



Marek Zubik

Uniwersytet Warszawski

## „AKT NORMATYWNY” JAKO PRZEDMIOT KONTROLI TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z listopada 2011 r.<sup>1</sup>, w którym podał on – w trybie rozpoznania skargi konstytucyjnej – kontroli konstytucyjności przepisy rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich<sup>2</sup>, czyli aktu prawa pochodnego (wtórnego) Unii Europejskiej, zwróciło uwagę nauki prawa na kwestię kognicji polskiego sądu konstytucyjnego<sup>3</sup>. Kwestie te mają jednak swój szerszy wydźwięk. Mogą i powinny być odniesione do całokształtu przepisów konstytucyjnych regulujących zakres własności rzeczowej sądu konstytucyjnego. Problem ten był już wcześniej analizowany przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Trybunał w listopadzie 2011 r. nie działał zatem w próżni refleksji nauki, ani dotychczasowego własnego dorobku orzeczniczego<sup>4</sup>, szczególnie iż w przeciągu kilku ostatnich lat wydał orzeczenia, które odnosiły się do tej kwestii.

<sup>1</sup> Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 (OTK ZU 2011, nr 9/A, poz. 97).

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz., L 12 z 16.01.2001, s. 1 ze zm. dalej: rozporządzenie nr 44/2001).

<sup>3</sup> Zob. np.: P. Bogdanowicz, P. Marcisz, *Szukając granic kontroli – glosa do wyroku TK z 16.11.2011 r. (SK 45/09)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 9, s. 47; J. Galster, A. Knade-Plaskacz, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt SK 45/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6, s. 131; T. Jaroszyński, *Glosa do wyroku TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 9, s. 130; E. Etynkowska, *Glosa aprobująca do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. akt SK 45/09*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, tom XC, s. 121; J. Kisielińska, *Glosa aprobująca do wyroku TK z 16.11.2011 r., SK 45/09*, „Edukacja Prawnicza” 2013, nr 4, s. 22–25; M. Jackowski, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej. Uwagi do wyroku TK SK 45/09*, „Palestra” 2012, nr 5–6, s. 211.

<sup>4</sup> Zob. np.: J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 95–98; M. Zubik, *Glosa do wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 16/07)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 236–238; M. Wiącek, *Glosa do postanowienia z 7.12.2009 r. (U 6/08)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6, s. 124–125; M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 31–32, a w kontekście prawa wtórnego UE zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 323–328; T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jak składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 337–338.

1. Istotą sądownictwa konstytucyjnego jest dokonywanie hierarchicznej zgodności norm. Nie zmienia tego okoliczność, że najczęściej przepisy ustrojowe poszczególnych krajów powierzają wyspecjalizowanym organom powołanym do tej kontroli (w modelu skoncentrowanym) także i inne kompetencje. Nie inaczej rzecz się ma i z Trybunałem Konstytucyjnym w Polsce. Oprócz hierarchicznej zgodności norm, orzeka on w sprawie czasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1), o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4) oraz rozstrzyga spory kompetencyjne między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa (art. 189).

W myśl Konstytucji do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy badanie konstytucyjności wszelkich przepisów prawa wydawanych (ustawy i rozporządzenia) bądź przyjmowanych (umowy międzynarodowe) przez centralne organy władzy publicznej (art. 188 pkt 1–3)<sup>5</sup>. Od strony przedmiotu orzekania Trybunał badać może przede wszystkim hierarchiczną zgodność „przepisów prawa”. Konstytucja wylicza tu jako przedmiot kontroli, w kolejności, w art. 188 pkt 1–3 – wszelkie ustawy (w pojęciu tym mieszczą się również m.in. ustawy nowelizujące<sup>6</sup>, ustawa budżetowa, ustawa o prowizorium budżetowym, kodeksy, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej itd.) oraz umowy międzynarodowe (w tym także umowy ratyfikowane, ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz ratyfikowane w trybie przewidzianym w art. 90), a także wszelkie inne „przepisy prawa” wydane przez centralne organy państwowe<sup>7</sup>, niezależnie od nazwy formy, w jakiej zostają ustanowione. Na równi z ustawami należy traktować – jako przedmiot kontroli – rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy, o którym mowa w art. 234 Konstytucji oraz

<sup>5</sup> Nie jest do końca jasny problem, czy wszystkie formy stanowienia prawa wymienione wprost w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji podlegają, same przez się, kognicji TK, czy też również w stosunku do nich należy zastosować, omówiony dalej w artykule, test normatywności. Pewną możliwość dla przyjęcia takiej koncepcji widziałbym jedynie w odniesieniu do rozporządzeń (i ewentualnie niektórych umów międzynarodowych), które w polskim systemie prawa pełnią różnorodną rolę. Nie wszystkie bowiem z nich przynoszą faktycznie treść normatywną i są niekiedy – co oczywiście mogłoby być ocenione jako niespójność praktyki ustrojowej – wykorzystywane do wprowadzenia w życie rozstrzygnięć jednostkowych, a nie powtarzalnych reguł zachowań (por. np. rozporządzenie o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, czy rozporządzenie zmieniające granice jednostek samorządu terytorialnego – zob. tu szczególnie pkt 6 uzasadnienia wyroku z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. K 37/06 (OTK ZU 2009, nr 4/A, poz. 47), w którym TK zmienił swoją dotychczasową linię orzeczniczą, negując kognicję do badania konstytucyjności takich rozporządzeń).

<sup>6</sup> Po pewnych wahaniach, Trybunał opowiedział się za koncepcją, która nie przyjmuje istnienia ujemnej przesłanki procesowej przy rozpoznaniu skargi konstytucyjnej, w sytuacji kiedy skarżący wskaże materialnoprawny przepis ustawy nowelizującej, zamiast ustawy nowelizowanej. W innych przypadkach sygnalizuje się bowiem problem znikomej normatywnej treści ustawy nowelizującej. Zob. postanowienia w sprawie rozpoznania zażalenia na odmowę nadania dalszego biegu skargom konstytucyjnym z dnia 24 października 2012 r., sygn. Ts 127/11 (OTK ZU nr 5/B/2012, poz. 435) i z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. Ts 317/11 (OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 96).

