

BOGUMIŁ NALEZIŃSKI
KRZYSZTOF WOJTYCZEK

PROBLEMATYKA KOMPETENCJI PRAWODAWCZYCH A KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA

Dla właściwego przeprowadzenia każdej kontroli niezbędne jest dokładne określenie obiektu odniesienia i obiektu kontrolowanego, porównywalnych ze sobą, oraz określenia konsekwencji przeprowadzonego porównania. Polska doktryna prawa konstytucyjnego nie wyjaśniła jednak w sposób w pełni zadowalający, co stanowi obiekt kontrolowany i obiekt odniesienia¹ w procesie kontroli konstytucyjności² prawa, nie zajmowała się także bliżej analizą samego procesu porównywania tych dwóch obiektów. W niniejszym artykule podejmiemy przedstawienia wymienionych zagadnień, wykorzystując pojęcia wypracowane przez teorię prawa.

I. Dla określenia obiektu odniesienia w procesie kontroli konstytucyjności prawa konieczne jest sprecyzowanie pojęcia kompetencji. Kompetencja jest to upoważnienie dla danego podmiotu do dokonania czynności konwencjonalnej³ doniosłej prawnie, której skutkiem jest powstanie albo aktualizacja obowiązków prawnych podmiotów podległych danej kompetencji⁴. W zakresie tego pojęcia nie mieszczą się więc takie czynności faktyczne organów państwowych, które nie mają charakteru zachowań konwencjonalnych prawnie doniosłych, pomimo że do ich podejmowania także potrzebne jest wyraźne upoważnienie w prawie. Dla zdefiniowania konkretnej kompetencji — obok wskazania skutków prawnych, jakie wywołuje dana czynność konwencjonalna - konieczne jest jeszcze wyznaczenie następujących elementów: 1) podmiotu upoważnionego; 2) trybu (sposobu) dokonania czynności; 3) granic dopuszczalnej treści stanowiących norm lub składanego oświadczenia woli⁵. Można tu ewentualnie dodać 4) określenie okoliczności, w jakich dopuszczalne lub nakazane jest korzystanie z kompetencji przez podmiot upoważniony.

¹ Terminów tych używa m.in. Z. Czeszejko-Sochacki, *Moc wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 1986 nr 6; w literaturze francuskiej np. D. Turpin pisze o normie kontrolowanej i normie odniesienia (*Contentieux Constitutionnel*, Paris 1986, s. 55 i nast.).

² Pojęcie konstytucyjności prawa rozumiemy tutaj szeroko jako zgodność działań prawodawczych z całym porządkiem prawnym a nie tylko z konstytucją.

³ Nt. czynności konwencjonalnych zob. L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński: *Czynności konwencjonalne w prawie*, Studia Prawnicze INP PAN, z. 33, 1972.

⁴ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 162. Zob. też tegoż autora: *Kompetencja i norma kompetencyjna*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1969, z. 4; *O zawitościach związanych z pojmowaniem kompetencji*, Państwo i Prawo 1991 nr 4.

⁵ Por. Z. Ziemiński, *Problemy...*, op. cit., s. 165 - 166. Inaczej K. Płeszka: *Hierarchia w systemie prawa*, ZNUJ Prace z Nauk Politycznych nr 33, Kraków 1988, s. 101.

Wymienione elementy normy kompetencyjnej wymagają szerszego wyjaśnienia. Norma taka musi wskazywać podmiot upoważniony do stanowienia norm prawnych, którym jest z reguły organ państwowy, ale może nim być także organ samorządu terytorialnego, zawodowego lub organizacja społeczna. Dekodowanie z obowiązujących przepisów prawnych normy jednoznacznie wskazującej podmiot upoważniony może być jednak utrudnione w niektórych przypadkach. Przepisy nie zawsze bowiem określają w sposób jednoznaczny i precyzyjny podmiot uprawniony do czynienia użytku z kompetencji prawotwórczej, zwłaszcza wtedy, gdy prawodawca przekazuje kompetencje organu zniesionego organom nowo utworzonym.

