź o toczących się pracach legislacyjnych w dziedzinie objętej obowiązkiem notyfikacyjnym. Jak już wspomniano, unijny system notyfikacji jest rozbudowany, zawiera kilka odrębnych trybów oraz powiązane z nimi zróżnicowane skutki prawne. Celem tego opracowania nie jest szczegółowe omawianie struktury i działania tego systemu. Dla dalszych rozważań istotne jest natomiast to, że z częścią notyfikacji wiąże się prawny obowiązek powiadomienia właściwego organu unijnego o projekcie ustawy będącym w toku prac sejmowych, jak również o wszystkich istotnych zmianach w projekcie, wprowadzonych podczas jego rozpatrywania, co w praktyce wymaga wstrzymania prac legislacyjnych aż do uzyskania odpowiedzi Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego czy innego właściwego organu. Przepisy unijne zastrzegają w niektórych wypadkach nawet półtora roku na ustosunkowanie się do przedłożeń państw członkowskich. Jest to względnie długi okres, który ze względu na upływ czasu może czynić nowelizację prawa wręcz bezprzedmiotową. Z tego powodu państwa niekiedy z trudem poddają się obowiązkom notyfikacyjnym, godząc się nawet na potencjalne przyszłe niedogodności czy sankcje. Niedopełnienie notyfikacji jest zaś nie tylko uchybieniem zobowiązaniom wynikającym z prawa unijnego, ale może skutkować również procesem przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej i karami finansowymi oraz – co wydaje się najbardziej destrukcyjne dla autorytetu władz publicznych – pomijaniem przepisów uchwalonych z naruszeniem procedur notyfikacyjnych przez sądy krajowe.

Na tym tle zasadne jest pytanie o charakter prawny i status notyfikacji, jako elementu procesu ustawodawczego mającego źródło w prawie unijnym, z punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny. Przykładając dotychczasową miarę wypracowaną w orzecznictwie Trybunału, należy rozważyć, czy brak notyfikacji, czyli nawet nie tyle uzyskanie potwierdzenia legalności środka krajowego przez organ unijny, ale samo niedopełnienie formalnego obowiązku zawiadomienia tego organu o planowanych bądź podjętych pracach ustawodawczych, jest taką wadą proceduralną, która według kryteriów stosowanych przez Trybunał może stanowić samodzielną i zarazem dostateczną przesłankę orzeczenia o niezgodności przepisu z Konstytucją?

5. Dotychczas Trybunał Konstytucyjny tylko marginalnie zajmował się problematyką statusu ustrojowego oraz konstytucyjnego znaczenia różnego rodzaju konsultacji i informacji o zamierzeniach lub podjętych pracach legislacyjnych

¹⁵ Zob. art. 127 TFUE; decyzja Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (98/415/WE) (Dz. Urz. WE L 189 z 3.7.1998, s. 42).

podlegających notyfikacji organom i instytucjom unijnym. W jednym ze swych orzeczeń rozważał zarzut niedochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania ustawy, polegający na nieprzedstawieniu opinii Europejskiego Banku Centralnego w toku prac parlamentarnych¹⁶. Trybunał ustalił, że władze państw członkowskich zasięgają opinii Europejskiego Banku Centralnego w sprawie każdego projektu przepisu prawnego w dziedzinach podlegających jego kompetencji. Na gruncie prawa polskiego obowiązek ten ciąży na organie, który ustanawia dany akt. Analiza zaskarżonej ustawy doprowadziła Trybunał do wniosku, że „treść projektu autopoprawki rządowej mieściła się w zakresie kompetencji opiniodawczych Europejskiego Banku Centralnego”, a zatem władze krajowe miały „prawny obowiązek zasięgnięcia opinii banku w sprawie autopoprawki oraz przekazania tej opinii do wiadomości władzy przyjmującej akt prawny”. Jednocześnie Trybunał uznał, że „w rozpoznawanej sprawie właściwe władze krajowe dopełniły obowiązku zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego”, a uchybienie polegało tylko na nieprzedłożeniu opinii Sejmowi i Senatowi przez Radę Ministrów w momencie zgłaszania autopoprawki. „Wiedza o istnieniu opinii i jej treści dotarła wprawdzie do posłów, jednakże nastąpiło to kanałami nieoficjalnymi i już w czasie trwania prac parlamentarnych nad tekstem z autopoprawką”. W konsekwencji Trybunał nie stwierdził niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, ponieważ – jego zdaniem – zaniechanie Rady Ministrów nie miało charakteru „istotnego naruszenia procedury ustawodawczej”, skoro „posłowie w rzeczywistości mieli możliwość zapoznania się z opinią Europejskiego Banku Centralnego”.