<sup>7</sup> Za centralny organ państwowy w rozumieniu art. 188 pkt 3 TK uznał m.in. Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego – zob. wyrok z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11 (OTK ZU 2012, nr 11/A, poz. 131).

wszystkie inne akty ustawodawcze wydane na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (art. 91 ustawy o TK).

Tworząc Konstytucję z 1997 r., jednoznaczną wolą ustrojodawcy było ograniczenie swobody organów władzy publicznej do wydawania aktów normatywnych. Chciał tym samym uporządkować zastany stan oraz ukrócić samowolę prawodawcy dla zapewnienia m.in. jednostkom pewności prawa. Temu celowi służyć miało jednoznaczne potwierdzenie zamkniętego katalogu form<sup>8</sup> oraz podmiotów mogących wydawać akty prawa powszechnie obowiązującego. Jednocześnie Konstytucja wyraźnie zastrzegła, że akty prawa niemieszczące się we wspomnianym katalogu, mogą być stanowione jedynie na podstawie ustawowego upoważnienia<sup>9</sup> i – co ważniejsze dla obywateli – nie mogą stanowić podstawy do wydawania indywidualnych decyzji adresowanych do podmiotów prywatnych (art. 93 ust. 2 zd. 2). Takie postrzeganie przepisów konstytucyjnych dotyczących całego systemu źródeł prawa można już uznać za utrwalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pewne pytania dotyczą jeszcze trzech kwestii – po pierwsze – na ile swobody ma ustawodawca, kreując różnego typu regulacje, które upoważniają podmioty, niemające kompetencji do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego, do ustanawiania różnego typu regulaminów, które są przynajmniej współstosowane przez organy władzy publicznej do wydawania indywidualnych decyzji wobec obywateli; po drugie – czy akcesja Polski do UE pozwala na takie zreinterpretowanie art. 92 ust. 1 (w związku z art. 91 ust. 3), który pozwoli traktować akt wtórny prawa UE jako dostateczną podstawę do wydawania rozporządzenia; po trzecie – jaki stopień rygoryzmu krępuje ustawodawcę przy formułowaniu wytycznych co do treści w szczególowym upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia.

2. Konstytucja posługuje się zarówno pojęciem „przepis prawa”, jak i „akt normatywny”. To ostatnie występuje w tekście Konstytucji dziewięć razy (art. 79, 88, 184, 186, 190, 191, 193, 208, 241). Niemal zawsze w kontekście, w którym nadaje mu się szersze znaczenie, niż „przepisy prawa”, tak jak jest on ujęty choćby w art. 188 (tak szczególnie w art. 79, 193, 241 ust. 6). Ze wspomnianych dziewięciu artykułów ustawy zasadniczej aż pięć odnosi się do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, a trzy ściśle do jego właściwości rzeczowej (art. 79 ust. 1, 186 ust. 2, 193). Te ostatnie w odmienny sposób ujmują przedmiot kontroli Trybunału,

<sup>8</sup> Dotyczy to również aktów prawa miejscowego, choć w tym wypadku nadanie „nazw” poszczególnym typom aktów prawa miejscowego pozostaje w gestii swobodnego uznania ustawodawcy.

<sup>9</sup> Z ewentualnym wyłączeniem tego wymogu dla uchwał Rady Ministrów i możliwości ich wydawania na podstawie samej konstytucji – por. art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji. Jedynym orzeczeniem na gruncie obecnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych wprost odnoszącym się do uchwały Rady Ministrów było postanowienie z dnia 10 lipca 2002 r., sygn. U 5/01 (OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 56). Trybunał umorzył postępowanie w sprawie, gdyż uznał zaskarżoną uchwałę za akt indywidualny. Należy jednak zaznaczyć, że TK, choć nie rozważając nigdy wprost tego problemu, opowiada się za bezwzględną koniecznością ustawowej podstawy dla wszelkich form stanowienia aktów niebędących przepisami prawa powszechnie obowiązującego; por. np. punkt 2.2. uzasadnienia wyroku z dnia z dnia 19 października 2010 r., sygn. K 35/09 (OTK ZU 2010, nr 8/A, poz. 77).

niż to zostało ujęte w art. 188 Konstytucji. Są to art. 79 ust. 1 w zw. z art. 188 pkt 5 (skarga konstytucyjna<sup>10</sup>), art. 186 ust. 2 (wniosek Krajowej Rady Sądownictwa) oraz art. 193 (pytanie prawne). We wszystkich z nich wskazano jako przedmiot hierarchicznej kontroli norm „akt normatywny”, co rodzi pytanie o przedmiotowy zakres kognicji TK. Wszystkie one mogłyby być zatem kluczem do otwarcia dopuszczalnego katalogu form stanowienia prawa podlegających ocenie hierarchicznej zgodności norm, realizowanej przez Trybunał.

Już sama różnica terminologiczna w przepisach konstytucyjnych odnoszących się do podstawowego zakresu działania Trybunału podpowiadać może konieczność zróżnicowanego podejścia do kognicji TK co do zakresu przedmiotowego oceny hierarchicznej zgodności norm. Powstaje zatem pytanie o uzasadnienie ustrojowe oraz granice rozumienia „akt normatywny” w kontekście kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna ma dotyczyć „ustawy lub innego aktu normatywnego”. Wzmacnia to argumentację wskazującą na odmienne posłużenie się przez ustrojodawcę pojęciem „aktu normatywnego”, niż tylko jako odniesienie się do ogólnego katalogu form stanowienia przepisu prawa zawartego w art. 188 Konstytucji. Tym samym ta procedura polskiego procesu konstytucyjnego ma samodzielną podstawę konstytucyjną, która modyfikuje – podobnie jak to się ma m.in. na podstawie art. 193 w przypadku pytania prawnego – ogólną kognicję Trybunału Konstytucyjnego. Gdyby miało być inaczej, zupełnie zbędny byłby art. 188 pkt 5 Konstytucji. Do orzekania w sprawie skargi konstytucyjnej wystarczyłby art. 79 i art. 191 ust. 1 pkt 6 Konstytucji.