Prawna regulacja trybu stanowienia aktów normatywnych może bardzo różnić się stopniem szczegółowości. W przypadku aktów normatywnych stanowionych przez organy monokratyczne brak jest z reguły przepisów regulujących procedurę ich stanowienia. Tym samym nie ma podstawy dla dekodowania normy, w oparciu o którą można by dokonać kontroli sposobu ustanowienia aktu prawodawczego. Tryb jego ustanowienia sprowadza się w takiej sytuacji do złożenia w formie pisemnej stosownego oświadczenia woli przez osobę pełniącą funkcję organu państwowego oraz podpisania tego oświadczenia. W przypadku określonych w konstytucji aktów głowy państwa może być także wymagana kontrasygnata członka rządu. Ewentualnie dalszym etapem jest opublikowanie danego aktu prawodawczego w dzienniku urzędowym, o ile taki wymóg jest przewidziany w ustawie o wydawaniu urzędowych organów publikacyjnych lub w innym, szczególnym, przepisie prawnym. Bardziej szczegółowe określenie trybu konieczne jest natomiast w przypadku organów kolegialnych, przy czym najczęściej procedura ta unormowana jest w regulaminie prac danego organu, ustanowionym zresztą przez ten właśnie organ. Koniecznym elementem trybu ustanowienia danego aktu jest podpis upoważnionej osoby wchodzącej w skład danego organu kolegialnego. Znaczenie podpisu polega na potwierdzeniu dojścia do skutku danego aktu prawodawczego i stworzeniu domniemania, że akt ten jest zgodny z prawem. Jednym z elementów trybu jest także właściwa forma aktu normatywnego⁶. Problem sprowadza się w tym przypadku do właściwego nazwania danego aktu prawodawczego w jego tytule.

Prawodawca może uzależnić możliwość wydania danego aktu prawodawczego od zaistnienia określonych okoliczności faktycznych. Tak np. art. 48 konstytucji weimarskiej upoważnił prezydenta do wydawania rozporządzeń, "gdy bezpieczeństwo lub porządek publiczny są poważnie naruszone lub zagrożone". Art. 22 ust. 1 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁷, upoważnia wojewodę do wydawania rozporządzeń porządkowych w sytuacji, gdy jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli, ochrony mienia czy zapewnienia porządku publicznego.

⁶ Przez formę aktu normatywnego rozumiemy tutaj określenie jego rodzaju (np. "ustawa", "rozporządzenie ministra"). Podobnie K. Płeszka, *Hierarchia*, s. 124 - 125 i cyt. tam literatura. Inaczej natomiast np. K. Działocha, *Konstytucyjna determinacja formy prawa* [w:] *Konstytucyjny model tworzenia prawa* (pod red. K. Działochy), Acta Universitatis Wratislaviensis nr 537, Wrocław 1981, s. 106.

⁷ Dz.U. 1990 r. nr 21 poz. 123, z późn. zm.

Granice treści aktu normatywnego wyznaczane są przez kilka rodzajów przepisów prawnych. Po pierwsze przez wymóg normatywnego (czyli generalnego i abstrakcyjnego) charakteru stanowionego aktu prawodawczego, przy czym wymóg ten nie jest z reguły formułowany *expressis verbis* w przepisach prawa, ale wynika ze wskazania w normie kompetencyjnej określonego rodzaju aktu prawodawczego (a więc określonej formy). Przyjmuje się, że pewne rodzaje aktów prawnych powinny mieć charakter aktów normatywnych⁸. Nie zawsze jednak norma kompetencyjna przesądza normatywny charakter aktu prawnego, do ustanowienia którego upoważnia. Często jest tak, że jedna i ta sama norma kompetencyjna przyznaje określonemu podmiotowi jednocześnie kompetencję normodawczą oraz upoważnienie do wydania aktu indywidualnego i konkretnego, a więc aktu stosowania prawa. Z taką sytuacją mamy na przykład do czynienia w przypadku norm prawnych upoważniających ministra do kierowania resortem, zawartych w ustawie o utworzeniu jego urzędu. Podkreślić także trzeba w tym miejscu, że wymóg normatywności nie jest kryterium, lecz warunkiem wykonywania kontroli przez polski sąd konstytucyjny.

Drugą grupę przepisów, z których dekoduje się część normy kompetencyjnej określającą zakres dopuszczalnej treści stanowionego aktu prawodawczego, tworzą przepisy określające zadania państwa i cele jego polityki, jak również przepisy wyznaczające zadania danego organu państwowego. Treść norm zawartych w danym akcie prawodawczym musi służyć realizacji zadań nałożonych na cały aparat państwowy jak i na konkretny organ. Pomimo że normy określające zadania organów państwowych są nieraz zbyt ogólnikowe, aby stanowić mogły operatywne kryterium kontroli, to jednak można wyobrazić sobie — na przykład — zakwestionowanie konstytucyjności aktu normatywnego prezydenta na podstawie zarzutu, że akt ten nie służy realizacji żadnego z zadań głowy państwa wymienionych w art. 28 polskiej ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej i samorządzie terytorialnym ("małej konstytucji"). Podobny charakter mają również przepisy wyrażające normy, które wyznaczają cel lub kierunek danego aktu wykonawczego, zawarte w upoważnieniu do jego wydania. W tym jednak przypadku regulacja prawna jest z reguły na tyle szczegółowa, że może stanowić kryterium kontroli.