Co jednak istotne, Trybunał jednoznacznie stanął na stanowisku, że nie tylko samą notyfikację Europejskiemu Bankowi Centralnemu zmiany prawa krajowego w dziedzinie należącej do jego kompetencji, ale również późniejsze włączenie opinii tego banku do materiałów z prac legislacyjnych (formalne przekazanie opinii organowi stanowiącemu prawo) należy traktować jako elementy procedury ustawodawczej, które mogą stanowić samodzielny punkt odniesienia (wzorzec kontroli) w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Trybunał powiązał te zagadnienia z problematyką „dostępu parlamentu i jego członków do informacji niezbędnych w celu rzetelnej realizacji funkcji ustawodawczej”. Zastrzegł przy tym również, że krajowe organy władzy publicznej, w tym ustawodawca, powinny bezwzględnie respektować wymogi prawa unijnego dotyczące notyfikacji i „zmienić istniejącą praktykę”. Jak podkreślił: „Nagminność tego rodzaju naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może w przyszłości przemaszać za przyjęciem odmiennej oceny konstytucyjnych skutków podobnych zaniechań [przez TK], jeśli się one powtarzały”.

6. W cytowanym wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. (sygn. Kp 4/08), orzekając w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny miał okazję zwrócić uwagę na procedury notyfikacyjne i odnotować ich konstytucyjne koincydencje. Ze względu

¹⁶ Wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08.

na okoliczności sprawy problematyka ta została poruszona jedynie w tle głównych rozważań sądu konstytucyjnego i niewątpliwie wymaga dalszych badań. Dotychczasowe ustalenia Trybunału na temat kontroli proceduralnej ustawy powinny zostać rozwinięte i uzupełnione o „wątek europejski”, który stanowi swego rodzaju *novum* nie tylko z perspektywy kontroli konstytucyjności prawa, ale również krajowej doktryny prawa konstytucyjnego, która musi uzgodnić zmiany płynące z prawa Unii Europejskiej z zastanymi pojęciami procesu ustawodawczego, ufundowanymi na pojmowanej tradycyjnie zasadzie autonomii prac parlamentarnych¹⁷.

Dlatego Trybunał Konstytucyjny powinien przede wszystkim przesądzić, który z wzorców kontroli jest adekwatny w wypadku procedur notyfikacyjnych, niemających przecież bezpośrednich podstaw konstytucyjnych. Stanowisko Trybunału przyjmujące materialne kryterium oceny konstytucyjności prawa uchwalonego z naruszeniem wymogów proceduralnych (tzw. kumulacja nieprawidłowości) jest tu szczególnie przydatne i – jak się wydaje – rozwiązuje problem, weksłując spór na kwestie dowodowe. Przy założeniu, że zaniechanie notyfikacji spowodowało dla krajowego ustawodawcy negatywne następstwa w postaci np. ograniczenia posłom dostępu do istotnych informacji o stanowionym przez nich prawie (jego skutkach) lub wpłynęło na treść uchwalonej ustawy, Trybunał będzie mógł wywieść z tego faktu konsekwencje dla mocy obowiązującej badanych przepisów. Jeśli zaś uzna, że niedochowanie obowiązku notyfikacyjnego nie wywarło rzeczywistych skutków na przebieg i efekt procesu ustawodawczego, pozostanie mu możliwość orzeczenia o zgodności przepisów z Konstytucją. W ten sposób Trybunał będzie abstrahował od formalnych uchybień mających podstawy w prawie unijnym. Dalej posuniętą opcją orzeczniczą byłoby przyjęcie reguły, że zaniechanie notyfikacji projektu ustawy albo określonych poprawek do tego projektu zawsze jest istotnym naruszeniem standardów ustawodawczych właściwych demokratycznemu państwu prawnemu, przestrzegającemu wiążącego go prawa międzynarodowego, i niezależnie od meritum uchybienia i jego realnych konsekwencji „przekłada się” *a limine* na niezgodność z Konstytucją. Takie podejście wymagałoby zmiany dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału.

