

Received: 16 November 2017
Revised: 30 November 2017
Accepted: 11 December 2017
Published: 29 December 2017

**POSTĘPOWANIA PRZED TRYBUNAŁEM
KONSTYTUCYJNYM W SPRAWIE
NIEKONSTYTUCYJNOŚCI AKTÓW
PODUSTAWOWYCH W LATACH 1986-1997**

**THE PROCEEDINGS BEFORE THE
CONSTITUTIONAL TRIBUNAL ON THE
UNCONSTITUTIONALITY OF
SUBSTATUTORY ACTS IN THE YEARS
1986-1997**

Wacław Brzęk

Dr (nauki prawne),

Instytut Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości w Warszawie
PhD, Institute of Social Sciences University of Entrepreneurship, in Warsaw, Poland.


* *Corresponding author:* e-mail: waclawbrzek@gmail.com

Streszczenie

Polski sąd konstytucyjny funkcjonuje już od ponad trzydziestu lat. Trybunał Konstytucyjny został ustanowiony w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Miał on orzekać o zgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przez Sejm oraz innych aktów normatywnych wydanych przez naczelne, bądź centralne organy państwowe. Ustrojodawca przyjął, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o zgodności ustaw z Konstytucją miały być rozpatrywane przez Sejm. Przepisy ówczesnej konstytucji nie regulowały właściwości, ustroju oraz sposobów procedowania Trybunału Konstytucyjnego. Miała to regulować ustawa. Została ona uchwalona dopiero w dniu 29 kwietnia 1985 roku. W opracowaniu przedstawiono dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986 – 1997 w odniesieniu do aktów podustawowych. Były nimi przede wszystkim akty normatywne wydane przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, jak również takie akty wydane przez inne naczelne i centralne organy państwowe. W artykule omówiono m.in. procedury stosowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach o stwierdzenie zgodności aktów podustawowych z Konstytucją i aktami ustawowymi. Przedstawiono również problem procedowania w przypadku pytań prawnych. Zasygnalizowano także problem postanowień sygnalizacyjnych. Termin *a quo* wyznacza data pierwszego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zapadło ono w dniu 26 maja 1986 roku. Natomiast

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

termin *ad quem* to data uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Uchwalona ona została w dniu 1 sierpnia 1997 roku w oparciu o przepisy Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, akty podustawowe, procedury, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, historia.

Abstract

The Constitutional Court of Poland has been functioning for over thirty years now. The Constitutional Tribunal was established as a result of the act on 26th March 1982 on the amendments of the Constitution of the Polish People's Republic. It was supposed to judge the accordance of the passed acts by the Sejm and other normative acts issued by the main or central state authorities with the Constitution. The legislator adopted that the Constitutional Tribunal judgements on the accordance with the Constitution shall be recognized by the Sejm. The regulations of the Constitution that was in force at the time did not regulate appropriateness, system or ways of proceedings of the Constitutional Tribunal. The act was supposed to regulate all those areas. It was passed no sooner than on 29th April 1985. The article presents the Constitutional Tribunal judgement heritage in the years 1986-1997 in relation to the substatory acts. Those included first of all normative acts issued by the main and central institutions of public administration as well as those acts issued by other main and central public authorities. The procedures used by the Constitutional Tribunal concerning the accordance of the substatory acts with the Constitution and statutory acts were discussed as well. The article also presents an issue of proceedings in case of legal enquiries. A matter of signaling decisions made by the Constitutional Tribunal about the possible misconducts were also discussed. The term *a quo* is indicated by the date of the first judgement of the Constitutional Tribunal. It occurred on 26th May 1986. However, the term *ad quem* means the date of passing a new act on the Constitutional Tribunal. It was adopted on 1st August 1997 on the basis of the regulations of the Constitution from 2nd April 1997.


Keywords: The Constitutional Court, substatory acts, procedures, judgements of the Constitutional Court, history.

Wprowadzenie

Powstanie, odrębnego od sądów powszechnych, sądownictwa konstytucyjnego to w Europie okres tuż po zakończeniu I wojny światowej. Pierwsze takie – i jak się później okazało jedyne w okresie międzywojennym – sądy powstały w 1920 roku w ówczesnej Czechosłowacji oraz Austrii. Teoretyczną podstawą określenia ich zakresu działania był dominujący w ówczesnej doktrynie pogląd austriackiego teoretyka prawa Hansa Kelsena o hierarchicznym uporządkowaniu norm w systemie prawa, a także o tzw. negatywnym wpływie sądów konstytucyjnych

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

na ustawodawstwo. Hans Kelsen – jak pisze Maciej Borski – twierdził, iż zadaniem trybunałów miała być tylko i wyłącznie eliminacja nadużyć konstytucyjnych ze strony innych instytucji. Istotą tego poglądu było twierdzenie, iż sąd konstytucyjny może odmówić zastosowania normy niezgodnej z konstytucją lub też taką normę wyeliminować z porządku prawnego. Nie mógł natomiast normy tej ustanowić, ani też wywierać bezpośredniego wpływu na proces jej stanowienia (Borski, 2009, s. 9). Warto w tym miejscu dodać, że określenie takich sądów mianem Trybunału Konstytucyjnego pochodzi od kolejnego przedstawiciela austriackiej doktryny prawa państwowego - Georga Jellinka, który już w 1885 roku – jak twierdzi Andrzej Dziadzio - po raz pierwszy domagał się rozszerzenia uprawnień ówczesnego Trybunału Państwa o badanie zgodności aktów prawnych legislatywy z konstytucją (Dziadzio, 2008, s. 171).

Również i sądy powszechne na kontynencie europejskim w okresie międzywojnia nie uzyskały - na wzór ich amerykańskich odpowiedników - uprawnień do ustalania zgodności prawa z konstytucją. Rozwiązanie to budziło bowiem obawy, że oddanie sądom prawa kontroli aktów ustawodawczych naruszałoby uprawnienia suwerena (Mikuli, 2007, s. 11 - 12).

Nie może więc dziwić fakt, że i w Polsce, w czasach II RP, nie powstało w żadnej postaci sądownictwo konstytucyjne, w szczególności na wzór modelu amerykańskiego. Dorota Lis – Staranowicz twierdzi, że na przeszkodzie w tym przypadku stanęły przepisy Konstytucji marcowej. Zgodnie z jej art. 77 sędziowie byli niezawisli i podlegali wyłącznie ustawom, zaś art. 81 zakazywał sądom badania należycie ogłoszonych ustaw (Lis – Staranowicz, 2006, s. 252 – 256). W tym miejscu warto dodać, że także konstytucja kwietniowa zawierała podobnie brzmiące przepisy. Ustrojodawca bowiem w art. 64 ust. 5 przyjął, że „sądy nie mają prawa badać ważności aktów ustawodawczych, należycie ogłoszonych”.

Również polska doktryna prawa w międzywojniu nie była zbyt zainteresowana tym problemem. Literatura bezpośrednio związana z sądownictwem konstytucyjnym była stosunkowo uboga. Stąd godnymi odnotowania monografiami na ten temat były prace Macieja Starzewskiego (Starzewski, 1928) oraz Henryka Zahorskiego (Zahorski, 1931). Nie oznacza to jednak, że nie było prób powołania


sądownictwa konstytucyjnego w Polsce. Wspomnieć wypada choćby inicjatywę posłów Związku Ludowo – Narodowego, którzy w 1928 roku wnieśli projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Za jego utworzeniem opowiadali się także m.in. Władysław Leopold Jaworski - profesor w Wydziale Prawa UJ, czy Stanisław Starzyński – emerytowany podówczas profesor w Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, którzy opracowali własne projekty zmian konstytucji marcowej (Jastrzębski, 2010, s. 82 – 83). Działania te nie przyniosły jednak oczekiwanego rezultatu.

Warto jednak zwrócić na uwagę na działania sądów w owych czasach. Otóż – jak pisze Marcin Dąbrowski – powszechnie uznawano, że sądy mogą badać konstytucyjność ustaw, ale tylko pod względem formalnym (w takich przypadkach badano, czy konkretna ustawa została uchwalona we właściwym trybie, a także, czy została należycie ogłoszona). W taki właśnie sposób interpretowano przepisy art. 81 Konstytucji marcowej, a następnie art. 64 ust. 5 Konstytucji kwietniowej. Co więcej; w okresie międzywojennym w doktrynie powszechnie akceptowano pogląd o dopuszczalności dokonywania w konkretnych sytuacjach przez sądy kontroli konstytucyjności podustawowych aktów normatywnych, tak pod względem materialnym, jak i pod względem formalnym. Wychodzono bowiem z założenia, że przywołane już wcześniej artykuły Konstytucji marcowej oraz kwietniowej odnosiły się wyłącznie do ustaw (Dąbrowski, 2015, s. 58 – 59).

Sytuacja nie zmieniła się w czasach po II wojnie światowej. Obowiązująca do 1947 roku Konstytucja marcową uniemożliwiała utworzenie sądownictwa konstytucyjnego. Nie pozwalała na to również ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z art. 24 ust. 2 owej ustawy sędziowie byli – podobnie jak w okresie międzywojennym - niezawisli w wykonywaniu swoich obowiązków oraz podlegali tylko ustawom. Zaś zgodnie z art. 24 ust. 3 sądy nie miały prawa badania ważności należycie ogłoszonych ustaw i dekretów z mocy ustawy. To pozwalało sądom – przynajmniej w teorii – korzystać z możliwości, jakie dawał art. 81 Konstytucji marcowej w stosunku do ustaw, a także przeprowadzać kontrolę konstytucyjności podustawowych aktów normatywnych.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Również wielokrotnie nowelizowana Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. aż do 1982 roku nie zawierała regulacji prawnych, które umożliwiłyby powołanie w Polsce takiego typu sądownictwa. Upoważniła ona jedynie Radę Państwa do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (art. 25 ust.1 pkt. 3). Nadto Rada Państwa od 1976 roku otrzymała prawo do czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją. To uprawnienie zostało jej odebrane na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 11, poz. 83) powołującej do życia m. in Trybunał Konstytucyjny.

Ponieważ Konstytucja PRL w art. 52 ograniczyła się tylko do stwierdzenia, iż „sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom” oraz nie powtórzyła treści art. 24 ust. 2 i 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 roku, wątpliwa stała się taka interpretacja nowej ustawy zasadniczej, która pozwalałaby w dalszym ciągu sądom na dokonywanie oceny konstytucyjności ustaw. Jednak w odniesieniu do aktów podstawowych nadal funkcjonował pogląd, że sądy posiadają prawo kontroli zgodności z Konstytucją PRL i ustawami aktów o niższej mocy prawnej. Sąd sprawował ją tylko przy rozpatrywaniu konkretnej sprawy, zaś wydane orzeczenie nie wiązało sędziów w innych postępowaniach (Dąbrowski, 2015, s. 63).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w czasach PRL ówczesna doktryna była zdominowana przez poglądy Stefana Rozmaryna, który w swoich pracach konsekwentnie negował możliwość utworzenia sądownictwa konstytucyjnego w Polsce. Stąd też dopiero od 1976 roku, czyli czasu, kiedy Konstytucja PRL przyznała ciału pozaparlamentarnemu (Radzie Państwa) prawo do czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją, w literaturze prawniczej pojawiły się publikacje, które sugerowały powołanie Trybunału Konstytucyjnego. Uaktywniło się także Stronnictwo Demokratyczne, które w swoich dokumentach programowych wnioskowało powołanie sądownictwa konstytucyjnego i zobowiązywało swoich posłów do zgłoszenia takiej inicjatywy na forum Sejmu (Niewiński, 2013, s. 282-290).