Następna grupa przepisów prawnych to takie, które wyznaczają dopuszczalny zakres spraw mogących podlegać regulacji w stanowionym akcie prawodawczym, czyli jego zakres przedmiotowy⁹. W przypadku aktu wykonawczego zakres ten określony jest poprzez granice upoważnienia do jego wydania. Wynika z nich zakaz stanowienia takich norm, których treść wykraczałaby poza przewidziany w upoważnieniu zakres. W przypadku "samoistnych aktów" egzekutywy, granice treści wyznaczone są poprzez niedopuszczalność wkraczania w materie zarezerwowane dla ustawy oraz

⁸ Np. dla ustawy zob. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 58 i nast; inaczej K. Działocha, *Konstytucyjna determinacja*, s. 122 i cyt tam literatura. Ten ostatni przyjmuje dopuszczalność wyjątków od przytoczonej zasady.

⁹ Odmiennie np. K. Działocha, *ibidem*, s. 107, dla którego określenie zakresu przedmiotowego aktu normatywnego nie należy do elementów wyznaczających jego treść.

w materii faktycznie już uregulowane w drodze ustawowej. Wszystkie wymienione wyżej grupy przepisów wyrażają normy adresowane przede wszystkim do organu państwowego wyposażonego w kompetencje normodawcze i regulujące wykorzystywanie tych kompetencji, nie określają natomiast z reguły zachowań podmiotów, które danej kompetencji podlegają.

Ostatnią grupę tworzą przepisy, które wyrażają normy merytoryczne regulujące dane zagadnienie, zawarte w aktach wyższego rzędu niż kontrolowany akt normatywny. Ich adresatami są podmioty podległe kompetencjom prawodawczym organów państwowych, ale wynikają z nich także określone konsekwencje dla organów stanowiących prawo, a mianowicie zakaz wydawania norm z nimi niezgodnych. Ograniczają więc one swobodę korzystania z kompetencji prawodawczych. Właśnie normy prawne dekodowane na podstawie tej ostatniej grupy przepisów stanowią najczęściej powoływane normy odniesienia w praktyce kontroli konstytucyjności normatywnych.

Nasuwa się pytanie, czy norma kompetencyjna określa wszystkie wymogi zgodnego z prawem stanowienia aktu normatywnego, czy też mogą istnieć pewne dodatkowe wymogi nie mające znaczenia z punktu widzenia definicji określonej czynności konwencjonalnej, a stąd nie mogące rzutować na jej ważność? Wydaje się, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Jako przykład można byłoby tu wskazać pewne przepisy wewnętrzne administracji. Np. instrukcja premiera do wojewodów określająca zasady korzystania z przysługujących im uprawnień normodawczych nie będzie brana pod uwagę przy ocenie legalności danego aktu prawodawczego. Tego typu przepisy zawarte są przede wszystkim w aktach prawodawczych określanych jako akty wewnętrzne, przeciwstawianych w doktrynie aktom powszechnie wiążącym. Należą tutaj rozmaite pragmatyki służbowe dla określonego resortu czy stanowiska w administracji. Można w tym miejscu wymienić także szereg szczegółowych norm proceduralnych wyrażonych w regulaminie prac rządu, czy też w regulaminach izb parlamentu, nie wszystkie bowiem normy regulaminowe "konstruuja" daną czynność konwencjonalną. Warto zauważyć, że polska ustawa o samorządzie terytorialnym¹⁰ dzieli naruszenia prawa w procesie podejmowania uchwał (normatywnych i nienormatywnych) przez organy gminy na istotne i nieistotne. W tym drugim przypadku nie przewiduje stwierdzenia nieważności aktu sprzecznego z prawem, ale nakazuje organowi nadzoru wskazanie, "iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa" (art. 91 ust. 4).

Wszystkie wymienione przepisy określić można jako "przepisy porządkowe"; precyzują one niektóre wymogi stawiane czynności prawa (elementy kompetencji) określone w normie kompetencyjnej. Na ich podstawie można dekodować normę regulującą czynienie użytku z kompetencji¹¹. Takie doprecyzowanie może dotyczyć przede wszystkim trybu stanowienia danego aktu prawodawczego oraz okoliczności, które upoważniają tylko lub także zobowiązują do skorzystania z kompetencji prawodawczej. Wydaje się także możliwe wprowadzenie w przepisach tego rodzaju dodatkowych ograniczeń

¹⁰ Dz.U. 1990 r. nr 126, z późn. zm.