W przypadku pytania prawnego, wzorcem kontroli dla „aktów normatywnych” mają być: konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe lub ustawy (art. 193). Wskazuje to, że „akt normatywny”, w rozumieniu tego pojęcia w znaczeniu konstytucyjnym, dotyczy może takiego aktu stanowienia prawa, który w hierarchicznym systemie źródeł prawa znajduje się poniżej ustawy. W innym wypadku w ogóle uczynienie ustawy wzorcem kontroli w ramach pytania prawnego byłoby niecelowe. Ponadto treść art. 193, poprzez szerokie wskazanie wzorców kontroli „aktu normatywnego”, gdyby utożsamić to pojęcie z „przepisem prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 1–3 Konstytucji, czyniłby z art. 193, w części dotyczącej przedmiotu i wzorca kontroli, zupełnie zbędnym<sup>11</sup>.

3. Szerokie podejście do konstytucyjnego pojęcia „akt normatywny” może poważnie rozszerzyć zakres właściwości Trybunału oraz stawiać pytanie o ustrojową prawomocność takiej interpretacji.

Realizowanie sądowej kontroli konstytucyjności prawa jest środkiem realizacji celów ustrojowych, a nie celem samym w sobie. Tezę tę daje się postawić

<sup>10</sup> Szeroko na ten temat pisze Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 250–256.

<sup>11</sup> Zob. też rozwiązania na temat przedmiotowej przesłanki pytania prawnego M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 89 i n., a szczególnie s. 111 i n.

i odwrotnie. Absolutystyczne poszukiwanie językowej zgodności kwestionowanych przepisów z oryginalnym brzmieniem rozwiązań konstytucyjnych może pozostawać w sprzeczności z założeniami, celami i wartościami, jakie racjonalnie należy przypisać tak pierwotnemu, jak i aktualnemu ustrojodawcy. Stałoby się zatem wówczas nadużyciem prawa. Pozornie bowiem poprawnie zrealizowana norma kompetencyjna określająca ramy wykonywania zadań sądu konstytucyjnego, zostałaby wykorzystana w celu jawnie niezgodnym z ich założeniami, czy „duchem” ustawy zasadniczej, posługując się tu rozumieniem tego pojęcia, choćby użytym np. w art. 112 zd. 3 Konstytucji Norwegii.

Patrząc z punktu widzenia kognicji TK, zarówno w przypadku skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1), jak i pytania prawnego (art. 193), oba te tryby wszczęcia postępowania sądowokonstytucyjnego ściśle powiązane są z wolnościami i prawami jednostek. Jednoznacznie przesądza takie spojrzenie umieszczenie art. 79 w podrozdziale Konstytucji „Środki ochrony wolności i praw”, jak i przesłanka dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej w postaci otrzymania przez skarżącego ostatecznego orzeczenia „o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Objęcie przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej i pytania prawnego każdego aktu normatywnego, a nie tylko „przepisów prawa” w rozumieniu konstytucyjnym, lepiej oddaje sens obu tych procedur, a w szczególności powszechnej skargi konstytucyjnej, jako wspomnianego mechanizmu ochrony praw i wolności jednostki, o czym mowa w tytule podrozdziału rozdziału II Konstytucji.

Również cel i założenia ustrojowe pytania prawnego wiążą ów mechanizm uruchomienia procedury badania hierarchicznej zgodności norm z perspektywą zastosowania przez sąd kwestionowanej regulacji w indywidualnej sprawie. Być może nie tak oczywiste jest uzasadnienie ustrojowe dla szerszego podejścia do uruchomienia kontroli konstytucyjności inicjowanej przez Krajową Radę Sądownictwa na podstawie art. 186 ust. 2 Konstytucji. W tym wypadku jednak legitymacja szczególna KRS podkreśla jednoznacznie cel powierzenia Radzie prawa inicjowania postępowania przed Trybunałem. KRS może bowiem uruchomić kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych tylko w tym zakresie, „w jakim dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Przesłanka ta niezaprzeczalnie ściśle wiąże się z realizacją konstytucyjnego prawa jednostek do „sprawiedliwego” rozpatrzenia ich indywidualnej sprawy przez „właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1). Tym samym procedura hierarchicznej kontroli norm z wniosku KRS nie odbywa się w próżni. Kontrola norm uwzględniać ma – nie tylko zresztą w ramach oceny posiadania w danym przypadku czynnej legitymacji procesowej przez KRS – cel, jaki ma realizować postępowanie przed Trybunałem w ogóle.

4. Szersze widzenie ram przedmiotowych kognicji TK w zależności od procedury wszczęcia postępowania w sprawie hierarchicznej zgodności norm niesie za sobą pytanie o jego granice. Nawet bardzo życzliwe podejście do interpretacji

przepisów kompetencyjnych nie może ignorować ogólnego zakazu domniemywania podstaw działania organów państwa (art. 7), jak i zadań oraz celów któremu ma służyć działalność Trybunału Konstytucyjnego. W tej perspektywie granice kognicji Trybunału przy badaniu „aktu normatywnego”, nienazwanego w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji, widziałbym przynajmniej dwie. Po pierwsze, powinien to być akt zawierający reguły zachowań o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, który został wydany przez organ władzy publicznej, bądź przez inny podmiot, jednakże działający na podstawie wyraźnej podstawy kompetencji prawodawczej. Po drugie, co już bardziej dyskusyjne, dotyczyć powinno tylko tych typów aktów normatywnych, które zostały nazwane w samej Konstytucji. Tym samym przedmiot kontroli realizowany przez TK, w trybie rozpatrzenia skargi konstytucyjnej, pytania prawnego lub wniosku KRS, dotyczyłyby jedynie tych typów aktów normatywnych, które wprost nazwane zostały w tekście Konstytucji, ale nie zmieściły się w katalogu zawartym w art. 188 Konstytucji. Obejmowałby zatem m.in. akty prawa miejscowego (art. 94) oraz układy zbiorowe pracy (art. 59 ust. 2)<sup>12</sup>.