W efekcie m. in. ich działań, a także w warunkach pogarszającej się w drastyczny sposób sytuacji polityczno – gospodarczej Polski władze uległy i ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powołany został do życia m. in. Trybunał Konstytucyjny. Miał on, zgodnie z treścią art. 33¹ ust. 1

Konstytucji PRL, orzekać o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych, przy założeniu, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z Konstytucją miały być rozpatrywane przez Sejm (art. 33¹ ust. 3 Konstytucji PRL). Natomiast właściwość, ustrój oraz procedowanie Trybunału Konstytucyjnego miała regulować ustawa (art. 33¹ ust. 6 Konstytucji PRL). Na nią trzeba było czekać aż do 1985 roku. Ta dziwna na pozór opieszałość Sejmu PRL wynikała m. in. z faktu, że – jak pisze Anna Deryng – Trybunał Konstytucyjny był na pewno „dzieckiem niechcianym” ówczesnej władzy, a już z całą pewnością instytucją w jakiś sposób na władzy wymuszoną (Deryng, 2014, s. 98).

Kompetencje orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (w pierwotnym brzmieniu tego aktu) miał on orzekać o zgodności:

- a) z Konstytucją – aktów ustawodawczych: ustaw oraz dekretów zatwierdzonych przez Sejm;
- b) z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi - innych niż wymienione w pkt. 1 aktów normatywnych (aktów ustanawiających normy prawne) wydawanych przez Radę Państwa, naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne naczelne i centralne organy państwowe.

Natomiast zgodnie z art. 11 – 12 wspomnianej ustawy sądy kierować mogły - prowadząc postępowania w konkretnych sprawach - do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawne mające na celu uzyskanie odpowiedzi, czy akt ustawodawczy, bądź inny akt normatywny zgodny jest z Konstytucją, o ile od uzyskania takiej odpowiedzi zależało rozstrzygnięcie danej sprawy sądowej.

Dopiero w 1989 roku Trybunał Konstytucyjny uprawniony został do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. a tuż przed końcem swego funkcjonowania w oparciu o ustawę z 1985 roku - do orzekania o zgodności z Konstytucją celów, bądź działalności partii politycznych. Miało to miejsce w 1997 roku. Podstawą prawną takiego rozwiązania był art. 55 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 98, poz. 604).

Co do zasady przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym miały zastosowanie do aktów ustawodawczych i innych aktów normatywnych, o ile były one ogłoszone, zatwierdzone lub ustanowione po dniu jej wejścia w życie, to jest po dniu 1 stycznia 1986 roku (art. 35 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Od tak ustalonego terminu *a quo* był jednak wprowadzony wyjątek. Otóż mogło być wszczęte postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także w stosunku do aktów wymienionych w art. 1 ustawy o ile zostały ogłoszone, bądź zatwierdzone, albo uzyskały moc obowiązującą po dniu wejścia przywołanej już wcześniej ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o zmianie Konstytucji PRL, która weszła w życie w dniu 6 kwietnia 1982 roku.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w pierwotnej wersji stanowiła, że w przypadkach wydania orzeczenia stwierdzającego niezgodność z Konstytucją aktu ustawodawczego prezes Trybunału Konstytucyjnego przedstawiał je Sejmowi. Sejm rozpatrywał takie orzeczenie na posiedzeniu plenarnym w toku bieżącej lub najpóźniej najbliższej sesji. Od dnia 10 października 1991 r. termin ten został zmieniony. Ustawodawca bowiem zobowiązał od tej daty Sejm do rozpatrzenia takiego orzeczenia w terminie nie dłuższym niż sześć miesięcy od jego otrzymania. Jeśli Sejm uznał orzeczenie za zasadne, wówczas mógł:

- a) dokonać odpowiednich zmian w akcie, którego dotyczyło orzeczenie;
- b) uchylić go w całości;
- c) uchylić go w części.

Natomiast w sytuacji, gdy Sejm uznając zgodność kwestionowanego aktu ustawodawczego z Konstytucją oddalił orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, wtedy sprawa nie mogła być ponownie przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że uchwały Sejmu w sprawach oddalenia orzeczenia Trybunału musiały zapaść większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy liczby posłów.

Mimo kilkukrotnych nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Sejm, aż do 1997 roku, nie zdecydował się zmienić jej treści w tym zakresie. Dopiero ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643)

zmieniła ten stan rzeczy. Od tego też czasu Sejm nie mógł już oddalać orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Nieco inaczej ustawa o Trybunale Konstytucyjnym rozstrzygała o orzekaniu przez niego o zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych. Temu zagadnieniu poświęcony był rozdział 3 ustawy. W tym postępowaniu Rada Ministrów, bądź Prezes Rady Ministrów, mieli prawo – na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy - do wystąpienia w ciągu miesiąca od dnia doręczenia orzeczenia o niezgodności z Konstytucją lub aktem ustawodawczym aktu normatywnego naczelnego bądź centralnego organu państwowego z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał w pełnym składzie. Podobne uprawnienie uzyskał – na podstawie art. 30 ust. 3 ustawy - Prezydent w przypadku stwierdzenia niezgodności z Konstytucją, bądź aktem ustawodawczym wydanego przez niego aktu normatywnego, a także gdy zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny akt normatywny wydał naczelny lub centralny organ państwowy nie będący organem administracji państwowej. Szerzej o tej procedurze będzie w dalszej części opracowania.

Dorobek orzecniczy Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986 – 1997

Z danych statystycznych publikowanych przez Trybunał Konstytucyjny wynika, że w latach 1986 – 1997 zostało rozpatrzonych i zakończonych orzeczeniem:

- 154 postępowania o stwierdzenie zgodności ustaw lub ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją oraz zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Były to postępowania oznaczone sygnaturą K lub sygnaturą Kw (sprawy wszczęte w inicjatywy własnej Trybunału Konstytucyjnego).
- 112 postępowań obejmujących wnioski o stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Były to postępowania oznaczone sygnaturą U lub sygnaturą Uw (sprawy wszczęte z inicjatywy własnej Trybunału Konstytucyjnego).

- 28 postępowań związanych z pytaniami prawnymi sądów w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Były to postępowania oznaczone sygnaturą P. Szczegółowe dane przedstawia tabela Nr 1.

Tabela 1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego kończące postępowanie na etapie rozpoznania merytorycznego w latach 1986 - 1997

Rok - sygnatura	K, Kw	U, Uw	P	Suma
1986	1	5	1	7
1987	2	-	5	7
1988	1	17	2	20
1989	8	17	-	25
1990	11	11	1	23
1991	7	7	1	15
1992	15	13	-	28
1993	15	8	6	29
1994	13	7	3	23
1995	22	7	1	30
1996	22	6	5	33
1997	37	14	3	54
Razem:	154	112	28	294

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Trybunału Konstytucyjnego na stronie: trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/statystyka/

Nadto w powyższym okresie Trybunał Konstytucyjny wydał 46 postanowień sygnalizacyjnych, które wydawane były w celu przedstawienia właściwym organom stanowiącym prawo o stwierdzonych uchybieniach oraz lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności porządku prawnego RP. Nosiły one sygnaturę S.

W okresie 1990 – 1997 Trybunał Konstytucyjny rozpoznał też 101 wniosków o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni. Prawo ustalania powszechnie obowiązującej wykładni Trybunał Konstytucyjny uzyskał w wyniku zmiany Konstytucji, która została uchwalona w dniu 7 kwietnia 1989 roku (Dz. U. Nr 19, poz. 101). Werdykty takie oznaczone były sygnaturą W. Szczegółowe dane w tym zakresie zawiera tabela nr 2.

Tabela 2. Wnioski o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni oraz postanowienia sygnalizacyjne

Rok - sygnatura	W	S	Suma
1986	-	-	
1987	-	5	5
1988	-	12	12
1989	-	7	7
1990	7	2	9
1991	12	6	18
1992	10	2	12
1993	14	2	16
1994	18	2	20
1995	16	4	20
1996	15	3	18
1997	9	1	10
Razem:	101	46	147


Zródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Trybunału Konstytucyjnego na stronie: trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/statystyka/

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności z Konstytucją i aktami ustawowymi aktów podstawowych

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym toczyło się według reguł opisanych w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym oraz w uchwale Sejmu PRL z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 39, poz. 184). W sprawach nieuregulowanych przez wyżej wymienione akty Trybunał Konstytucyjny mógł się posiłkować przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, ale z zastrzeżeniem, że chodzi tu tylko o przepisy dotyczące dowodów. Warto w tym miejscu podkreślić, że ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w art. 31 upoważniła Trybunał Konstytucyjny – w sprawach, które nie były uregulowane w ustawie - do stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Było to w sensie formalnym znaczne rozszerzenie możliwości zastosowania w praktyce Trybunału Konstytucyjnego przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Nie były to jednak wszystkie akty prawne, które regulowały sposób prowadzenia postępowania przed tym organem. Piotr Tuleja zwrócił uwagę na jeszcze jeden akt, którym jest regulamin Trybunału Konstytucyjnego (Tuleja, 2009, s. 37). Uwagi Autora w tej materii dotyczyły co prawda do stanu prawnego po 1997 roku, ale z powodzeniem odnoszą się także do okresu 1986 – 1997. W tym czasie bowiem Trybunał Konstytucyjny także opracowywał swoje przepisy regulaminowe. Nie były one jednak w tamtych czasach publikowane. W sprawie niepublikowania regulaminów czynności Trybunału Konstytucyjnego wypowiedzieli się już w 1994 roku Stefan Śniezko i Zbigniew Szcząska, którzy stwierdzili m. in. co następuje; „... budzi też wątpliwość nieopublikowania wspomnianego regulaminu czynności Trybunału Konstytucyjnego [z 1993 r. – przyp. W.B.], podobnie jak jego poprzednika z 1985 r. (z licznymi zmianami) (Śniezko, Szcząska, 1994, s. 33).

Samo postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym różniło się od pozostałych postępowań zarówno sądowych, sądowno-administracyjnych i administracyjnych, do tego stopnia, że nawet przyjęło się je określać jako postępowanie konstytucyjne, zespół procedur konstytucyjnych lub konstytucyjne prawo procesowe (Dąbrowski, 2011, s. 65).

Cechami charakterystycznymi postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w latach 1986 – 1997 były przede wszystkim:

1. Działanie na wniosek złożony przez wskazane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym podmioty (art. 10a, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 1 oraz 25 ust. 1). Wyjątkiem od działania na wniosek była możliwość działania Trybunału Konstytucyjnego z własnej inicjatywy w przypadku dojścia do przekonania, iż zachodzi potrzeba stwierdzenia zgodności aktu ustawodawczego albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym (art. 22 ust. 2).
2. Stosowanie przez Trybunał Konstytucyjny przepisów Kodeksu postępowania cywilnego odnośnie dowodów (art. 36 uchwały Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) oraz przepisów Kodeksu postępowania karnego, ale tylko i wyłącznie w przypadku wpłynięcia wniosku o stwierdzenie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych (art. 10d ust. 1 ustawy).