¹¹ Nt. normy regulującej czynienie użytku z kompetencji zob. Z. Ziemiński, *Problemy*, jw., s. 170 - 172.

treści stanowionego aktu normatywnego. Natomiast podmiot uprawniony musi być jednoznacznie określony w normie kompetencyjnej.

To, czy dane elementy regulacji prawnej odnoszącej się do kompetencji prawodawczej mają znaczenie dla ważności czynności konwencjonalnej, wynika częściowo z charakteru danej kompetencji, częściowo natomiast zależy od uznania prawodawcy, który udziela upoważnień do stanowienia prawa. Istnieją więc elementy istotne danej kompetencji prawodawczej, które nie mogą zostać pominięte w normie kompetencyjnej, stanowiące niezbędne minimum dla zdefiniowania określonej czynności konwencjonalnej i wyróżniają ją spośród innych. Składa się na nie określenie podmiotu upoważnionego, pewnych minimalnych elementów trybu oraz wymóg zgodności aktów normatywnych z aktami wyższego rzędu. Po drugie wyróżnić należy elementy normy kompetencyjnej nieistotne z punktu widzenia wyodrębnienia danej czynności konwencjonalnej, ale wyrażające warunki konieczne dla jej ważności, gdyż normy prawa pozytywnego wiążą z ich naruszeniem sankcją nieważności (względnej lub bezwzględnej). Po trzecie wreszcie, istnieją wymogi zawarte w normie regulującej czynienie użytku z kompetencji, których naruszenie nie ma żadnego znaczenia dla ważności danego aktu prawodawczego. To, czy dane naruszenie prawa zaliczyć do kategorii drugiej czy trzeciej, zależy przede wszystkim od decyzji prawodawcy, który wybiera pewien sposób unormowania procesu kontroli konstytucyjności prawa i określa zakres norm kontrolowanych oraz obiekt odniesienia. Musi on m.in. ustalić, jakie rodzaje naruszeń prawa są na tyle poważnym zagrożeniem dla porządku prawnego, aby należało zastosować sankcję nieważności.

Rozważenia wymaga kwestia, który element normy kompetencyjnej wyznacza miejsce, jakie zajmuje w hierarchii źródeł prawa ustanowiony na jej podstawie akt normatywny, czyli jego moc prawną. Z punktu widzenia dogmatyki prawa istotna jest — i to nie tylko dla kontroli konstytucyjności — hierarchia określona w oparciu o kryterium derogacji. Natomiast praktyka nie posługuje się w zasadzie kryterium podstawy obowiązywania aktów prawodawczych dla uporządkowania systemu prawnego¹². Przy przyjęciu kryterium derogacji umiejscowienie aktu normatywnego na odpowiednim szczeblu (n) hierarchii definiujemy przez wymóg zgodności tego aktu z normami wyrażonymi w przepisach aktów zajmujących miejsca "wyższe" (n-1, n-2, itd), natomiast dopuszczalne byłoby ustanowienie w tej formie aktu norm odmiennych niż te zawarte w aktach prawodawczych umieszczonych na tym samym, bądź na niższym szczeblu systemu źródeł prawa. W praktyce prawodawca nie określa jednak miejsca w hierarchii aktów normatywnych przez bezpośrednie wskazanie aktów, z którymi dany akt prawodawczy powinien być zgodny, a z którymi zaś zgodny być nie musi. Wyznaczenie granic dopuszczalnej treści aktu normatywnego, a tym samym jego usytuowanie w hierarchii następuje przez wskazanie formy stanowionego aktu prawodawczego. Uzupełniająca system źródeł prawa doktryna w zasadzie przypisuje konkretnej formie jednoznacznie określone miejsce

¹² Por. K. Płeszka, *Hierarchia*, s. 54 i nast.

w tej hierarchii, a przez to określa, z którymi aktami prawodawczymi dany akt musi być zgodny, a z którymi nie. Tak więc to właśnie z fragmentu tekstu prawnego określającego jego formę (a tym samym miejsce w hierarchii) dekodujemy elementy normy kompetencyjnej wyznaczające zbiór aktów normatywnych, z którymi dany akt prawodawczy ma być zgodny.