W powyższym kierunku zdaje się iść orzecznictwo samego TK. Trybunał dopuścił bowiem do rozpoznania merytorycznego skargę konstytucyjną, w której kwestionowane były przepisy prawa miejscowego<sup>13</sup>. Przepisy prawa miejscowego nie mogą być natomiast – jak się przyjmuje w doktrynie – kwestionowane przed Trybunałem w drodze złożenia wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm. Trybunał uznał zatem, że zakres przedmiotu kontroli określony w art. 188, nie pokrywa się z zakresem kontroli norm realizowanej w drodze złożenia skargi konstytucyjnej i w tym ostatnim przypadku jest szerszy, niż to wynika z ogólnego przepisu art. 188 pkt 1–3 konstytucji. Pozostaje natomiast otwarte pytanie o dopuszczalność kontroli konstytucyjności projektu ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym, które stanowią normatywną podstawę do realizacji gospodarki finansowej państwa, gdy odpowiednia ustawa nie została ogłoszona przed dniem rozpoczęcia roku budżetowego (art. 219 ust. 4)<sup>14</sup>.

5. Trybunał Konstytucyjny, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., posługiwał się swoistym testem do oceny swojej właściwości co do badania hierarchicznej zgodności norm. Uznawał bowiem, że niezależnie od tytułu danego aktu, spełnienie przez niego cech generalności i abstrakcyjności stanowi

<sup>12</sup> Zob. szerzej: M. Zubik, *Trybunał Konstytucyjny a układy zbiorowe pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 3, s. 2 i n.

<sup>13</sup> Zob. postanowienie z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 42/02 (OTK ZU 2004, nr 9/A, poz. 97). Postanowieniem tym TK, co prawda, umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej, której przedmiotem był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jednakże dlatego, że uznał iż plan – jako akt prawa miejscowego – nie do końca ma charakter normatywny. Trybunał nie zanegował natomiast swojej właściwości do rozpatrzenia prawa miejscowego jako takiego. Problem uznania kognicji TK do badania hierarchicznej zgodności prawa miejscowego wywoływał jednak poważne spory i dyskusje. Zob. np. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 26, wraz z cytowaną tam literaturą.

<sup>14</sup> M. Zubik, *Status prawny...*, s. 29–34.

konieczną ale zarazem wystarczającą przesłankę do objęcia go kognicją Trybunału<sup>15</sup>. Test ten w zasadzie, w ujęciu systemu źródeł prawa z Konstytucji z 1997 r., odnosi się głównie do przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwa. W praktyce w ramach art. 188 pkt 3 najczęściej przedmiotem kontroli są rozporządzenia oraz uchwały izb parlamentu<sup>16</sup>.

Powyższe spojrzenie Trybunału na odczytanie przepisów dotyczących jego kognicji wydaje się pozostawać aktualne w obecnie obowiązującym stanie normatywnym. Należy domniemywać, że wszelkie akty normatywne wydawane przez centralne organy państwowe (co wydaje się jednak pojęciem węższym niż znane Konstytucji również pojęcie organ władzy publicznej – zob. np. art. 163), niezależnie od ich nazwy oraz trybu ustanowienia, podlegają kognicji Trybunału i mogą być poddane przez ten organ państwa hierarchicznej kontroli norm. Ze względu na ochronę pozycji prawnej jednostki w państwie, być może domniemanie to powinno zostać rozszerzone na wszelkie akty, których adresatami norm mogą być obywatele, tak aby żadne przepisy prawa, w rozumieniu konstytucyjnym, nie były wyłączone spod kognicji Trybunału.

Poza powyższą ogólną konstatacją pozostają jednak różnorodne obrzeża złożonej rzeczywistości stanowienia prawa w państwie i konstruowania norm prawnych wydawanych na podstawie kompetencji prawotwórczej pochodzącej od i sankcjonowanej przez władze publiczne.

Z takimi trzema obszarami musiał się zmierzyć Trybunał Konstytucyjny na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji w ostatnich kilku latach. Po pierwsze, jak należy postrzegać akty normatywne wydawane przez organy samorządów zawodowych i czy te mogą stanowić przedmiot kontroli konstytucyjności, a także na ile dotychczasowy dorobek Trybunału pozostaje aktualny na gruncie Konstytucji z 1997 r. Po drugie, czy w katalogu podmiotów, o których mowa w art. 188 pkt 3 mieszczą się organy sprawujące władztwo państwowe, których to status nie jest w pełni klarowny na gruncie systemu organów państwa, a kwestionowany akt normatywny nie mieści się w ramach przepisów prawa powszechnie obowiązujących.

<sup>15</sup> Trybunał od dawna przyjmuje materialną koncepcję aktu normatywnego. Tak np. w orzeczeniu z dnia 7 czerwca 1989 r. sygn. U. 15/88 (OTK 1989, poz. 10) Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do poglądów nauki prawa, stwierdził, że „akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań)”.

<sup>16</sup> Zob. wyrok z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06 (OTK ZU, nr 8/A/2006, poz. 109), a szczególnie pkt. 1.1 i 1.2 wyroku z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. U 1/08 (OTK ZU 2008, nr 9/A, poz. 160) wraz z przywołanymi tam wcześniejszymi wypowiedziami TK co do normatywności uchwał Sejmu. Zob. również, w większości krytyczne w interesującym nas tu wymiarze, glosy do tych orzeczeń: U 4/06 – B. Banaszak, *Glosa do wyroku z dnia 22 września 2006 r.* (sygn. akt U 4/06), „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 121 i n.; P. Czarny, *Glosa do wyroku z dnia 22 września 2006 r.* (sygn. akt U 4/06), „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 133 i n., oraz U 1/08 – W. Odrowąż-Sypniewski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r.* (sygn. akt U 1/08), „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 200 i n.; B. Szczurowski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26.11.2008 r.* (sygn. U 1/08), „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2010, nr 1–2, s. 239 i n. Zob. także: M. Zubik, *Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 9, s. 61–62.

zującego. Po trzecie, należało dać odpowiedź, czy i jak akcesja Polski do UE zmodyfikowała zakres kognicji TK, poszerzając go o akty prawa wydawane przez organy Unii (w rozumieniu art. 91 ust. 3), traktując je albo jako przepisy prawa na równi (albo analogicznie) z któryś z typów przepisów wewnątrz krajowego systemu źródeł prawa, w rozumieniu art. 188 pkt 1–3, albo jako akt normatywny, w rozumieniu trzech analizowanych wcześniej szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej dotyczących inicjowania postępowania przed Trybunałem.