3. Jednoinstancyjność postępowania.
4. Nieograniczony przez ustawę czas procedowania Trybunału Konstytucyjnego.
5. Ponowne rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie spraw związanych z orzeczeniem niezgodności z Konstytucją lub aktem ustawodawczym aktu normatywnego naczelnego, bądź centralnego organu administracji państwowej, o ile w ciągu miesiąca od doręczenia orzeczenia wystąpi o to Rada Ministrów albo Prezes Rady Ministrów (art. 30 ust. 1 ustawy).
6. Ostateczność orzeczeń (art. 30 ust. 1 ustawy). Jednak gdy orzeczenie dotyczyło niezgodności z Konstytucją aktu ustawodawczego Sejm mógł podjąć uchwałę, która musiała jednak zapaść większością co najmniej 2/3 głosów o oddaleniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 9 ust. 4 ustawy). Właśnie z zasady ostateczności orzeczeń Piotr Tuleja wywodzi zasadę jednoinstancyjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, od której wyjątki muszą być przewidziane w ustawie (Tuleja, 2009, s. 37).

W literaturze przytacza się także i takie cechy postępowania, jak: jawność rozprawy (art. 27 ustawy), czy choćby ogłaszanie przez prezesa Trybunału konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej aktu w organie publikacyjnym, w którym akt ten był ogłoszony, bądź w Monitorze Polskim, gdy akt ten nie był publikowany (art. 10 ust. 3) lub ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw na posiedzeniu pełnego składu sędziowskiego w postaci uchwały (art. 13 ust. 3 ustawy).

Na podstawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a także uchwały w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym można zrekonstruować przebieg postępowania w sprawach o zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych (podstawowych).

Ustawodawca już w art. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym określił niezbędne czynności poprzedzające wydanie orzeczenia przez ten organ. Trybunał Konstytucyjny orzekając o zgodności (...) aktu normatywnego Konstytucją lub aktem ustawodawczym musiał:

- a) zbadać treść aktu,

b) kompetencje organu, który wydał taki akt oraz dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania takiego aktu.

Trybunał Konstytucyjny orzekał wyłącznie w stosunku do aktów podustawowych, które obowiązywały w dniu wydania orzeczenia (art. 4 ust. 1 ustawy). Jeśli natomiast utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego nastąpiła przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, wówczas do tego ostatniego należało umorzenie postępowania (art. 4 ust. 2). Przykładem takiego działania może być choćby postanowienie z dnia 3 grudnia 1986 r. o umorzeniu postępowania w sprawie z wniosku Centralnego Związku Rzemiosła w Warszawie z dnia 23 maja 1986r. sygn. akt U 4/86, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na fakt, iż kwestionowane przepisy uchwały Rady Ministrów utraciły swoją moc obowiązującą.

Jednak kompetencja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rozpatrywania wniosków co do zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych była ograniczona czasowo. Bowiem na mocy art. art. 37 ust. 2 ustawy Trybunał Konstytucyjny mógł rozpatrzyć stosowny wniosek tylko wówczas, gdy zakwestionowany akt został ogłoszony, zatwierdzony (dekrety), bądź uzyskał moc obowiązującą po wejściu w życie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U, Nr 11, poz. 83), czyli od dnia 6 kwietnia 1982 roku. Ustawodawcy w tym przypadku chodziło o to, aby Trybunał Konstytucyjny nie miał możliwości badania zgodności z Konstytucją prawodawstwa okresu stanu wojennego.

W trakcie każdego postępowania, czy to sądowego, czy sądowno-administracyjnego, bądź administracyjnego, dążąc do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, należy zbadać jej wszelkie istotne okoliczności. Nie inaczej było w przypadku postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. W art. 2 uchwały Sejmu PRL w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyraźnie zaznaczono, że: Trybunał Konstytucyjny (...) w toku toczącego się przed nim postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

Analiza ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 roku pozwala *prima facie* na przyjęcie, że mamy w niej zawarte unormowania dotyczące nie jednego, a *de facto* kilku trybów procedowania. Są w niej bowiem zawarte przepisy dotyczące zasad i trybów:

- a) orzekania o zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych (art. 7);
- b) orzekania o zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych (art. 8 – 10);
- c) badania zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 10a – 10f);
- d) orzekania w sprawach dotyczących udzielenia odpowiedzi na pytania prawne (art. 11 – 12);
- e) podejmowania uchwał w przypadku wniosku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (art. 13).

Jednak dokładniejsza analiza pozwala na stwierdzenie, że orzekanie o zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych, orzekanie o zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych, orzekanie w sprawach dotyczących udzielenia odpowiedzi na pytania prawne, a także badanie zgodności z Konstytucją celów partii politycznych odbywa się na identycznych zasadach i trybie przewidzianym co do zasady dla rozpoznania wniosków o stwierdzenie aktów ustawodawczych z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub aktem ustawodawczym.

Jedynie w przypadku wniosków o stwierdzenie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych Trybunał Konstytucyjny miał je rozpoznawać stosując odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Natomiast uchwały w sprawie ustalenia wykładni podejmowane były na podstawie jednego tylko przepisu – art. 13 ustawy, który z jednej strony wskazywał podmioty uprawnione do złożenia takiego wniosku (ust. 1), z drugiej zaś stanowił, że Trybunał Konstytucyjny podejmuje uchwały w takich przypadkach w pełnym składzie (ust. 2), a uchwały takie ogłaszane są w Dzienniku Ustaw (ust. 3).

W przypadku wpływu wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych postępowanie wyglądało następująco:

1. Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał wnioski w składach określonych przez ustawę oraz uchwałę w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W ustawie (art. 28 ust. 1) oraz uchwale przyjęto, że w składzie orzekającym w przypadkach orzekania o zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych zasiadać będzie trzech sędziów (art. 6 ust. 1 pkt. 2 uchwały). Wyznaczał ich prezes Trybunału Konstytucyjnego wskazując spośród nich przewodniczącego składu oraz sędziego sprawozdawcę (art. 6 ust. 2 uchwały).
2. Od tej zasady były dwa wyjątki: jeden obligatoryjny, drugi zaś fakultatywny:
 - w pierwszym przypadku ustawa w art. 30 ust. 2, a uchwała w art. 45 ust. 1, wyraźnie stanowiły, że w przypadku, gdy Rada Ministrów, bądź Prezes Rady Ministrów złoży w terminie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wówczas Trybunał Konstytucyjny obraduje w pełnym składzie,
 - w drugim przypadku zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy prezes Trybunału Konstytucyjnego mógł zarządzić rozpoznanie wniosku w pełnym składzie w sprawach o szczególnej zawłości. Mógł to uczynić z własnej inicjatywy, bądź na wniosek składu orzekającego (art. 7 ust. 1 uchwały).

Prawo do występowania z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu podustawowego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym miały zasadniczo dwie grupy organów i podmiotów:

1. Do pierwszej grupy należeli: Prezydent, Prezydium Sejmu, komisje sejmowe albo pięćdziesięciu posłów, Prezydium Senatu, komisje senackie albo trzydziestu senatorów, Trybunał Stanu, Rada Ministrów lub prezes Rady Ministrów, Rzecznik Praw Obywatelskich, prezes Najwyższej Izby Kontroli, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Prokurator Generalny. Mogli oni występować z wnioskiem z własnej inicjatywy, bądź w wyniku analizy wniosków oraz skarg obywateli (art. 22 ust. 1 ustawy).

2. Do drugiej zaś grupy ustawa zaliczała: radę gminy, sejmik samorządowy, samorządowe kolegium odwoławcze, właściwe naczelne organy statutowe ogólnokrajowych organizacji związkowych, organizacji międzyzwiązkowych oraz zrzeszeń związków zawodowych, organizacji spółdzielczych, społeczno-zawodowych organizacji rolników indywidualnych oraz innych organizacji zawodowych, a także Radę Ubezpieczenia Społecznego Rolników – z tym jednak wyraźnym zastrzeżeniem, że kwestionowany akt dotyczył spraw objętych ich zakresem działania (art. 23 ust. 1 ustawy).

W literaturze oraz w praktyce grupie pierwszej przypisuje się miano podmiotów o procesowej legitymacji ogólnej, natomiast drugą określa się zwykle jako podmioty o procesowej legitymacji ograniczonej lub legitymacji szczególnej. Takie rozgraniczenie powoduje wyraźne skutki procesowe. W przypadku bowiem wniosków pochodzących od podmiotów o ograniczonej legitymacji ustawodawca zobowiązywał Trybunał Konstytucyjny do wstępnego ich rozpoznania, na posiedzeniu niejawnym, przez jednego sędziego wyznaczonego przez prezesa Trybunału (art. 23 ust. 2 ustawy). W wyniku wstępnego rozpoznania wniosku mógł on wydać postanowienie o nienadaniu wnioskowi dalszego biegu w przypadkach, gdy wniosek:

- a) nie odpowiadał wymaganiom wynikającym z przepisów ustawy;
- b) był oczywiście bezzasadny;
- c) został mylnie skierowany (art. 23 ust. 3 ustawy).

Na takie postanowienie, wydane jednoosobowo, przysługiwało wnioskodawcy zażalenie w terminie 7 dni od daty otrzymania postanowienia, które było rozpatrywane w składzie trzyosobowym, na posiedzeniu niejawnym (art. 23 ust. 3 *in fine* w zw. z art. 26 uchwały).

Natomiast w przypadku grupy pierwszej ustawodawca nie przewidział wstępnego rozpatrywania złożonych przezeń wniosków. Wynika to wprost z braku takiego unormowania w treści art. 22 ust. 1 ustawy.

Wspomniane dwie grupy nie wyczerpywały jednak kręgu wnioskodawców. Ustawodawca bowiem w art. 22 ust. 2 ustawy przyjął, że: „postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1 Trybunał Konstytucyjny może podjąć z inicjatywy własnej”.

Oczywistym będzie w tym przypadku stwierdzenie, że wnosząc wniosek posiadał on procesową legitymizację ogólną. Jednocześnie w art. 24 ust. 2 uchwały w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przyjęto, że z wnioskami o wszczęcie postępowania z inicjatywy własnej Trybunału Konstytucyjnego może występować jego prezes w oparciu o analizę skarg i wniosków obywateli, uzyskania informacji przewidzianych w art. 22 ust. 2 ustawy, a także przedstawienia mu stosownego stanowiska przez składy orzekające w innych sprawach.

Z możliwości podjęcia postępowania z inicjatywy własnej Trybunał Konstytucyjny skorzystał tylko 10 razy i to tylko w latach 1987 – 1988. Bliższe dane w tym zakresie przedstawia tabela nr 3.

Tabela nr 3: Postępowania dotyczące zgodności z Konstytucją i aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych podjęte z inicjatywy własnej przez Trybunał Konstytucyjny

Rok	Liczba postępowań	Sygnatury akt
1987	4	Uw 3/87, Uw 4/87, Uw 5/87, Uw 6/87
1988	6	Uw 3/88, Uw 4/88, Uw 5/88, Uw 6/88, Uw 9/88, Uw 20/88
Razem:	10	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*.

Najczęściej badanymi w ramach inicjatywy własnej przez Trybunał Konstytucyjny aktami podstawowymi były rozporządzenia Rady Ministrów. W większości przypadków postępowania takie kończyły się wydaniem postanowienia o umorzeniu (5 postępowań), bądź częściowym umorzeniu postępowania (2 postępowania). Bliższe dane na ten temat przedstawia tabela nr 4.

Należy jednak podkreślić, że w przypadku badania zgodności przepisów ustaw oraz aktów równorzędnych Trybunał Konstytucyjny był jeszcze bardziej wstrzemięźliwy. W latach 1986 – 1997 z własnej inicjatywy zgłosił do rozpatrzenia jedynie trzy wnioski.