Znaczenie dla rozstrzygnięcia Trybunału mogą mieć przy tym nie tylko te procedury notyfikacyjne, które odnoszą się wprost do parlamentarnych prac ustawodawczych (po zainicjowaniu projektu ustawy), ale również wszelkiego rodzaju zgłoszenia organom unijnym dokonywane w toku tzw. czynności prelegislacyjnych, prowadzonych w sformalizowanych procedurach np. przez organy administracji rządowej bądź Senat. Innymi słowy, etap postępowania legislacyjnego mający na celu dojście do skutku projektu ustawy powinien być objęty kognicją Trybunału podobnie jak tryb dojścia do skutku samej ustawy. Podstawą kontroli byłaby w takim wypadku ogólna norma konstytucyjna statuująca zakaz

¹⁷ Zob. art. 112 i art. 124 Konstytucji.

naruszeń prawa proceduralnego przez organy państwowe w toku całego – szeroko pojętego – procesu ustawodawczego.

7. Należy postulować szersze wykorzystywanie przez Trybunał Konstytucyjny możliwości, jakie stwarza kontrola konstytucyjności prawa według kryterium proceduralnego. W szczególności dotyczy to badania prawidłowości procedury ustawodawczej, której poszczególne wymogi, mimo formalnego rodowodu, przekładają się ostatecznie na jakość stanowionego prawa. System gwarancji proceduralnych w swym zamyśle ma przeciwdziałać pochopnemu i instrumentalnemu korzystaniu z legislacji, zniechęcać do prowadzenia polityki państwa za pomocą wydawania kolejnych ustaw, gdy zamierzone cele można zrealizować za pomocą innych środków.

Objęcie kognicją Trybunału różnych naruszeń procedury ustawodawczej, nie tylko tych, które mają podstawę konstytucyjną, jest zrozumiałe ze względu na złożoność potencjalnych uchybień i ich faktyczne oddziaływanie na tok prac ustawodawczych, w tym ochronę praw mniejszości parlamentarnej, dostęp do rzetelnych informacji o przedmiocie regulacji, zapewnienie udziału uprawnionych podmiotów w czynnościach legislacyjnych itd. Intensywność i ranga wspomnianych uchybień nie zawsze są związane z mocą prawną aktu normatywnego, który ustanawia dany obowiązek. W tym kontekście warto byłoby rozważyć, czy wzorcem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem powinny być ogólne normy konstytucyjne, takie jak zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) i legalizmu (art. 7), czy raczej należy w tym wypadku poszukiwać bardziej szczegółowych wzorców kontroli, które mogłyby być dodatkowym punktem odniesienia poprawności konkretnych czynności ustawodawczych¹⁸. Trybunał z powodzeniem mógłby skorzystać ze sprawdzonej w ciągu lat techniki interpretacyjnej – choć trzeba odnotować, że nie wolnej od kontrowersji¹⁹ – polegającej na inferowaniu z art. 2 Konstytucji tzw. norm konsekwencji czy norm przyporządkowanych. Podobnie jak w wypadku zasady ochrony praw słuźnie nabytych, określoności przepisów prawa czy zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z zasady państwa prawnego należałoby wywieść normę

¹⁸ W piśmiennictwie prawniczym podnosi się, że: „Kaźde naruszenie prawa, czyli naruszenie normy pierwszego stopnia, przez organ państwowy, w tym kaźde naruszenie prawa w procesie prawotwórczym, jest kaźdeocześnie naruszeniem wymienionych norm drugiego stopnia [obecnie art. 2 i art. 7 Konstytucji]. Chociaź ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie reguluje tego wyraźnie, naleźy przyjąć, że organ ten nie moźe powoływać wymienionych norm konstytucyjnych jako samodzielnych norm odniesienia. Gdyby bowiem dopuścić kaźą moźliwośc, przepisy precyzyjnie określające normy odniesienia przy kontroli konstytucyjności prawa stałyby się zbędne. [...] Polski sąd konstytucyjny musi wskazywać jako normę odniesienia konkretną normę pierwszego stopnia [...]. Samodzielną normę odniesienia mogą oczywiście stanowić inne normy pierwszego stopnia wynikające z zasady państwa prawnego, takie jak zasada ochrony praw słuźnie nabytych, czy zasada *lex retro non agit*” (B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Problematyka...*, s. 60).