6. W sprawie SK 16/07<sup>17</sup> Trybunał musiał dać odpowiedź na pytanie, czy dokument o normatywnym charakterze, wydany na podstawie ustawy przez organ samorządu zawodu zaufania publicznego – wyrażający zasady etyki zawodowej – stanowi akt normatywny w rozumieniu Konstytucji<sup>18</sup>. Dodać warto, że problem ten był rozważany nie po raz pierwszy w historii Trybunału<sup>19</sup>. Niemniej jednak dotychczasowe ustalenia musiały być ocenione w perspektywie ich aktualności po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.

Trybunał jednoznacznie opowiedział się za poglądem akceptującym objęcie przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej aktu normatywnego w rozumieniu materialnym. Choć uznał za konieczne widzenie art. 79 ust. 1 Konstytucji jako jeszcze jednego przepisu regulującego przedmiotowy zakres kognicji TK, a zatem wyłącznie komplementarnie z art. 188 pkt 1–3 Konstytucji. Tym samym przyjął, odwołując się do poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu<sup>20</sup>, że w trybie skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny może kontrolować hierarchiczną zgodność jedynie tych norm, które określone są w aktach prawnych, o jakich mowa w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji. Tym samym nie poszedł, rysującą się już wówczas od pewnego czasu inną linią orzeczniczą, nadającą pełniejszą treść normatywną i wydobywającą z art. 79 autonomiczne znaczenie zakresu przedmiotowego kognicji TK. Do tego czasu Trybunał kilkakrotnie przyjmował

<sup>17</sup> Wyrok z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. SK 16/07 (OTK ZU 2008, nr 3/A, poz. 45).

<sup>18</sup> Trybunał kilkakrotnie zajmował się uchwałami organów samorządu zawodowego. Postanowieniem z dnia 20 maja 2002 r., sygn. SK 28/01 (OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 38) umorzył postępowanie w sprawie uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej. Trybunał, po analizie treści oraz podstawy wydania tej uchwały uznał, że nie zawierała norm prawnych. W postanowieniu z dnia 23 kwietnia 2003 r., sygn. SK 15/03 (OTK ZU 2003, nr 4/A, poz. 36) uznał, że zakwestionowana uchwała Krajowej Rady Notarialnej ma charakter normatywny. Ustanawia bowiem normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, choć krąg jej adresatów jest ograniczony. Jednakże wyraźnie zaznaczył, że umorzył postępowanie w tej sprawie z przyczyn proceduralnych i dlatego nie badał dalej, czy „zakwestionowana uchwała zawiera przepisy prawa i czy Krajowa Rada Notarialna może być traktowana jako «centralny organ państwa», a więc czy przedmiot zaskarżenia nie wykracza poza granice kognicji Trybunału określone w art. 188 Konstytucji”, co świadczy, że TK przyjął komplementarność a nie autonomiczność art. 79 i 188 pkt 3 Konstytucji.

<sup>19</sup> Orzeczenie z dnia 7 października 1992 r., sygn. U 1/92 (OTK 1992, cz. II, poz. 38).

<sup>20</sup> J. Trzcziński, komentarz do art. 79, [w:] *Komentarz do Konstytucji RP*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 14. L. Garlicki, komentarz do art. 188, [w:] *Komentarz do Konstytucji RP*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 30–31.

już bowiem, i to niekiedy w pełnym składzie orzekającym, że art. 79 Konstytucji stanowi samodzielny podstawę określenia kognicji Trybunału<sup>21</sup>.

Ostatecznie Trybunał uznał swoją kognicję do merytorycznego zbadania treści Kodeksu etyki lekarskiej, jako aktu zawierającego normy wydane przez organ samorządu zaufania publicznego i kierowany do członków tej korporacji zawodowej. Odwołał się jednak do koncepcji „złożonej normy ustawowej”, przyjmującej brak możliwości samodzielnego kwestionowania przed polskim sądem konstytucyjnym poszczególnych rozwiązań składających się na zasady etyki zawodowej i dopuszczającej jedynie hierarchiczną kontrolę norm wyłącznie przez pryzmat ustawy, którą te normy dookreślają. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. taka koncepcja była konieczna, aby w ogóle Trybunał mógł wypowiedzieć się o Kodeksie etyki lekarskiej. Konstytucja z 1952 r. przyznawała bowiem Trybunałowi kompetencję do badania aktów normatywnych wydanych przez naczelne i centralne organy państwowe (art. 33a ust. 1). Odmienne należało postawić ten problem na gruncie przepisów Konstytucji z 1997 r.<sup>22</sup> Przepisy ustawy, stanowiące podstawę określenia norm zawodowych (wewnątrz korporacyjnych), nie czynią z nich ani przepisów powszechnie obowiązujących (nie daje podstaw do tego w szczególności art. 17 ust. 1), ani nie nadają im mocy derogującej równej ustawom. Okoliczność, że ustawa daje podstawę do wydania aktu normatywnego o charakterze rozwiązań wewnątrz korporacyjnych, nie czyni z nich bowiem norm równych ustawie (por. art. 93 ust. 2 w zw. z art. ust. 3). Można byłoby natomiast rozważyć, czy przepisy wydawane przez organy samorządu zawodu zaufania publicznego, wydane na podstawie ustawy, nie mają charakter przepisów prawa wewnętrznie obowiązującego. Wówczas muszą być jednak zgodne ze wszystkimi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym ustawami (por. art. 93).