Tabela 4: Akty podstawowe badane z inicjatywy własnej przez Trybunał Konstytucyjny oraz sposoby zakończenia postępowania

Sygnatura akt	Rodzaj aktu	Sposób zakończenia postępowania
Uw 3/87	rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 22 lutego 1984 r. w sprawie zasad wypłacania świadczeń emerytalno-rentowych w zbiegu ze świadczeniami o charakterze rentowym z instytucji zagranicznych (Dz. U. Nr 13, poz. 57)	umorzenie postępowania
Uw 4/87	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1984 r. w sprawie ustalenia stawek wynagrodzenia zasadniczego dla kierowników zakładów pracy oraz zwiększenia rozpiętości stawek wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników na stanowiskach nierobotniczych (Dz. U. Nr 39, poz. 204 z późn. zm)	umorzenie postępowania
Uw 5/87	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 47, poz. 239 z późn. zm.)	umorzenie postępowania
Uw 6/87	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 1983 r. w sprawie aplikacji radcowskiej (Dz. U. Nr 56, poz. 251)	umorzenie postępowania
Uw 3/88	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 1983 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (tekst jedn. Dz. U. z 1988 r. Nr 2, poz. 10)	orzeczenie o niezgodności z ustawą
Uw 4/88	1. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1985 r. w sprawie stawek podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń oraz zasad ustalania kwot wynagrodzeń wolnych od podatku (tekst jednolity Dz. U. z 1988 r. Nr 15, poz. 110); 2. 2) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 maja 1988 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń oraz terminów jego płatności (Dz. U. Nr 15, poz. 111)	orzeczenie o niezgodności z ustawą
Uw 5/88	1. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. Nr 18, poz. 77);	umorzenie postępowania


	2. 2) uchwała Nr 33 Rady Ministrów z dnia 25 marca 1983 r. w sprawie klasyfikacji wynagrodzeń w jednostkach gospodarki społecznej (M. P. Nr 15, poz. 85)	
Uw 6/88	rozporządzenie Ministrów Komunikacji oraz Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 31 lipca 1972 r. w sprawie krajowego transportu drogowego (Dz. U. Nr 34 poz. 234 z późn. zm)	1. postanowienie o częściowym umorzeniu postępowania; 2. orzeczenie o niezgodności z ustawą
Uw 9/88	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1987 r. w sprawie odszkodowań za szkody wyrządzone w uprawach i płonach przez niektóre gatunki zwierząt łownych (Dz. U. Nr 34, poz. 189)	postanowienie o częściowym umorzeniu postępowania
Uw 20/88	1. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 1985 r. w sprawie zasad rozliczeń pieniężnych jednostek gospodarki społecznej (Dz. U. Nr 43, poz. 204 z późn. zm.); 2. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 1988 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad rozliczeń pieniężnych jednostek gospodarki społecznej (Dz. U. Nr 35, poz. 273); 3. zarządzenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad rozliczeń pieniężnych jednostek gospodarki społecznej (M. P. Nr 30, poz. 207; zm. Z 1986 r. Nr 3, poz. 23)	orzeczenie o niezgodności z Konstytucją i ustawami

Źródło: opracowanie własne

Zastanawiać może fakt, iż Trybunał Konstytucyjny wykazywał tak daleko idącą powściągliwość w działaniach z własnej inicjatywy. Powstaje też pytanie dlaczego w ten sposób działał w latach 1987 – 1988? Być może odpowiedzi należy szukać w skomplikowanej sytuacji społeczno – gospodarczej w początkach jego działalności, czy też w nowelizacjach Konstytucji PRL, które m. in. w 1989 roku zwiększyły zakres jego obowiązków orzeczniczych. Nadto zwiększyła się liczba podmiotów, które mogły wnosić stosowne wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także sama liczba wniosków. Nie można chyba też pomijać znanego sędziom tego trybunału poglądu, który jasno przedstawił w późniejszym czasie jeden z jego członków, pisząc, że: „działanie z inicjatywy własnej jest obce istocie organów

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

sądowych, kłóci się z zasadą dyspozytywności postępowania i może prowadzić do nadmiernej polityzacji sądu konstytucyjnego” (Garlicki, 2015, s. 89).

Warto w tym miejscu także wspomnieć, że kolejna ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, uchwalona w 1997 roku, nie zawierała już przepisów zezwalających na wszczęcie postępowania przez ten organ z własnej inicjatywy.

Trybunał Konstytucyjny w różny sposób określał motywy wszczęcia postępowania z własnej inicjatywy. Niektóre uzasadnienia takiego działania były dość szczegółowe, np.: w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 20 stycznia 1988 r. sygn. Uw 6/87 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje: Postanowieniem z dnia 16 listopada 1987 r. Trybunał Konstytucyjny podjął z inicjatywy własnej postępowanie w sprawie o zbadanie, czy § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 września 1983 r. w sprawie aplikacji radcowskiej (Dz. U. Nr 56, poz. 251) jest zgodny z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145). (...) W uzasadnieniu postanowienia stwierdzono, że wprowadzenie przez rozporządzenie dodatkowych wymagań odnoszących się do ustawowego warunku „rocznego okresu zatrudnienia” może oznaczać ograniczenie możliwości ubiegania się o wpis na listę aplikantów radcowskich przez niektóre osoby legitymujące się wymaganym przez ustawę okresem zatrudnienia, w szczególności przez osoby pracujące zarobkowo w okresie studiów. Trybunał Konstytucyjny w związku z tym uznał, że zachodzi potrzeba zbadania, czy ustanowienie unormowania zawartego w § 3 ust. 2 rozporządzenia nie nastąpiło z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia. Zgodnie bowiem z ustalonym stanowiskiem doktryny oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (np. orzeczenie TK sygn. U 5/86 i P 2/86, Zbiór Orzeczeń TK z 1986 r. poz. 1 i 6) upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literackiej wykładni; domniemywanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może w zasadzie wchodzić w rachubę. Za istotną przesłankę podjęcia postanowienia przyjęto również to, że przedmiotem regulacji zawartej w § 3 ust. 2 rozporządzenia była materia obejmująca sferę praw i obowiązków obywatelskich, a więc dziedzinę, której unormowanie jest możliwe w drodze ustawy i tylko subsydiarnie, to jest na zasadzie wyraźnego upoważnienia ustawy i w celu jej

wykonania - w drodze rozporządzenia (*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986 - 1995, tom 1, poz. 18*).

Badając wniosek Trybunał Konstytucyjny musiał zbadać m. in. datę ogłoszenia aktu, bądź zatwierdzenia (w przypadku dekretu), albo ustanowienia aktu, co do którego nie obowiązywały przepisy o obowiązku ogłoszenia. W przypadku kiedy wnioski o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zostały wniesione po upływie pięciu lat od daty ogłoszenia, zatwierdzenia, bądź ustanowienia Trybunał Konstytucyjny mógł jedynie przekazać taki wniosek do organu, który wydał akt objęty wnioskiem. W przypadku dekretów przysyłał taki wniosek do Sejmu (art. 24 ustawy). Czynił to w trybie określonym w art. 6 ustawy dotyczącym prawa Trybunału Konstytucyjnego do zgłaszania uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP.

Trybunał Konstytucyjny badał również czy dany podmiot był uprawniony do złożenia wniosku. Przykładem takiego działania może być postanowienie z dnia 24 kwietnia 1991 w sprawie sygn. U 1/91. Otóż Rzecznik Praw Obywatelskich w lutym 1991 roku złożył wniosek o stwierdzenie, że „§ 2 zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 5/MON z dnia 5 lutego 1991 r. w sprawie postępowania z poborowymi uznanymi za jedynych żywicieli rodzin (które nie było publikowane) jest sprzeczny z art. 16 § 1, art. 110, art. 161 kpa w związku z art. 1 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, a także z art. 1 Konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny postanowił nie nadać wnioskowi dalszego biegu argumentując swoje stanowisko w następujący sposób: „Skoro powołane zarządzenie Ministra Obrony Narodowej jest aktem normatywnym dotyczącym obronności Państwa i Sił Zbrojnych, to z wnioskami o stwierdzenie jego zgodności z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wystąpić mogą jedynie: Prezydium Sejmu, Prezydium Senatu, Rada Ministrów oraz Komitet Obrony Kraju. Upnień takich nie posiada Rzecznik Praw Obywatelskich, a Trybunał Konstytucyjny nie jest władny podjąć w tych sprawach postępowania z inicjatywy własnej. (*Postanowienie z dnia*

24 kwietnia 1991 r, sygn. U 1/91; *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1991 - 1992, tom 3, poz. 15*)”.

Jednocześnie, zgodnie z art. 25 uchwały, Trybunał był zobowiązany do zawiadomienia Prokuratora Generalnego o wpływie wniosku, pytania prawnego lub o wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania z własnej inicjatywy. Takie działanie skutkowało tym, że nieobecność w taki sposób poinformowanego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie hamowała postępowania. Wyjątkiem od tej zasady był ustawowy obowiązek uczestnictwa w rozprawie. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym obowiązkowa obecność Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy przewidziana była w przypadku rozpoznawania sprawy przez Trybunał w pełnym składzie. W przypadkach rozpoznawania spraw przez pozostałe składy Trybunału Konstytucyjnego zamiast Prokuratora Generalnego, bądź jego zastępcy możliwy był udział prokuratora Prokuratury Krajowej.


Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy w toku postępowania Trybunał konstytucyjny mógł przesłuchiwać biegłych, żądać od organów i instytucji państwowych oraz organizacji społecznych okazywania akt i dokumentów, a także przeprowadzać inne dowody, które uznał za niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego kierował do rozpoznania na rozprawie wnioski bezpośrednio do właściwego składu orzekającego oraz wyznaczał termin rozprawy. W przypadku podmiotów wymienionych w art. 23 ust. 1 czynił to dopiero, gdy wnioskowi nadano dalszy bieg (art. 27 ust. 1 uchwały). Wówczas to przewodniczący składu orzekającego mógł wydawać zarządzenia, które miały na celu właściwe przygotowanie rozprawy. Mógł więc w szczególności:

- a) zarządzić doręczenie uczestnikom postępowania odpowiednich pism, wniesionych w toku postępowania,
- b) wezwać uczestników postępowania do przedstawienia, w formie pisemnej, w ustalonym terminie, stanowiska w sprawie,
- c) zarządzić przedstawienie przez uczestników postępowania dokumentów i innych materiałów, potrzebnych do wyjaśnienia sprawy,

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

- d) powołać biegłych, zobowiązując ich do złożenia opinii w formie pisemnej i przedstawienia jej na rozprawie, lub zażądać opinii odpowiedniej jednostki naukowej (art. 27 ust. 2 uchwały).

Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał wniosek, bądź pytanie prawne, na rozprawie, o której powiadał wnioskodawcę oraz organ, który wydał akt objęty wnioskiem, a w przypadku dekretu – Sejm, jak również Prokuratora Generalnego. Obecność na rozprawie wnioskodawcy, bądź jego przedstawiciela, była obowiązkowa (art. 26 ust. 1 ustawy). Rozprawa nie mogła się odbyć nie wcześniej niż po upływie 14 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie (art. 29 uchwały). Co do zasady rozprawa była jawna, lecz wyłączenie jawności mogło nastąpić ze względu na bezpieczeństwo Państwa, bądź tajemnicę państwową (art. 27 ustawy). O wyłączeniu jawności rozprawy Trybunał Konstytucyjny postanawiał z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania (art. 33 uchwały). Rozprawą kierował i wydawał zarządzenia niezbędne do utrzymania porządku na rozprawie przewodniczący składu orzekającego. On też zamykał rozprawę w przypadku uznania przez skład orzekający, że sprawa została dostatecznie wyjaśniona (art. 37 uchwały).