¹⁹ Zob. np. L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 4, s. 3 i n. (zob. teź polemikę K. Działocha, W. Gromski, *Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 3, s. 4 i n.).

prawną pierwszego stopnia, w całości poświęconą standardom proceduralnym ustawodawstwa i konsekwentnie rozwijać ją, za punkt wyjścia przyjmując specyfikę każdego kolejnego studium przypadku. Bez znaczenia jest przy tym, jak taka subnorma konstytucyjna miałaby zostać nazwana – czy byłaby to „zasada rzetelnej procedury ustawodawczej”, czy „zasada stanowienia ustawy w demokratycznym państwie prawnym”. Istotne jest to, że oprócz przepisów Konstytucji regulujących wprost wybrane elementy procedury ustawodawczej, stanowiłaby ona uzupełniającą, samoistną i bezpośrednią normę odniesienia dla kontroli proceduralnej ustawy. Jej obowiązywanie pozwoliłoby również uwzględnić w argumentacji konstytucyjnej procedury notyfikacyjne, które – jako przynależne genetycznie do prawa unijnego – same nie mogą tworzyć wzorca kontroli aktu ustanowienia ustawy.

8. Kontrolując konstytucyjność ustawy pod względem proceduralnym, Trybunał Konstytucyjny powinien uwzględnić problematykę notyfikacji i eliminować z systemu prawnego przepisy, które ten wymóg naruszają. Spośród możliwych do zastosowania podejść trafne byłoby w tym wypadku przykładanie miary podobnej do zaniechania konsultacji projektu ustawy z Krajową Radą Sądownictwa²⁰ i miarkowanie rozstrzygnięcia na podstawie materialnoprawnego kryterium „kumulacji nieprawidłowości”, które miały miejsce w toku postępowania ustawodawczego. Kwestią odrębną jest natomiast potwierdzenie okoliczności faktycznych oraz ustalenie skutków samej notyfikacji z perspektywy prawa unijnego, co jest niezbędne choćby z tego powodu, że notyfikacje – jak już kilkakrotnie była o tym mowa – nie tworzą jednolitej kategorii i są wewnętrznie zróżnicowane. Innymi słowy, niedochowanie obowiązków notyfikacyjnych płynących z prawa unijnego może być kwalifikowane jako istotne naruszenie procedury ustawodawczej, które w konkretnym wypadku, uwzględniając okoliczności sprawy rozstrzyganej przez Trybunał, będzie uzasadniało derogację przepisu ze względów formalnych.

Piotr Radzewicz

NOTIFICATION AS THE OBJECT OF THE CONTROL BY THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL

The article is devoted to the analysis of the legal admissibility of the control of the constitutionality of notification procedures by the Constitutional Tribunal. One of the features of legislative procedure is its sequential character. However, since the moment of entering the European Union specific stages of the procedure as well as legislative activities have been determined by European law. The examples of a new duty put on the legisla-

²⁰ Zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98.

tor, which has its source in EU law, are the so called notification procedures. They mean the obligation to notify officially EU authorities about the intention to begin a legislative procedure, or – if the procedure is already in progress – about the content of the new draft law. The previous findings of the Constitutional Tribunal concerning the procedural control of a legal act should be developed and supplemented by the „European thread”. By controlling the constitutionality of the procedural aspect of an act, the Tribunal should take into account the issue of notification and as a consequence it should eliminate legal provisions that violate this requirement from the legal system. The breach of notification obligations stemming from EU law can be classified as a serious breach of the legislative process, which in a particular case, with regard to the circumstances of the case considered by the Tribunal, can justify the derogation of the provision for formal reasons.