Trybunał zbadał cechy skarżonego rozwiązania wyrażonego w Kodeksie etyki lekarskiej. Trafnie stwierdził jego generalny i abstrakcyjny charakter. W nawiązaniu jednak do treści art. 188 pkt 1–3 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji uznał, że przedmiotem kontroli nie może być samodzielnie powołany przepis zasad etyki zawodowej. Za przedmiot uznał Trybunał postanowienie Kodeksu etyki lekarskiej oraz przepisy ustawy o izbach lekarskich, który stanowił upoważnienie do wydania tego kodeksu. Trybunał nie rozwinął szerzej spostrzeżenia

<sup>21</sup> Postanowienie z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 139/00 (OTK ZU 2001, nr 2, poz. 40). W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał stwierdził m.in.: „Zakres przepisów podlegających zaskarżeniu (przedmiot skargi konstytucyjnej) ustala bowiem autonomicznie i wyczerpująco art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Wyłączenie spoza zasięgu skargi konstytucyjnej prawa miejscowego byłoby także sprzeczne z art. 188 pkt 5 Konstytucji RP, który wyraźnie wiąże kognicję Trybunału Konstytucyjnego z regulacją art. 79 ust. 1, w tym z pojęciem «innego aktu normatywnego»” (Zob. też J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 95–98). Por. także orzeczenia wydane w pełnym składzie orzekającym: wyrok z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99 (OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258); czy postanowienie z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 42/02 (OTK ZU 2004, nr 9/A, poz. 97).

<sup>22</sup> M. Zubik, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2008 r. sygn. akt SK 16/07*, „Przeгляд Sejmovy” 2008, nr 6, s. 234 i n.

wskazującego, że wyrażenie w przepisach wewnątrz korporacyjnych pewnych reguł zachowań, kierowanych do przedstawicieli danej korporacji, nie czyni z nich – samo przez się – jedynie norm moralnych. W sytuacji natomiast, gdy przekroczenie takich norm jest sankcjonowane przez prawo, mogą one naruszać określone w konstytucji wolności i prawa adresatów takich norm. Tym samym aktualizowała się konieczność przyjęcia domniemania normatywności skarżonego dokumentu i wynikających z tego konsekwencji dla uznania kognicji Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, niezależnie od postanowień samej ustawy o izbach lekarskich. Ostatecznie TK rozpatrzył merytoryczne zarzuty co do treści skarżonego przepisu Kodeksu etyki lekarskiej – co budzi pewne wątpliwości – w nawiązaniu do wcześniejszych swoich wypowiedzi sprzed wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., wyszedł od koncepcji „złożonej normy ustawowej”.

7. W sprawie SK 30/10<sup>23</sup> Trybunał Konstytucyjny musiał rozważyć m.in. swoją kognicję do rozpoznania w postępowaniu zainicjowanym dwiema skargami konstytucyjnymi w stosunku do aktu normatywnego pozakonstytucyjnego organu władzy publicznej, który to akt normatywny nie podlegał ogłoszeniu w żadnym organie publikacyjnym. Chodziło mianowicie o Statut Centralnej Komisji do spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych z dnia 19 kwietnia 1991 r. w wersji dwukrotnie zmienionej i nieobowiązującego w chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny.

Centralna Komisja jest kadencyjnym, kolegialnym organem administracji rządowej (zob. art. 33 ustawy o stopniach naukowych<sup>24</sup>). W terminologii konstytucyjnej odpowiada pojęciu centralnego organu państwowego (art. 188 pkt 3 Konstytucji). Trybunał stwierdził normatywny charakter zaskarżonych przepisów, a sam statut Centralnej Komisji zaliczył do aktów prawa wewnętrznego wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Uznał również, że rozwiązania te, mimo uchylecia całego aktu normatywnego, mogą być nadal stosowane w jednostkowych przypadkach. Nie zaszła zatem konieczność umorzenia postępowania z tego powodu.

W sprawie tej – od strony przedmiotu orzekania – Trybunał dokonał analizy nie tylko charakteru samego statutu Centralnej Komisji, ale także tego, czy normatywny charakter mają poszczególne zaskarżone rozwiązania prawne. Odwołał się tu szeroko do swego wcześniejszego orzecznictwa. Trybunał nie odrzucił możliwości kontroli – jak się wydaje nie tylko w trybie rozpoznania skargi konstytucyjnej – normatywnych aktów wewnętrznych publicznoprawnych orga-

<sup>23</sup> Wyrok z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10 (OTK ZU 2012, nr 4/A, poz. 39).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm.).

nów i jednostek organizacyjnych<sup>25</sup>. Swoją kognicję do ich rozpoznania uzależnił jednak od wykazania, że zawierają one samodzielne rozwiązania normatywne<sup>26</sup>.

Odnosząc się natomiast do wykazania normatywnego charakteru skarżonych przepisów, przypominał dotychczasowe swe ustalenia. Po pierwsze, skarżony akt musi zawierać rozwiązania kierowane do klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę (generalne) i ustanawiającym pewne reguły zachowań (abstrakcyjne)<sup>27</sup>. Po drugie, należy przyjąć domniemanie kognicji Trybunału do rozpoznania aktu prawnego, jeśli w swej treści zawiera normy prawne<sup>28</sup>. „W przeciwnym bowiem wypadku, przy ogromnej współcześnie liczbie takich aktów prawnych, wydawanych przez różne organy państwa, a niekiedy także

<sup>25</sup> Trybunał odwołał się tu do swoich orzeczeń: z dnia 20 grudnia 1988 r., sygn. U 10/88 (OTK 1988, poz. 8), w którym badał merytorycznie treść Statutu Związku Bojowników o Wolność i Demokrację a także Regulaminu Weryfikacyjnego Związku Bojowników o Wolność i Demokrację oraz z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99 (OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258), gdzie odmówiono zbadania merytorycznego zarządzenia rektora uniwersytetu jak i uchwały senatu uniwersytetu dotyczącego regulaminu studiów. Trybunał uznał wówczas, że nie zawierały żadnej nowości normatywnej w porównaniu do przepisów prawa (dokładniej ustawy). Zob. też wyrok z dnia 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99 (OTK ZU 1999, nr 7, poz. 164).