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach związanych zgodności aktów podustawowych z Konstytucją oraz aktami ustawowymi

Po zamknięciu rozprawy skład orzekający przystępował do narady, która obejmowała dyskusję oraz głosowanie nad orzeczeniem i jego motywami. Orzeczenie zapadało większością głosów. Przegłosowany członek składu orzekającego mógł przed ogłoszeniem orzeczenia zgłosić zdanie odrębne uzasadniając je pisemnie. Nie zwalniało go to jednak od podpisania orzeczenia, w którym – w takich przypadkach – zaznaczano zdanie odrębne. Orzeczenie sporządzone w formie pisemnej ogłaszał uczestnikom postępowania przewodniczący składu orzekającego podając ustnie główne powody takiego rozstrzygnięcia. (art. 39 – 41 uchwały). Co do zasady orzeczenie ogłaszane było w dniu zamknięcia rozprawy. Jednak w przypadku sprawy szczególnie zawilej, bądź z innych ważnych powodów skład orzekający mógł odroczyć wydanie orzeczenia, ale tylko na okres, który nie przekraczał 14 dni (art. 39 ust. 2 uchwały).

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego były ostateczne (art. 30 ustawy) i podlegały wykonaniu po doręczeniu ich organowi, który wydał dany akt. (art. 7 ust. 1 i art. 8 ustawy). Były one doręczane niezwłocznie po ich wydaniu i sporządzeniu uzasadnienia (art. 47 ust. 2 uchwały).

W szczególnie uzasadnionych przypadkach Trybunał Konstytucyjny orzekając niezgodność aktu podustawowego z Konstytucją, czy aktem ustawodawczym mógł jednocześnie, w oparciu o treść art. 10 ust.2 ustawy, zawiesić, w całości lub w części, stosowanie wadliwego aktu normatywnego. Zdaniem Marcina Dąbrowskiego przyjęcie takiego rozwiązania w ustawie powodowało, że do czasu zmiany, bądź uchylecia danego aktu podustawowego, który był sprzeczny z Konstytucją albo ustawą wadliwe przepisy nie mogły być stosowane. Uprawnienie to zabezpieczało prawa jednostki przed ich naruszeniem przez akty stosowania prawa (Dąbrowski, 2015, s. 76). W omawianym okresie Trybunał Konstytucyjny skorzystał z tego uprawnienia tylko dwa razy zawieszając stosowanie aktów normatywnych w sprawach o sygnaturach U 15/88 oraz U 6/92.

W przypadku postępowania sygn. U 15/88 Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie, czy niepublikowany Regulamin Miejscowej Służby Telefonicznej, stanowiący załącznik do pisma TLM 51010 z dnia 7 marca 1985 r. Dyrektora Departamentu Służby Telekomunikacyjnej byłego Ministra Łączności, funkcjonujący w obrocie prawnym jako przepis prawa określający m. in. zasady przyznawania abonamentów telefonicznych osobom fizycznym i prawnym na terenie PRL:

- a) jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o łączności oraz z przepisami rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 23 czerwca 1986 r. w sprawie ordynacji telekomunikacyjnej,
- b) narusza konstytucyjną zasadę równości obywateli PRL.

Ustalając niezgodność kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów „Regulaminu” z Konstytucją, a także z ustawą o łączności i zawieszając z dniem ogłoszenia orzeczenia, stosowanie jego przepisów Trybunał Konstytucyjny stwierdził m. in., co następuje: Ze względu na społeczną doniosłość oraz rozległość i wagę stwierdzonych w toku postępowania niezgodności § § 13, 14, 15, i 17

"Regulaminu" z przepisami Konstytucji PRL oraz ustawy o łączności z 1984 r., Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędne zawieszenie stosowania ww. przepisów „Regulaminu” z dniem ogłoszenia orzeczenia, na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepisy te, jako niekonstytucyjne i nielegalne, nie mogą być - w jakiegokolwiek postaci - podstawą bieżącego rozpatrywania wniosków obywateli o dokonanie usługi telefonicznej jako usługi o charakterze powszechnym. Sygnalizowane w uzasadnieniu wniosku Rzecznika oraz w toku rozprawy działania jednostek organizacyjnych PPTiT potwierdzają zaś skłonność odpowiednich organów PPTiT, oparte na wieloletniej, niezgodnej z prawem obowiązującym praktyce do uznawania „Regulaminu” za jedyłą i wystarczającą podstawę prawną przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie abonamentu telefonicznego lub przeniesienie stacji telefonicznej (*Orzeczenie z dnia 7 czerwca 1989 r. – U 15/88, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 2, 1989, poz. 18*).

Z kolei w przypadku postępowania sygn. U 6/92 po rozpoznaniu w dniu 19 czerwca 1992 r. na rozprawie sprawy z wniosku grupy posłów na Sejm RP o stwierdzenie niezgodności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1992 roku zobowiązującej Ministra Spraw Wewnętrznych do podania pełnej informacji na temat urzędników państwowych od szczebla wojewody wzwyż, posłów, senatorów, sędziów, prokuratorów, adwokatów, radnych gmin i członków zarządów gmin będących współpracownikami UB i SB w latach 1945-1990 z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z art. 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność wspomnianej uchwały z Konstytucją i ustawą o Urzędzie Ochrony Państwa oraz ustawą o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Jednocześnie – działając na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – zawiesił w całości stosowanie zaskarżonej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, argumentując to w następujący sposób: Trybunał Konstytucyjny zawiesił stosowanie zaskarżonej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w całości z dniem 19 czerwca 1990 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wykonanie obowiązku nałożonego przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na Ministra Spraw Wewnętrznych podania pełnej informacji na temat urzędników państwowych od szczebla wojewody wzwyż, posłów, senatorów, sędziów,

prokuratorów, adwokatów, radnych gmin i członków zarządów gmin będących współpracownikami UB lub SB w latach 1945-1990 mogłoby bowiem doprowadzić do nieodwracalnych naruszeń dóbr osobistych, w szczególności czci i imienia wielu osób, co bez istnienia procedur ochronnych jest niedopuszczalne. Zdaniem Trybunału zachodzi więc szczególnie uzasadniony wypadek, o którym mówi art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (*Orzeczenie z dnia 19 czerwca 1992 r. – U 6/92, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 3, 1992, poz. 54*).

Organ będący autorem aktu podstawowego, którego dotyczyło orzeczenie, miał – co do zasady – dwie drogi wykonania orzeczenia. Mógł on, zgodnie z art. 9 ustawy, albo niezwłocznie dokonać odpowiednich zmian, bądź uchylić go w części albo w całości. Musiał to uczynić w ciągu sześciu miesięcy od doręczenia mu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W przypadku aktów podstawowych, gdy nie usunięto w nich niezgodności z Konstytucją, albo aktem ustawodawczym w ciągu sześciu miesięcy od doręczenia orzeczenia, traciły one – z mocy prawa – swoją moc. O utracie mocy danego aktu ogłaszał prezes Trybunału Konstytucyjnego w organie publikacyjnym, w którym był on ogłoszony, a w przypadku, gdy akt nie był ogłoszony – w Monitorze Polskim (art. 10 ustawy).

Jednak ustawodawca wprowadził w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym wyjątek od tej zasady, którego zastosowanie w praktyce mogło przedłużyć termin wykonania orzeczenia. Otóż zgodnie z art. 30 ust. 2 i 3 ustawy jeśli Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją lub aktem ustawodawczym aktu normatywnego wydanego przez naczelny, bądź centralny organ administracji państwowej, to wówczas Prezydent, Rada Ministrów albo prezes Rady Ministrów w ciągu miesiąca od daty doręczenia orzeczenia mogli wystąpić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie. Wówczas to, na zasadzie art. 45 ust. 1 uchwały, prezes Trybunału Konstytucyjnego doręczał wniosek uczestnikom postępowania w sprawie i zwracał się z prośbą o zajęcie stanowiska w terminie, który im wyznaczył. W literaturze przyjmowano, że był to wyjątek od zasady ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (Zwierzchowski, 1997, s. 104 – 105).

Źródła takiego rozwiązania upatrywać zapewne należy m. in. w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, w którym ustawodawca - w art. 127 § 3 przyjął zasadę, iż od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej nie służy odwołanie. Jednakże strona niezadowolona z wydanej decyzji mogła wystąpić do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie był to jednak zwykły ani nadzwyczajny środek odwoławczy. Podkreślił to dobitnie także Trybunał Konstytucyjny w swoich rozstrzygnięciach. W orzeczeniu sygn. U 5/86 z dnia 5 listopada 1986 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż "w ujęciu art. 27 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym ponowne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie polega na powtórnym zbadaniu przez Trybunał zgodności z prawem aktu normatywnego objętego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w składzie zwykłym. Jest to jedyny skutek prawny jaki ustawa o Trybunale Konstytucyjnym łączy ze złożeniem wspomnianego wniosku". Natomiast w postanowieniu sygn. U 7/88 z dnia 26 października 1988 r. stwierdził on, że „ponowne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie nie ma charakteru środka odwoławczego, zwykłego lub nadzwyczajnego”. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił istotę tej instytucji w orzeczeniu pełnego składu z dnia 5 listopada 1986 r. (sygn. U. 5/86) stwierdzając, że polega ona na powtórnym zbadaniu przez Trybunał zgodności z prawem aktu normatywnego objętego orzeczeniem wydanym w składzie zwykłym. W podobny sposób wypowiadała się i literatura (Czeszejko – Sochacki, 1986, s. 161; Oniszczyk, 1998, s. 47 – 48; Orzechowska, 2015, s. 55 – 56).

Wydawać by się mogło, że był to skuteczny sposób do ograniczenia uprawnień Trybunału Konstytucyjnego. W praktyce jednak instytucja ta nie sprawdziła się, gdyż Rada Ministrów skorzystała z niej tylko trzy razy. Dwa razy w latach 1986 – 1988, a raz w 1992 roku, już po zmianach ustrojowych.

Rozpatrując wnioski Rady Ministrów Trybunał Konstytucyjny w jednym tylko przypadku wydał orzeczenie. Natomiast w pozostałych wydał postanowienie o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania oraz postanowienie o umorzeniu postępowania.