Jedna kompetencja prawodawcza danego organu może być uregulowana w różnych aktach prawodawczych i to często w aktach prawodawczych różnego rzędu (przy określeniu hierarchii w aspekcie derogacji). Przy tym niejednokrotnie akty prawodawcze definiujące kompetencje prawodawcze są aktami równego, a nawet niższego rzędu niż akt prawodawczy do ustanowienia którego upoważnia dana norma kompetencyjna¹³. Na przykład kompetencja do stanowienia ustaw rangi konstytucyjnej została w Polsce uregulowana w art. 106 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r. oraz w "małej konstytucji"¹⁴ a więc w normach równego rzędu z normą stanowioną oraz w ustawie o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego¹⁵, a także w regulaminie Sejmu i Senatu - normach niższego rzędu. Procedura uchwalania ustaw jest szczegółowo uregulowana przede wszystkim w regulaminach izb parlamentu, a więc w aktach podustawowych. Tryb stanowienia rozporządzeń został unormowany w regulaminie, a więc uchwale Rady Ministrów. W aktach równego i niższego rzędu niż akt kontrolowany znajdują się przede wszystkim przepisy regulujące tryb ustanowienia danego aktu prawodawczego. Teoretycznie można sobie wyobrazić wskazanie w aktach prawodawczych niższego rzędu podmiotu uprawnionego i okoliczności stanowiących przesłankę podjęcia działalności normodawczej. Nie wydaje się natomiast, aby możliwe było skuteczne wprowadzenie ograniczeń treściowych w aktach prawodawczych równego lub niższego rzędu. W razie próby ich wprowadzenia mogłaby powstać niezgodność w systemie prawa, która powinna zostać usunięta poprzez wyeliminowanie (w drodze wykładni lub orzeczenia kompetentnego organu) normy niższego rzędu lub normy wcześniejszej. W przypadku, gdy prawodawca konstytucyjny nadaje niektórym przepisom ustawy zasadniczej charakter niezmienny (nie dopuszczając ich uchylenia ani nowelizacji), należy przyjąć, że mają one wyższą rangę niż pozostałe przepisy. W efekcie jeden i ten sam akt normatywny zawiera wówczas przepisy różnej rangi. Uporządkowanie systemu prawa w aspekcie derogacji nie pokrywa się z jego uporządkowaniem w oparciu o kryterium obowiązywania¹⁶.

Należy także zauważyć, że kompetencja normodawcza może być kompetencją ogólną upoważniającą do stanowienia danego *rodzaju* aktów prawodawczych, może też być kompetencją szczegółową do uregulowania określonego zakresu spraw w danym jednostkowym akcie prawodawczym. Przykładem pierwszej sytuacji w polskim systemie prawnym jest kompeten-

¹³ K. Płeszka, *Hierarchia*, s. 103 -104. Autor stoi na stanowisku, że o umiejscowieniu w hierarchii takiej normy kompetencyjnej decyduje ten akt, spośród aktów normatywnych potrzebnych do jej dekodowania, który wskazuje podmiot upoważniony.

¹⁴ Kompetencję do ustanowienia nowej Konstytucji reguluje natomiast ustawa o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji (Dz.U. 1992 r. nr poz. 336).

¹⁵ Dz.U. 1950 r. nr 58 poz. 524, zm. 1991 r. nr 94 poz. 420.

¹⁶ Por. K. Płeszka, *Hierarchia*, s. 130.

cja parlamentu do stanowienia ustaw: wszystkie ustawy są stanowione na podstawie tej samej normy kompetencyjnej. Podobnie jest w przypadku tzw. uchwał samoistnych Rady Ministrów. Natomiast dla wydania każdego rozporządzenia przez Radę Ministrów istnieje odrębna norma kompetencyjna. Co prawda część przepisów służących do dekodowania tej normy została niejako "wyciągnięta przed nawias" i zawarta w "małej konstytucji" (art. 54 ust. 1), niemniej jednak aby dekodować normę kompetencyjną trzeba sięgnąć także do szczegółowego upoważnienia ustawowego.

II Omówione wyżej elementy normy kompetencyjnej wchodzą w skład reguł sensu "konstruujących" daną czynność konwencjonalną i stanowiących punkt odniesienia dla kwalifikacji skutków określonego działania organu prawodawczego. Tym samym ocena konstytucyjności aktu normatywnego sprowadza się do stwierdzenia, czy miał miejsce fakt prawotwórczy, a ściślej — działanie prawotwórcze organu państwowego (ewentualnie innego podmiotu upoważnionego do stanowienia norm prawnych w imieniu państwa) oraz czy działanie to spełnia cztery wymienione wyżej warunki określone w prawie.