<sup>26</sup> Por. także postanowienie z dnia 24 marca 1998 r., sygn. U 22/97 (OTK ZU 1998, nr 2, poz. 16), w którym TK uznał obwieszczenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Karta Nauczyciela za pozbawione samoistnych treści normatywnych, odrębnych od powtórzonych regulacji. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał rozpoznał merytorycznie sprawę, w której – z połączonych wniosków organów stanowiących gmin – zakwestionowano tekst jednolity ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 49, poz. 196). Zakwestionowano brzmienie jednego z przepisów tej ustawy, jakie zostało mu nadane przez ministra wydającego tekst jednolity. Uznano, że faktycznie doszło do zmiany treści tego przepisu, mającej charakter nowości normatywnej, która nie znajdowała oparcia w treści wcześniejszych zmian ustawodawczych. Orzeczenie z dnia 21 stycznia 1997 r., sygn. K. 18/96 (OTK ZU 1997, nr 1, poz. 2).

<sup>27</sup> Tutaj TK przywołał orzeczenia przedkonstytucyjne: z dnia 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88 (OTK 1989, poz. 10); z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92 (OTK 1992, cz. 1, poz. 13); z dnia 6 grudnia 1994 r., sygn. U 5/94 (OTK 1994, cz. 2, poz. 41); z dnia 15 lipca 1996 r., sygn. U 3/96 (OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31), jak i po wejściu w życie konstytucji z 1997 r.; z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99 (OTK ZU 1999, nr 7, poz. 170); z dnia 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99 (OTK ZU 2000, nr 2, poz. 68), z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01 (OTK ZU 2002, nr 2/A, poz. 14) i z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 (OTK ZU 2011, nr 9/A, poz. 97).

<sup>28</sup> Trybunał rozpoznał merytorycznie sprawę, gdzie kwestionowany był komunikat Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W komunikacie tym ogłoszono statystyczny wskaźnik waloryzacji świadczenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych. Z jednej strony Trybunał stwierdził, iż Komunikat zawiera znikomą treść normatywną i nie wyraża żadnych samodzielnych czy odrębnych generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych. Z drugiej jednak zauważył, że „akt ten powiązany jest treściowo z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne [...] postanowienia Komunikatu stanowią niezbędny element normatywnej konstrukcji mechanizmu waloryzacji emerytur policyjnych [...]”. Ostatecznie Trybunał przyjął, że „Komunikat ma więc charakter normatywny, wchodzi bowiem w skład normy prawnej skonstruowanej na podstawie odpowiednich przepisów ustawy i rozporządzenia. W tym sensie normatywność Komunikatu ze względu na jego treść nie może budzić wątpliwości”. Wyrok z dnia 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01 (OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127).

inne podmioty, większość z nich pozostawałaby poza jakąkolwiek instytucjonalną i skuteczną kontrolą ich konstytucyjności lub legalności”<sup>29</sup>.

8. Sprawa wspomniana na początku tego artykułu wymagała ponownego zinterpretowania przez Trybunał pojęcia „akt normatywny” w rozumieniu art. 79 Konstytucji. Chodziło bowiem o odpowiedź na pytanie, czy rozporządzenie Unii Europejskiej jest przepisem prawa w rozumieniu art. 188 pkt 1–3 Konstytucji, bądź też „innym aktem normatywnym” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Odpowiedź na to była kluczowa, gdyż dopiero odpowiedź pozytywna otwierała możliwość merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, którą rozpatrywał Trybunał.

Trybunał nie znalazł podstaw do uznania rozporządzenia Unii Europejskiej za „przepis prawa” w jakimkolwiek z kontekstów, jakim posługuje się tym pojęciem art. 188 pkt 1–3 Konstytucji, ani za równoważne jakiegokolwiek wymienionemu tam typowi form stanowienia prawa przez polskie organy władzy publicznej. Takie podejście do rozwiązania interesującego nas tu problemu było możliwe do zaakceptowania. Skoro bowiem art. 188 Konstytucji wyczerpująco określa przedmiot kontroli realizowanej przez sąd konstytucyjny (wymienia formy stanowienia prawa lub podaje cechy rodzajowe aktu podlegającego kontroli ze strony TK), a jednocześnie milczy na temat prawa stanowionego przez odpowiednią organizację międzynarodową, o jakiej mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, to można przyjąć, iż ów przepis kompetencyjny dla Trybunał wyklucza taką możliwość.

Wydaje się jednak, że takie podejście nie było jedyne. Akty unijnego prawa pochodnego (wtórnego) co prawda nie dają się wprost zakwalifikować jako umowy międzynarodowe, ani nie są przepisami wydanymi przez centralne organy państwa. Można było jednak wyobrazić sobie inne postawienie sprawy. Prawo stanowione przez odpowiednią organizację międzynarodową niewątpliwie stanowi część systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a co więcej, w przypadku kolizji z ustawami ma pierwszeństwo w stosowaniu (nie pozabawiając wszakże mocy obowiązującej ustaw, a jedynie wyprzedzając je w zastosowaniu). Przepis art. 91 ust. 1 Konstytucji nie tylko jednak stanowi podstawę do bezpośredniego stosowania przez wszystkie podmioty owego prawa pochodnego (wtórnego), ale także zawiera regułę kolizyjną na wypadek braku możliwości równoczesnego zastosowania z ustawami. Wydaje się, że w przepisie tym wkomponowany jest cały mechanizm modyfikujący miejsce ustawy w polskim porządku prawnym, wychodząc poza te dwie, niewątpliwie wszakże kwestie. Inaczej rzecz ujmując, wraz z akcesją Polski do UE nie tylko został w praktyce zaktualizowany system źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Obok ustawy (i rozporządzenia z mocą ustawy) pojawił się typ aktu normatywnego, stanowiący podstawę do formułowania upoważnienia do wydania rozporządzenia (modyfikując znaczenie art. 92 ust. 1)<sup>30</sup>, czy też modyfikując zakres hierarchicznej kontroli

<sup>29</sup> Wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. SK 54/05 (OTK ZU 2007, nr 11/A, poz. 158).