Na szczególną uwagę zasługują orzeczenia U 1/86 z dnia 26 maja 1986 r. oraz U 5/86 z dnia 5 listopada 1986 roku. Orzeczenie U 1/86 to pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w jego historii. Wydanie wspomnianego orzeczenia było skutkiem rozpatrzenia wniosku Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu o stwierdzenie niezgodności § 30 ust. 1 oraz § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 47, poz. 239) z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99) i z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Trybunał w składzie trzyosobowym podzielił zdanie wnioskodawcy i stwierdził niezgodność kwestionowanych przepisów odpowiednio z przywołaną we wniosku ustawą oraz Konstytucją PRL. Orzeczenie to zostało opublikowane w Diariuszu Sejmowym (*Diariusz Sejmowy nr 8/86, s. 37 – 41*). W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podjął szerzej m. in. kwestię relacji między ustawą a rozporządzeniem stwierdzając, że brak stanowiska ustawodawcy „w jakiejś sprawie” musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych. Nadto Trybunał Konstytucyjny wyszedł z założenia, które podzielane było przez naukę prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie. Nie może też treści w nich zawartych powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do treści upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia. W tym konkretnym przypadku stwierdził on, co następuje: „Upoważnienie zawarte w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r., jakkolwiek mało konkretne, nie może być, jak to już stwierdzono, interpretowane w istocie *contra legem*, tj. zmierzać do przyznania w praktyce organowi administracyjnemu władzy zmieniania unormowania zawartego w ustawie upoważniającej lub - tym bardziej - w jakiegokolwiek innej ustawie. Odmienne od reguł ustawy uregulowanie w rozporządzeniu byłoby tylko wtedy dopuszczalne, gdyby

miało charakter ściśle wyjątkowy i zostało dozwolone *expressis verbis* w upoważnieniu, a nie oparte na domniemaniu. Tak też należy rozumieć spotykany wyjątkowo w nauce prawa konstytucyjnego pogląd, że rozporządzenie w wykonaniu ustawy upoważniającej może ustanawiać w danym szczególnym przedmiocie również normy niezgodne z ogólnym uregulowaniem ustawowym, wynikającym z innych ustaw”.

W uzasadnieniu wspomnianego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podjął również problem naruszenia zasady *lex retro non agit*. W tej materii wyraził pogląd, iż: Zasada niedziałania prawa wstecz jako dyrektywa postępowania skierowana pod adresem organów stanowiących prawo polega na tym, że nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowoustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych. W przypadku, gdy ustawodawca nakazuje kwalifikować według norm nowych zdarzenia zaistniałe przed wejściem tych nowych norm w życie, wówczas mamy do czynienia z ustanowieniem norm z mocą wsteczną (z nadaniem nowym normom mocy wstecznej). Norma nie działa wstecz, jeżeli na jej podstawie należy dokonywać kwalifikacji zdarzeń, które wystąpiły po jej wejściu w życie. Przy ustalaniu następstw prawnych zdarzeń, które miały miejsce pod rządami dawnych norm, ale występują w okresie, gdy nowa norma weszła w życie należy - zgodnie z zasadą *lex retro non agit* - następstwa te określać na podstawie dawnych norm, ale jedynie do czasu wejścia w życie norm nowych. Trybunał Konstytucyjny podziela także utrwalony w doktrynie pogląd, że w razie wątpliwości co do czasu obowiązywania ustawy należy przyjąć, że każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość. Zasada nie działania prawa wstecz, chociaż nie została wyrażona w Konstytucji PRL, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego. Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych. Z tych też względów od zasady nieretroakcji powinno się odstępować wyjątkowo, z bardzo ważnych powodów. Odstępstwo to winno wynikać zawsze z brzmienia ustawy, a nie aktu podstawowego.

Rada Ministrów skorzystała z uprawnienia, jakie przysługiwało jej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie wspomnianej wyżej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie. W dniu 5 listopada 1986 roku Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie o sygnaturze, U 5/86, którego sentencja była identyczna z sentencją orzeczenia sygn. U 1/86. W uzasadnieniu orzeczenia wydanego w pełnym składzie Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, o czym wspomniano już wcześniej, że ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 27 ust. 2 i 3 ustawy polega na powtórnym zbadaniu przez Trybunał zgodności z prawem aktu normatywnego objętego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w składzie zwykłym

Tym samym - jak pisał Leszek Garlicki – Trybunał podzielił stanowisko doktryny, iż ponowne rozpatrzenie sprawy nie ma charakteru kontroli instancyjnej (Garlicki, 2001, s. 46). Nadto przedstawił m. in. swój pogląd odnośnie warunków, które musi spełniać rozporządzenie, aby było ono zgodne z konstytucją oraz ustawą. Były nimi:

- a) warunek wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest nie opartego na domniemaniu, i szczegółowego upoważnienia ustawy w materiach określonych w upoważnieniu;
- b) warunek wydania rozporządzenia w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania;
- c) warunek niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji PRL, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Orzeczenia sygn. U 1/86 oraz U5/86 były ważne jeszcze z innego punktu widzenia. Zapoczątkowały one bowiem stabilną linię orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego stosunku rozporządzeń do ustaw (Skwara, 2010, s. 150 - 151). W orzeczeniu sygn. U1/86 podjęto też problematykę zakazu wstecznego działania prawa. Rozważania na ten temat były kontynuowane również w późniejszym okresie (Garlicki, 2001, s. 44).

Od połowy 1992 roku żaden z uprawnionych podmiotów, w szczególności Rada Ministrów, nie wniósł już wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w pełnym

składzie Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym w omawianym okresie Trybunał Konstytucyjny nie działał już w opisanym wyżej trybie. W rezultacie instytucja ponownego rozpatrzenia sprawy przez pełen skład Trybunału nie odegrała żadnej roli w kształtowaniu funkcji ochronnej, którą spełniał w swoich działaniach Trybunał Konstytucyjny (Dąbrowski, 2015, s. 77).

Analizując orzeczenia wydane przez Trybunał Konstytucyjny w stosunku do aktów podustawowych w omawianym czasie godzi się zauważyć, że w większości przypadków były to ustalenia o niezgodności z konstytucją, bądź ustawami. Tak było w 29 przypadkach. Natomiast w 18 przypadkach Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się niezgodności treści aktu podustawowego z ustawą zasadniczą lub ustawami w całości, bądź części. Powyższe dane liczbowe nie odzwierciedlają złożoności problemu. Często bowiem w tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny pewien fragment tego samego aktu podustawowego uznawał za niezgodny, a inny za zgodny z aktami wyższego rzędu. Przykładem takiego rozstrzygnięcia może być choćby orzeczenie U 10/88 z dnia 20 grudnia 1988 r., czy orzeczenie U 14/92 z dnia 17 listopada 1992 r.

W sentencjach swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny posługiwał się zwrotami: „...jest zgodny z ...”, bądź „... jest niezgodny z ...”. W pierwszym przypadku oznaczało to ustalenie zgodności danej normy z wzorcem kontroli, w drugim zaś o jej niezgodności. Jednak z biegiem czasu zaczął posługiwać się także zwrotem: „...nie jest niezgodny z ...”. Powstał więc problem jego interpretacji. W pewnym sensie dyskusję na ten temat podsumował w 2013 roku Mirosław Granat, który powołując się w tej mierze na Jakuba Królikowskiego i Adelinę Vaninę Prokop (Królikowski, Prokop, 2009, s. 49) stwierdził, że: „W praktyce orzeczniczej Trybunału, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP, na oznaczenie stosunku przedmiotu kontroli do wzorca kontroli wykształciła się konstrukcja „nie jest niezgodne”. Jej znaczenie logiczne nie jest do końca sprecyzowane w trybunalskim *acquis*, moim zdaniem, do dnia dzisiejszego. Z „nie jest niezgodne”, co oczywiste, nie wynika zgodność normy, ani też brak zgodności z Konstytucją. Podwójne przeczenie („nie jest niezgodne”) nie oznacza tu w szczególności zgodności. Podwójne przeczenie nie jest bowiem twierdzeniem, jeśli występują więcej niż dwie możliwości. Okazuje

się jednak, że w latach 90-tych XX w. formuła ta była pojmowana w orzecznictwie jako synonim uznania zgodności lub przynajmniej „potwierdzenia konstytucyjności badanej regulacji”. Takie postrzeganie znaczenia tej konstrukcji zostało następnie uznane w doktrynie trybunalskiej za nieprecyzyjne i wypadło z niej (*Granat M.: Zdanie odrębne do wyroku TK z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12*).

Postanowienia

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w omawianym okresie kończyły postępowanie w sposób merytoryczny. Jednakże wydawane były przez niego także rozstrzygnięcia o innym niż merytoryczny charakterze. Przybierały one postać postanowień. Przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w sposób wyraźny dopuszczały możliwość wydania postanowienia tylko w przypadku, gdy wnioskowi nie został przez Trybunał nadany dalszy bieg z trzech poniższych powodów:

- a) niespełnienie przez wniosek wymogów ustawy;
- b) wniosek był oczywiście bezzasadny;
- c) wniosek został mylnie skierowany (art. 23 ust. 3 ustawy).

Natomiast z treści art. 4 ust. 2 ustawy wynikała możliwość wydania postanowienia o umorzeniu postępowania w przypadku gdy nastąpiła utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Z kolei uchwała Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dopuszczała możliwość wydania:

- a) postanowienia o wszczęciu postępowania z inicjatywy własnej Trybunału (art. 24 ust. 1);
- b) postanowienia w sprawie nienadania wnioskowi dalszego biegu (art. 26 ust. 2);
- c) postanowienia o pozostawieniu bez rozpoznania zażalenia na postanowienie w sprawie nienadania wnioskowi dalszego biegu, gdy minął termin wniesienia zażalenia (art. 26 ust. 4);
- d) postanowienia o pozostawieniu bez biegu wniosków o wszczęcie postępowania przed Trybunałem, o ile zostały przekroczone terminy złożenia wniosku o wszczęcie postępowania określone w przepisach ustawy (art. 28).

W latach 1986 – 1997 Trybunał Konstytucyjny przeprowadził postępowania w trakcie których rozpoznał 112 wniosków o stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami (vide tabela nr 1). W tym samym czasie w 54 przypadkach Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienia o umorzeniu postępowań. Szczególne nasilenie umorzeń postępowań miało miejsce w roku 1988 (8 przypadków), 1989 (13 przypadków) oraz w 1997 (7 przypadków).

Poczesne miejsce wśród podstaw prawnych umorzenia postępowania zajmował art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Warto przypomnieć, że ówczesny ustawodawca we wspomnianym artykule ograniczył zakres jego działania stanowiąc, iż utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny powoduje umorzenie postępowania w sprawie takiego aktu. Stąd też w uzasadnieniach postanowień o umorzeniu postępowania w oparciu o wspomnianą podstawę prawną Trybunał Konstytucyjny starał się to odpowiednio wyjaśnić uczestnikom postępowania, w szczególności wnioskodawcom i pokierować ich przyszłymi działaniami. Najdobitniej chyba uczynił to w postanowieniu sygn. 13/88 z dnia 31 grudnia 1988 r. pisząc co następuje: „Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, organ ten orzeka o zgodności prawa, obowiązującego w chwili wydania orzeczenia. Proceduralną więc przesłanką, niezbędną do prowadzenia postępowania o zbadanie konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego (normy prawnej) jest jego obowiązywanie w dacie wydania orzeczenia. Stanowi to formalnoprawną przesłankę dopuszczalności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jeżeli w toku postępowania kwestionowany akt normatywny (norma prawna) będący przedmiotem postępowania utraci moc obowiązującą na skutek jego zmiany lub uchylecia wówczas wyłączona jest możliwość dalszego prowadzenia postępowania niezależnie od tego, czy na skutek wydania nowego aktu normatywnego nastąpiła merytoryczna zmiana dotychczasowego stanu prawnego. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ma charakter proceduralny, a nie materialno-prawny.

Jeżeli kwestionowany akt normatywny lub norma prawna utraci moc obowiązującą, powstaje wtedy konieczność zastosowania konsekwencji proceduralnych wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny nie ma już możliwości badania materialno-prawnych skutków zmiany lub uchylecia dawniej obowiązującego aktu, wynikających z nowego aktu normatywnego. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny nie może uchylić się od obowiązku wydania postępowania o umorzeniu postępowania i wydać orzeczenia co do istoty sprawy. Jeżeli w ocenie wnioskodawcy nowy stan prawny zawiera normy niezgodne z hierarchicznie wyższej rangi aktem normatywnym, to powinien wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z nowym wnioskiem o zbadanie konstytucyjności lub legalności stanu prawnego.