Stwierdzenie czy dany akt prawodawczy został wydany przez właściwy podmiot jest rezultatem porównania faktu, jakim jest wydanie aktu prawodawczego, z normą, a dokładniej z tym fragmentem normy kompetencyjnej, który wskazuje podmiot upoważniony do wydania danego aktu. Taka operacja nie następuje w praktyce większych trudności. Kontrola trybu (sposobu) ustanowienia danego aktu normatywnego także polega na porównaniu faktów z normą prawną. Sprawdzamy bowiem, czy czynności faktyczne, podjęte przez podmiot upoważniony, których skutkiem było ustanowienie aktu normatywnego wykonane zostały w sposób odpowiadający pewnemu wzorcowi wyznaczonemu poprzez normy określające tryb ustanowienia tego aktu. Tego typu kontrola jest bardzo ograniczona (jeśli nie w ogóle niemożliwa) w przypadku, gdy tryb stanowienia danego aktu normatywnego został uregulowany w sposób fragmentaryczny. Przy ocenie legalności danego aktu prawodawczego należy także zbadać, czy okoliczności faktyczne, których zaistnienie podmiot stanowiący akt prawodawczy uznał za dopuszczające (czy zobowiązujące) go do skorzystania z kompetencji normodawczych, były tymi okolicznościami, o których mowa w hipotezie normy kompetencyjnej. A zatem również i w tym przypadku kontrola konstytucyjności sprowadza się do porównania pewnego faktu z normą. Badanie, czy dochowane zostały trzy wymienione wyżej przesłanki stanowi tzw. kontrolę formalną aktu normatywnego. Inaczej mówiąc: kontrolę jego zewnętrznej legalności, w przeciwieństwie do kontroli treści ustanowionych norm, czyli kontroli merytorycznej, materialnej, nazywanej też kontrolą legalności wewnętrznej.

Kontrola formalna (podmiot, tryb, przesłanki korzystania z kompetencji) wymaga dokonania ustaleń faktycznych. W tym zakresie działań podejmowanych przez organ kontrolujący konstytucyjność prawa staje się zbliżony do czynności sądów powszechnych bądź organów administracji w procesie stosowania prawa. Podobnie jak sądy czy organy wydające decyzje admini-

stracyjne, także organ kontrolujący konstytucyjność prawa dokonuje subsumpcji, zakwalifikowania faktów ze względu na określone normy prawne. O ile jednak w przypadku sądu powszechnego są to normy merytoryczne, o tyle dla organu powołanego do kontroli konstytucyjności aktu jest to norma kompetencyjna. Inaczej także określone są skutki prawne wywodzone z takiej subsumpcji. Dla sądu powszechnego (cywilnego czy karnego) określenie tych skutków (sankcji) ma miejsce również w normie merytorycznej (sankcjonującej). Konsekwencje prawne subsumpcji dokonanej przez organ kontrolujący konstytucyjność prawa są przewidziane nie w normie kompetencyjnej, w oparciu o którą subsumpcji dokonano, ale w innej normie adresowanej do tego organu, dekodowanej z Konstytucji jak i — na przykład — z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Konsekwencje te polegają albo na niezastosowaniu aktu normatywnego w konkretnej sprawie (kontrola o charakterze względnym) albo na utracie mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt normatywny w efekcie orzeczenia wydanego przez organ kontrolujący (kontrola bezwzględna)¹⁷. Wynikiem subsumpcji jest więc stwierdzenie, iż zachodzi sankcja nieważności o podobnym charakterze jak sankcja nieważności przewidziana w procesie stosowania prawa przez sądy powszechne czy organy administracji (np. konstytucyjne orzeczenie o unieważnieniu małżeństwa lub decyzja administracyjna o stwierdzeniu nieważności lub uchyleniu innej decyzji).

W przypadku kontroli merytorycznej układem odniesienia jest także norma kompetencyjna, przy czym - jak to sygnalizowaliśmy wcześniej — elementy tej normy wyznaczające treść stanowionego na jej podstawie aktu prawodawczego dekodujemy wyłącznie na postawie przepisów prawnych wyższej rangi, niż akt kontrolowany. Szerszego wyjaśnienia wymaga kwestia, co stanowi obiekt kontrolowany. Jednym z elementów działań prawodawczych organów państwowych i innych podmiotów jest złożone przez nie oświadczenie woli. Jego wynikiem jest ustanowienie norm prawnych o treści określonej w oświadczeniu, wyrażonych w akcie prawodawczym ustanowionym w wyniku podjętych przez dany podmiot działań prawodawczych. Kontrola treści składanego oświadczenia (czyli pewnego faktu) jest w tym przypadku tożsama z kontrolą ustanowionych norm i sprowadza się do porównywania treści normy kontrolowanej i normy odniesienia. Na kontrolę merytoryczną można więc spojrzeć równocześnie jako na kontrolę faktów i kontrolę norm. Kontrola norm jest tylko jednym z kilku elementów kontroli legalności działań prawodawczych, dlatego nieuzasadnione byłoby redukcjonowanie tej ostatniej tylko do kontroli norm.