<sup>30</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., II GSK 334/11 (niepubl.), w którym przyjęto, że organ

norm realizowanej przez TK. Rozważania na ten temat nie pojawiły się jednak w uzasadnieniu wyroku.

Trybunał afirmatywnie natomiast podszedł do innej koncepcji. Przyjął mianowicie, że kwestia inicjowania postępowania ze skargi konstytucyjnej została uregulowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny do przedmiotowego zakresu działania Trybunału określonego w art. 188 Konstytucji. Prawo stanowione przez odpowiednią organizację międzynarodową zostało z kolei uznane za desygnat „aktu normatywnego” w rozumieniu przepisów konstytucyjnych<sup>31</sup>. Trybunał Konstytucyjny jako punkt wyjścia uczynił dla swojego rozumowania art. 79 Konstytucji, widząc w skardze konstytucyjnej szczególny mechanizm wszczęcia postępowania przed TK. Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa<sup>32</sup>, przyjął, że zakres przedmiotowy aktów normatywnych, które mogą być poddane kontroli zgodności z Konstytucją w związku z rozpoznaniem skargi konstytucyjnej, jest autonomicznie określony w art. 79 ust. 1, który to przepis ma charakter rozwiązania bardziej szczegółowego niż ogólny przepis kompetencyjny – art. 188 pkt 1–3 konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, aktem normatywnym w rozumieniu art. 79 ust. 1, może być nie tylko akt normatywny wydany przez polski organ władzy publicznej, ale także akt wydany przez organ organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Rzeczpospolita Polska. Jednoznacznie Trybunał odrzucił możliwość kontroli przepisów prawa stanowionego przez odpowiednią organizację międzynarodową w trybie rozpoznania wniosku, nawet złożonego przez podmiot mający ogólną legitymację procesową w postępowaniu przed TK<sup>33</sup>.

9. Próbując podsumować dotychczasowe ustalenia nauki prawa oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego co do zakresu przedmiotowego kognicji polskiego sądu konstytucyjnego, należałoby wskazać kilka konkluzji:

- art. 79, 193 oraz, jak się wydaje, 186 ust. 2 Konstytucji wyznaczają autonomicznie w odniesieniu do art. 188 pkt 1–3, zakres przedmiotowy hierarchicznej kontroli norm. Jest on generalnie szerszy co do zakresu kwestionowanych ak-

---

wydający rozporządzenie powinien poszukiwać wytycznych przede wszystkim w przepisie upoważniającym, a gdyby okazało się to niemożliwe, jest zobowiązany do odtworzenia wytycznych z pozostałych przepisów tej samej ustawy bądź też – choć wyjątkowo – z innych ustaw. Dopuszczalne jest także odtworzenie wytycznych na podstawie przepisów prawa, które mają moc nadrzędną wobec ustaw, np. w oparciu o akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową. Dopuszczalność odtworzenia wytycznych w oparciu o akt prawa wtórnego UE odnosić się ma – zdaniem NSA – zwłaszcza do sytuacji, w której rozporządzenie jest wydawane na podstawie tzw. ustawy implementacyjnej.

<sup>31</sup> Warto w tym miejscu dodać, że w wyroku z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. SK 54/05 (OTK ZU 2007, nr 11/A, poz. 158) Trybunał uznał za akt normatywny, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, również umowę międzynarodową.

<sup>32</sup> Postanowienia z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 42/02 (OTK ZU 2004, nr 9/A, poz. 97) oraz z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 139/00 (OTK ZU 2001, nr 2, poz. 40).

<sup>33</sup> Zob. też: postanowienie z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08 (OTK 2009, nr 11/A, poz. 178).

tów normatywnych. Modyfikują również zakres dopuszczalnych wzorców kontroli dla kwestionowanych aktów normatywnych;

- należy przyjąć domniemanie kognicji Trybunału do zbadania hierarchicznej zgodności norm aktu, niezależnie od jego nazwy, jeżeli tylko zawiera on, wyrażając nowość normatywną, generalne i abstrakcyjne reguły zachowań, których adresatami są osoby fizyczne bądź podmioty podobne;
- zakwestionowany akt normatywny ustanowiony ma być przez organ władzy publicznej bądź podmiot sprawujący władztwo publiczne na podstawie normy kompetencji prawodawczej. Z tego też względu, co do zasady, nie jest dopuszczalne objęcie zakresem właściwości Trybunału regulacji stosunków społecznych przyjmowanych między jednostkami w ramach obrotu prawnego na podstawie ich wolności kontraktowej.

**Marek Zubik**

#### **„NORMATIVE ACT” AS THE OBJECT OF THE CONTROL BY THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL**

The Constitution of 1997, unlike its predecessors, regulates the proceedings before the Constitutional Tribunal very broadly and specifically. This limits the legislator's freedom to regulate this issue. One of the key issues is the indication of which legal acts can be challenged before the Constitutional Tribunal. The Author analyzes the relevant provisions of the Constitution and presents in detail the current findings of the Tribunal in this regard. He starts from the assumption that in case of a constitutional complaint, courts' questions of law and the motions of the National Council of the Judiciary the Tribunal should be eligible to examine each normative act, whatever its name or the mode of its adoption, if only the act formulates rules of behavior, which are addressed to individuals or entities alike. The Author proves that in these three cases, the Constitution of 1997 has brought different and wider solutions concerning to normative acts which may be challenged or indicated as a model of the control in the Polish constitutional process than in other cases. He points out, however, also the limits of such interpretation of constitutional provisions.