Także Trybunał Konstytucyjny, jeżeli dostrzeże niezgodność nowej regulacji z aktem normatywnym wyższego rzędu, to może z inicjatywy własnej wszcząć postępowanie w odniesieniu do nowego aktu prawnego, który może stać się przedmiotem kontroli w odrębnej sprawie, a nie w sprawie dotyczącej aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą w toku postępowania w sprawie. Nie jest możliwe rozszerzenie postępowania w sprawie w odniesieniu do innego aktu normatywnego, który nie był przedmiotem wniosku” (*Postanowienie sygn. 13/88 z dnia 31 grudnia 1988 r., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 1, 1986 - 1988, poz. 36*).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wskazując stosowne rozwiązanie dla wnioskodawcy Trybunał nie zapomniał o sobie. Jednak dodać należy, że z możliwości wszczęcia postępowania z własnej inicjatywy Trybunał korzystał bardzo rzadko, o czym już była mowa wcześniej.

Praktyka związana z umarzeniem postępowań na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym budziła jednak w praktyce oraz doktrynie kontrowersje. Problem ten badał m. in. Jerzy Oniszczyk (Oniszczyk, 1994, s. 66 - 135). Zwrócił on uwagę na fakt, że wszczęcie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny w wielu przypadkach był sygnałem do szybkiego uchylecia, bądź zmiany danego aktu normatywnego. Jednak uchylecie, bądź zmiana, konkretnego aktu blokowało postępowanie przed Trybunałem, który nie mógł już wydać orzeczenia, a tylko

i wyłącznie wydać postanowienie o umorzeniu postępowania (*Postanowienie sygn. U 10/94 z dnia 30 marca 1994 r., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 6, (1995), Warszawa 1995, poz. 13*). Było to więc poważne ograniczenie funkcji Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny relatywnie rzadko korzystał z możliwości pozostawienia wniosku bez biegu. Typowym przykładem takiego rozstrzygnięcia może być postanowienie sygn. U 16/94 z dnia 20 marca 1995 r., na mocy którego Trybunał pozostawił bez dalszego biegu wnioski Prezesa NIK o zbadanie zgodności określonych przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 1993 r. w sprawie określenia banków, którym przekazane zostaną obligacje skarbowe (...) z przepisami ustawy z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw. W tym przypadku Trybunał Konstytucyjny zgodził się z poglądem Prokuratora Generalnego, który zakwestionował kognicję Trybunału Konstytucyjnego twierdząc, że nie jest jasne, czy wspomniane rozporządzenie jest aktem normatywnym, czy też decyzją administracyjną ubraną w formę rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że wspomniane rozporządzenie jest aktem jednorazowym, który nie wymaga uchylecia i wygasa samoistnie po wykonaniu jego przepisów. Nie można więc było zaliczyć zaskarżonych przepisów do kategorii aktów normatywnych, mimo iż przybrały one formę rozporządzenia. Badanie tego typu aktów nie należy do zakresu działania Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też Trybunał wydał postanowienie o pozostawieniu wniosku bez biegu (*Postanowienie sygn. U 10/94 z dnia 30 marca 1994 r., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 6, (1995), Warszawa 1995, poz. 13*).

Pytania prawne

Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego należało także w owych czasach udzielanie odpowiedzi na pytania prawne skierowane przez sądy. Odbywało się to pod pewnym jednak warunkiem. Od odpowiedzi na pytanie musiało zależeć rozstrzygnięcie konkretnego postępowania sądowego. Pytania prawne musiały zawierać podobne dane, jakie były wymagane przy złożeniu wniosku o zbadanie

zgodności konkretnego aktu z Konstytucją albo aktem ustawowym, a ponadto wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a także wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy (art. 22 uchwały). Prawo do zadawania pytań – jak wynika z treści art. 25 ust. 1 ustawy - mieli:

- a) pierwszy prezes Sądu Najwyższego;
- b) prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- c) składy orzekające Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów rewizyjnych,

a także naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz samorządowe kolegia odwoławcze.

Treść pytania prawnego musiała dotyczyć zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją, bądź innego aktu normatywnego z Konstytucją albo aktem ustawodawczym (art. 11 ust. 1 ustawy).


W przypadku skierowania pytania prawnego sąd zobligowany był do zawieszenia postępowania do chwili rozstrzygnięcia sprawy zgodności określonego w pytaniu aktu z Konstytucją, bądź aktem ustawodawczym (art. 11 ust. 2 ustawy).

W latach 1986 – 1997 Trybunał Konstytucyjny, wedle oficjalnej statystyki, ustosunkował się w postaci orzeczeń, bądź postanowień do 28 pytań prawnych. W latach 1986 – 1992 przeprowadził on w tym zakresie 10, natomiast w latach 1993 – 1997 już 18 postępowań. O ile w pierwszym okresie pytania prawne dotyczyły wyłącznie rozporządzeń, to w drugim aż w 7 przypadkach pytania odnosiły się także do ustaw.

Postępowania w sprawie pytań prawnych nie różniły się, co do zasady, od postępowań w sprawach wniosków o stwierdzenia zgodności aktów ustawodawczych z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z ustawą zasadniczą lub aktem ustawodawczym (art. 12 ustawy). Stąd też i sentencje orzeczeń odnośnie pytań prawnych nie różniły się od sentencji orzeczeń w sprawach wniosków. Przykładem może być następująca sentencja orzeczenia:

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Trybunał Konstytucyjny w składzie: (...) po rozpoznaniu w dniu 8 stycznia 1991 r. na rozprawie, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, sprawy dotyczącej odpowiedzi na następujące pytanie prawne Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Czy § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów” (Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 78) znajduje podstawę w upoważnieniu zawartym w art. 46 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74),
orzeka:

przepis § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów (tekst jednolity: Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 78) jest niezgodny z art. 46 ust. 5 i art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity: Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74, ze zmianami: Dz. U. Nr 29, poz. 154, z 1990 r. Nr 14, poz. 90, Nr 34, poz. 198 i Nr 79, poz. 464) (*Orzeczenie z dnia 8 stycznia 1991 r. sygn. P1/90; Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 3, (1991 – 92), Warszawa 1995, poz. 1*).

W przypadku gdy Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie o niezgodności aktu, o którym była mowa w pytaniu, z Konstytucją, bądź z aktem ustawodawczym, prezes Trybunału przesyłał jego odpis organowi, który zwrócił się z pytaniem prawnym, a orzeczenie organowi, który wydał akt objęty orzeczeniem (art. 25 ust. 3 ustawy). Natomiast gdy Trybunał nie znalazł podstaw do stwierdzenia niezgodności danego aktu wówczas orzeczenie kierowane było do organu, który zwrócił się z pytaniem, zaś jego odpis kierowany był do organu, który wydał wspomniany akt (art. 25 ust. 4 ustawy).

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym regulowała także tryb działania w przypadku, gdy postępowanie sądowe zostało zawieszona. Wówczas, gdy Trybunał wydał orzeczenie o niezgodności aktu z Konstytucją, bądź aktem ustawowym postępowanie sądowe było podejmowane po rozstrzygnięciu przez Sejm zgodności

aktu ustawodawczego z Konstytucją, bądź w przypadku innych aktów normatywnych, po doprowadzeniu do zgodności tych aktów z Konstytucją lub aktem ustawodawczym. W przypadku, gdy nie usunięto niezgodności aktu z Konstytucją lub aktem ustawodawczym w terminie trzech miesięcy tracił on moc w tym terminie w zakresie określonym przez Trybunał Konstytucyjny. W takim przypadku zawieszono postępowanie podejmowane było po upływie tego terminu (art. 25 ust. 5 i art. 10 ust. 1 ustawy).

Możliwość zadawania Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych spowodowało, przynajmniej w teorii, rozszerzenie możliwości ochrony praw jednostki. W postępowaniu sądowym strona mogła - wnosząc zarzut o niekonstytucyjności aktu normatywnego lub jego części, który miał zastosowanie w toczącym się sporze – w sposób pośredni uruchomić procedurę kontroli aktu przez Trybunał Konstytucyjny. Jednak na to musiał się zgodzić sąd poprzez zadania stosownego pytania prawnego (Dąbrowski, 2011, s. 83). Żałować należy, że w tych czasach, gdy nie funkcjonowała jeszcze instytucja skargi konstytucyjnej, sądy oraz inne uprawnione organy relatywnie bardzo rzadko występowały z pytaniami prawnymi do Trybunału Konstytucyjnego.

Sygnalizacje

Od początku swojego istnienia Trybunał Konstytucyjny wyposażony został także w prawo przedstawiania Sejmowi oraz innym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach oraz lukach w prawie, których usunięcie było niezbędne dla zapewnienia spójności polskiego systemu prawnego (art. 6 ustawy). Jednocześnie raz w roku przedkładał on Sejmowi, a od 1989 roku także i Senatowi, informacje o istotnych problemach wynikających z działalności oraz orzecznictwa Trybunału (art. 34).

W literaturze podkreśla się, że postanowienie sygnalizacyjne jest „słabszą” formą reakcji sądu konstytucyjnego na niedoskonałości regulacji prawnych, dostrzeżone w procesie kontroli konstytucyjności prawa (Radziejewicz, 2010). Podnoszono w niej również, że funkcja sygnalizacyjna opisana we wspomnianych artykułach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przynajmniej w teorii, miała

w omawianym okresie istotne znaczenie i uzupełniała jego funkcję ochronną. Wskazywano także na fakt, iż Trybunał Konstytucyjny dążył do szybkiej likwidacji wskazanych przez siebie uchybień, bądź luk w prawie. Stąd sygnalizacja następowała w tym samym czasie co orzeczenia merytoryczne, lub niedługo później (Kuczma, 2013, s. 96).

Jednak w praktyce Trybunałowi Konstytucyjnemu brakowało od samego początku jakiegokolwiek mechanizmu przymuszającego stosowne organy do usunięcia wskazanych przez niego uchybień lub luk w prawie. Stąd też niewielka skuteczność Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie (Dąbrowski, 2015, s. 87 - 88). Doprowadziło to Adama Sulikowskiego do konstatacji, że „postanowienia sygnalizacyjne są na tyle rzadkie wobec normalnej działalności orzeczniczej TK, iż nie bardzo nadają się do przeprowadzenia jakichś badań jakościowych związanych choćby z ustalaniem okresowych mód czy tendencji” (Sulikowski, 2013, s. 268).

Z danych statystycznych publikowanych przez Trybunał Konstytucyjny wynika, że w latach 1986 – 1997 zostało wydanych 46 sygnalizacji w postaci orzeczeń, bądź postanowień. Dotyczyły one zarówno ustaw jak i aktów podstawowych. W przypadku tych ostatnich bezpośrednich sygnalizacji w postaci osobnych postanowień było bardzo mało. Przykładem takiej sygnalizacji może być choćby przypadek postępowania sygnalizacyjnego S 1/89, gdzie Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Sejmowi o niewykonaniu przez Radę Ministrów obowiązku wydania aktów wykonawczych wynikającego z art. 31 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (*Postanowienie z dnia z dnia 18 stycznia 1989 r. sygn. S. 1/89, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 2, (1989 – 90), Warszawa 1995, poz. 2*). W tym samym roku Trybunał już bezpośrednio zasygnalizował Radzie Ministrów uchybienie w prawie, którego usunięcie było niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego PRL. Polegało ono na niezamieszczeniu w tekście rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 1988 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów (...) - wzmianki, że dotychczasowe akty wykonawcze do ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (...) po jej nowelizacji ustawą

z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (...), w szczególności przepisy § 4 i § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów (...), w warunkach nowego unormowania pozostają w mocy (*Sentencja postanowienia z dnia z dnia 14 marca 1989 r. sygn. S. 3/89, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 2, (1989 – 90), Warszawa 1995, poz. 8*).