Jak wynika z przeprowadzonej powyżej — z konieczności skrótowej — analizy sąd konstytucyjny nie jest tylko "sądem prawa", ale także — a raczej przede wszystkim - "sądem faktów" swoistego rodzaju. Obiektem kontrolowanym może być nie tylko akt ustanawiający normy prawne. Akt ten jest tylko rezultatem całego szeregu czynności faktycznych podejmowanych przez konkretny podmiot w określonym trybie i przy zaistnieniu określo-

¹⁷ Nt. pojęcia kontroli względnej (skutecznej tylko *inter partes*) i bezwzględnej zob. np. L. Garlicki: *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 24 i s. 40.

nych okoliczności. Sąd konstytucyjny jest organem upoważnionym do dokonania kontroli także tych czynności faktycznych. Tym samym uzasadnione jest twierdzenie, że przedmiotem kontroli jest nie tyle, albo raczej nie tylko, akt normatywny, ale raczej pewien fakt prawotwórczy, którego rezultatem jest akt ustanawiający normy prawne. Działanie prawotwórcze — substrat czynności konwencjonalnej zostaje poddany ocenie w świetle ogółu przepisów wyznaczających normę kompetencyjną dla danego podmiotu i stanowiącą obiekt odniesienia prawnie zdefiniowaną regułą **sensu**, nakazującą uznanie tego działania za czynność konwencjonalną określonego rodzaju.

Kontrola konstytucyjności działań prawodawczych ma zapewniać nie tylko zgodność (materialną) systemu prawa, a dokładniej nie tylko zgodność między normami usytuowanymi na różnych szczeblach w hierarchii. Nie każde naruszenie prawa w procesie jego stanowienia prowadzi do powstania niezgodności materialnej, z drugiej strony nie każda niezgodność materialna jest wynikiem naruszenia prawa, gdyż jej źródłem może być zmiana normy kompetencyjnej w zakresie określenia treści aktu normatywnego stanowiącego na jej podstawie, następująca już po ustanowieniu danego aktu. O ile zmiana normy kompetencyjnej w zakresie określenia podmiotu uprawnionego, trybu stanowienia aktu normatywnego lub okoliczności korzystania z kompetencji prawodawczej nie ma żadnego znaczenia dla obowiązywania tego aktu normatywnego, o tyle zmiany w zakresie określenia granic jego treści mogą powodować powstanie niezgodności — pozornej lub realnej. W szczególności wszelkie zmiany norm merytorycznych zmieniają automatycznie normy kompetencyjne upoważniające do stanowienia aktów normatywnych niższego rzędu, redefiniując granice dopuszczalnej treści poszczególnych aktów prawodawczych.

Trzeba podkreślić, że w przypadku kontroli materialnej porównywane są normy prawne - norma kontrolowana i norma odniesienia, a nie przepisy prawne. Jednakże w swoim orzeczeniu organ badający konstytucyjność prawa, dokonując kontroli bezwzględnej, wskazać musi nie normę prawną, ale konkretne przepisy prawne zawarte w akcie kontrolowanym, na podstawie których norma kontrolowana jest dekodowana. Bezpieczeństwo obrotu wymaga, aby przepisy które zostaną uchylone w następstwie orzeczenia sądu konstytucyjnego zostały wskazane imiennie. Rodzi to trudności w sytuacji, gdy ten sam przepis służy do dekodowania wielu norm prawnych, także takich, które są zgodne z prawem. Problem komplikuje się z uwagi na fakt, że norma kontrolowana może być dekodowana z przepisów prawnych zawartych w różnych aktach normatywnych. Orzeczenie musi wówczas wskazywać przepisy niezbędne do dekodowania normy niezgodnej z prawem, ale tylko te, których uchylenie jest konieczne i jednocześnie wystarczające, aby uniemożliwić dekodowanie norm "nielegalnych". W praktyce polskiego sądu konstytucyjnego orzeczenie powołuje także konkretne przepisy prawne służące do dekodowania normy odniesienia. W przypadku kontroli skutecznej wyłącznie *inter partes* wystarczy pominięcie normy kontrolowanej jako podstawy rozstrzygnięcia, nie jest natomiast niezbędne powoływanie w orzeczeniu konkretnych przepisów, z których dekoduje się normę niezgodną z aktami wyższego rzędu, jakkolwiek może to być potrzebne dla uzasadnienia orzeczenia.