Z kolei w początkach 1997 roku Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne zasygnalizować Radzie Ministrów potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania statusu prawnego Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno – Gospodarczych w formie ustawy. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny podniósł, że: w orzeczeniu z 6 maja 1997 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uchwała Rady Ministrów Nr 7/94 z 15 lutego 1994 r. w sprawie powołania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych zmieniona uchwałą Nr 144/96 z 17 grudnia 1996 r., nie jest niezgodna z art. 1, art. 3 i art. 85 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy 2 na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (...). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego uchwała Nr 7/94 ma charakter aktu wewnętrznego, powołującego do życia organ społeczno – rządowy. W świetle jej postanowień Komisja Trójstronna opracowuje ogólne stanowisko co do oznaczonych spraw społeczno – gospodarczych i nie posiada – nadanych tą uchwałą – kompetencji decydujących (...). Trójstronna Komisja, powołana uchwałą Rady Ministrów, została już wzmiankowana w przepisach dwóch ustaw, a mianowicie ustawy z 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy z 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (...). Zastosowana w uchwale powołującej do życia Trójstronną Komisję forma prawna może być w przyszłości przyczyną niejasności merytorycznych czy jurydycznych wynikających z tego, że z jednej strony akt prawny powołujący do życia Trójstronną Komisję

ma charakter podustawowy, z drugiej natomiast pewne dalsze jej kompetencje zostały ujęte w akcie o charakterze ustawowym, co powoduje niespójność systemową. Obecnie niespójność ta, jak stwierdził w orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny, nie ma takiego charakteru, aby stanowić podstawę do kwestionowania konstytucyjności aktu powołującego do życia Trójstronną Komisję. Należy jednak raz jeszcze wskazać na rolę jaką przypisuje się Trójstronnej Komisji. Jest to wszakże organ instytucjonalizujący i umożliwiający dialog społeczny. Dokonujący się proces transformacji polskiego prawa pracy zasadniczo zwiększa znaczenie dialogu społecznego prowadzonego m.in. w ramach Trójstronnej Komisji. Proces wychodzenia poza regulacje zawarte w uchwale Rady Ministrów powołującej do życia tę Komisję już się rozpoczął, przyjmując formę inkorporowania tego organu do postanowień dwóch ustaw. Uniknięcie takiego stanu rzeczy zapewnić może zmiana rodzaju aktu prawnego powołującego do życia Komisję i zastąpienie uchwały Rady Ministrów odpowiednią ustawą (*Postanowienie z dnia 28 maja 1997 r. sygn. S. 1/97, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, 1997, Nr 2, poz. 24*).

Podsumowanie

To, że Trybunał Konstytucyjny był tworem niechcianym i w zamyśle ówczesnego ustawodawcy jedynie instytucją fasadową nie budzi dzisiaj wątpliwości. W tekście ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 roku znalazły się bowiem przepisy, które – przynajmniej w teorii - miały ograniczyć możliwości jego merytorycznego działania. Świadczyć może o tym choćby wprowadzenie do tej ustawy przepisu, który stwarzał z jednej strony możliwość Sejmowi odrzucenia orzeczenia Trybunału stwierdzającego niezgodność z Konstytucją aktu ustawodawczego, z drugiej zaś wprowadzał zakaz ponownego rozpoznania sprawy, w której wydane było oddalone orzeczenie (art. 7 ust. 4 ustawy). Przepis ten funkcjonował do czasu uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., a nawet dłużej, bo ustawodawca w art. 89 tej ostatniej idąc w ślad za ustrojodawcą przedłużył możliwość takiego odrzucenia przez Sejm w terminie dwóch lat od wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Stąd w literaturze spotkać się można ze stwierdzeniem, że: realizacja idei „zatwierdzenia” orzeczeń Trybunału przez organ władzy ustawodawczej przez lata skutecznie hamowała możliwość otwartego przeciwstawiania się efektom złej pracy legislacyjnej Sejmu. Przyczyniało się to do dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny kompromisowych wykładni prawa, czemu dodatkowo sprzyjała panująca ideologia związanej decyzji sędziowskiej ograniczającej dyskrejonalną władzę sędziów (...), a na relacjach między Trybunałem a prawodawcą dodatkowo ważyło przekonanie o nadrzędnej pozycji Sejmu w strukturze organów władzy państwowej, mające swe źródło jeszcze w art. 20 Konstytucji PRL (Stawecki, Staśkiewicz, Winczorek, 2008, s. 63).

W przypadku aktów podustawowych przyznanie Radzie Ministrów oraz Prezesowi Rady Ministrów, a później i Prezydentowi RP, prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, tym razem w pełnym składzie Trybunału (art. 30 ust. 2 ustawy), miało na celu spowolnienie jego działalności orzeczniczej. W takich, zresztą nielicznych, przypadkach dzięki zdecydowanej postawie Trybunału Konstytucyjnego stronie rządowej nie udało się doprowadzić do obstrukcji postępowań. Po tych doświadczeniach rząd zrezygnował z korzystania z owego prawa i nie występował już więcej o ponowne rozpatrzenie sprawy. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że zmiany ustrojowe w Polsce nie miały wpływu na stosunek Trybunału Konstytucyjnego do wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy w jego pełnym składzie.

Wypada też zwrócić uwagę na kolejne rozwiązanie przyjęte w ustawie, które wyraźnie ograniczało działalność orzeczniczą Trybunału także w odniesieniu do aktów podustawowych. Otóż zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny powodowała umorzenie postępowania w sprawie takiego aktu. To w realitywnie wielu przypadkach doprowadzało do sytuacji, że Trybunał zamiast rozstrzygać merytorycznie zmuszany był do wydania postanowienia o umorzeniu postępowania.

Do najważniejszych osiągnięć Trybunału Konstytucyjnego w omawianym okresie niewątpliwie zaliczyć należy konsekwentne orzecznictwo ustalające relacje między ustawą a aktem podustawowym. Taka postawa wywołała wreszcie,


po zmianach ustroju, reakcję ze strony rządu. W załączniku „Zasady techniki prawodawczej” do uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310) w § 49 – 54 po raz pierwszy w miarę szczegółowo unormowano, co powinno zawierać ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego. Z tymi przepisami korespondowały przede wszystkim § 77 – 78, odnoszące się do projektu aktu wykonawczego. Przy opracowaniu wspomnianych zasad wzięto pod uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Literatura:

1. BORSKI M., 2009. *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*, Humanitas, Sosnowiec.
2. CZESZEJKO – SOCHACKI Z., 1986. *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa.
3. DĄBROWSKI M., 2011. *Zasada kontryktoryjności a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 2.
4. DĄBROWSKI M., 2015. *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*. Olsztyn.
5. DERYNG A., 2014. *Trybunał Konstytucyjny jako organ władzy sądowniczej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Akademii Jana Długosza w Częstochowie, Nr 2 (10).
6. DZIADZIO A., 2008. *Ochrona konstytucyjności prawa w Europie XIX wieku*, Studia z dziejów państwa i prawa polskiego, tom XI.
7. GARLICKI L., 2001. *Pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (refleksje w 15 lat później)*, Trybunał Konstytucyjny – Księga XV-lecia, Warszawa.
8. JASIŃSKI A., 1999. *Pojęcie legitymacji szczególnej w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego, Nr 1.
9. JASTRZĘBSKI R., 2010. *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, Przegląd Sejmowy, Nr 2(97).
10. KRÓLIKOWSKI J., PROKOP A.V., 2009. *Wyrok o braku niezgodności jako trzeci rodzaj rozstrzygnięcia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” z. 4.
11. KUCZMA P., 2013. *Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 1999 – 2003*, Przegląd Prawa i Administracji, XCV.
12. LIS – STARANOWICZ D., 2006. *Kilka uwag do art. 77 i 81 Konstytucji marcowej* [w:] Sarnecki P. (red.); *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej – Nauka i instytucje*. Kraków.
13. MIKULI P., 2007. *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa – Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)


14. NIEWIŃSKI K., 2013. *Geneza i pozycja ustrojowa Trybunału Stanu w PRL*, Miscellanea Historico – Iuridica, tom XII.
15. ONISZCZUK J., 1998. *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986 – 1996 – wybrane zagadnienia*, Warszawa.
16. RADZCZUK J., 1994. *Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986 – 1993 – wybrane zagadnienia* [w:] Jankiewicz A.; *Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa.
17. ORZECZOWSKA K., 2015. *Ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w regulacjach obowiązujących przed 1997 r. oraz koncepcje ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i w projektach Konstytucji*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 1 (23).
18. RADZCZUK P., 2010. *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa.
19. ROZMARYN S., 1948. *Kontrola konstytucyjności ustaw, cz. I i II*, Państwo i Prawo, zeszyt 11 i 12.
20. SKWARA B., 2010. *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa.
21. STARZEWSKI M., 1928. *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Kraków.
22. STAWECKI T., STAŚKIEWICZ W., WINCZOREK J., 2008. *Między policentrycznością a fragmentaryzacją Wpływ Trybunału Konstytucyjnego na polski porządek prawny*, Warszawa.
23. SULIKOWSKI A., 2013. *Postanowienia sygnalizacyjne TK. Założenia instytucjonalne, praktyka, wykonywanie*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha i S. Jarosz-Żukowska, Warszawa.
24. ŚNIEŻKO S., SZCZĄSKA Z., 1994. *Ocena dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] Jankiewicz A. (red.), *Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa.
25. TKACZYK E., 2015. *Legitymacja organizacji zawodowych do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*, *Studia Prawnicze i Administracyjne*, Nr 13 (3).
26. TULEJA P., 2009. *Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm*, *Przegląd Sejmowy*, Nr 5 (94).
27. ZAHORSKI H., 1931. *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku*, Wilno.
28. ZWIERZCHOWSKI E., 1997. *Prawa i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, Warszawa.

Źródła prawa:

1. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. RP Nr 30, poz. 227).

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

2. Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. *o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 18, poz. 71).
3. Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (t. j. z 1980 r. Dz. U. Nr 9, poz. 26).
5. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822).
6. Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. Nr 5, poz. 29).
7. Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. Nr 11, poz. 83).
8. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. *o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. Nr 22, poz. 98).
9. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. Nr 19, poz. 101).
10. Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. *o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych* (Dz. U. Nr 33, poz. 175).
11. Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. *o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym* (Dz. U. Nr 34, poz. 178).
12. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. *o partiach politycznych* (Dz. U. Nr 98 poz. 604).
13. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. *o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. Nr 102, poz. 643).
14. Uchwała Sejmu PRL z dnia 31 lipca 1985 r. *w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (Dz. U. Nr 39, poz. 184 z późn. zm.).
15. Uchwała Sejmu PRL z dnia 17 lipca 1986 r. - *Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (M. P. Nr 21, poz. 264).
16. Uchwała Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. *w sprawie zasad techniki prawodawczej* (M.P. Nr 44, poz. 310).
17. Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1997 r. *w sprawie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego została ogłoszona w Monitorze Polskim* (M. P. Nr 81, poz. 788).