W przypadku kontroli materialnej istotne będą przede wszystkim tzw. niezgodności rzeczywiste norm różnego rzędu¹⁸. Szereg niezgodności między zajmującymi różne miejsce w hierarchii można bowiem usunąć w procesie stosowania prawa, nawet jeżeli dany organ państwowemu nie jest kompetentny do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. Tak na przykład w przypadku niezgodności między późniejszą normą prawną wyższego rzędu a wcześniejszą normą niższego rzędu stosuje się reguły kolizyjne oparte na kryterium merytorycznym (*lex specialis derogat legi generali*) i chronologicznym (*lex posterior derogat legi anteriori*), przy czym kryterium merytoryczne ma z reguły pierwszeństwo przed kryterium chronologicznym (*lex posterior generalis non derogat legi anteriori speciali*). A zatem późniejsza norma wyższego rzędu deroguje automatycznie wcześniejszą normę niższego rzędu, o ile ta ostatnia nie jest normą bardziej szczegółową¹⁹. Nie zawsze jednak możliwe jest usunięcie niezgodności bez zastosowania reguły *lex superior derogat legi inferiori*. Stosowanie reguły kolizyjnej odwołującej się do kryterium hierarchicznego oznacza bowiem kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych, nie jest więc możliwe w przypadku organu nie upoważnionego do takiej kontroli.

Sąd powszechny ma prawo i obowiązek pominąć przy rozstrzygnięciu danej sprawy akt podustawowy, jeżeli jest on niezgodny z ustawami lub konstytucją. Natomiast organ administracji państwowej jest związany aktami podustawowymi i nie jest powołany do badania ich legalności, będzie więc stosować np. rozporządzenie niezgodne z ustawą. Do samodzielnej oceny legalności aktów normatywnych nie są także powołani obywatele będący ich adresatami. Łatwo więc zauważyć, że ta sama sytuacja niezgodności norm ma charakter bądź rzeczywisty, bądź pozorny, w zależności od tego, jaki organ prawny stosuje dane normy prawne. Dla organu administracji konflikty norm podustawowych z ustawą mają z reguły charakter rzeczywisty, dla sądu kolizje takie mają charakter pozorny, realne natomiast są dla niego niezgodności ustaw zwykłych z ustawami konstytucyjnymi. W efekcie reguła kolizyjna *lex superior derogat legi inferiori* nie znajduje zastosowania w praktyce, poza przypadkiem kontroli legalności aktów podustawowych przez sądy powszechne i administracyjne. Kontrola konkretna o charakterze względnym dokonywana przez te organy sprowadza się bowiem — w przypadku niezgodności treściowej norm — do stosowania wymienionej reguły kolizyjnej. Natomiast kontrola bezwzględna dokonywana przez sąd konstytucyjny nie polega na stosowaniu reguły kolizyjnej *lex superior...*, usunięcie niezgodności następuje wówczas bowiem nie w wyniku zastosowania odpowiednich reguł egzekucyjnej, ale w wyniku orzeczenia Trybunału²⁰.

¹⁸ K. Działocha: *Problemy zgodności prawa z konstytucją* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Materiały konferencyjne pod redakcją Janusza Trzczińskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 1037, Wrocław 1987, s. 45 - 46.

¹⁹ Por. S. Rozmaryn. *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 19 i nast., K. Działocha, *Problemy*, jw., s. 41.

²⁰ Trybunał może natomiast posługiwać się innymi normami kolizyjnymi dla ustalenia treści normy kontrolowanej i normy odniesienia. Inaczej K. Działocha, *Problemy...*, jw., s. 48, który stwierdza, że "reguła *lex inferior non derogat legi superiori* służy eliminacji norm z Konstytucją sprzecznych w drodze orzeczeń tych organów państwa [tj. trybunałów konstytucyjnych] lub będących ich następstwem działań prawotwórczych organów państwa."

To właśnie dlatego, że istnieje niezgodność realna w systemie prawa między normami różnego rzędu, sąd konstytucyjny wydaje orzeczenie stwierdzające istnienie takiej niezgodności. Przesłanką takiego orzeczenia jest ustalenie, że dla organów stosujących prawo dana niezgodność jest niezgodnością realną²¹. Sądowictwo konstytucyjne usuwa więc niezgodności realne, ale można wyobrazić sobie sytuację, gdy sąd konstytucyjny stwierdza w swoim orzeczeniu niezgodność aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu, pomimo że organy stosujące uznają daną niezgodność za pozorną. Należy bowiem przyjąć, że organy państwowe nie są kompetentne do stosowania norm prawnych, w sposób prowadzący do powstania niezgodności — nawet pozornych. Istnieje bowiem wówczas niebezpieczeństwo, że dana niezgodność nie zawsze zostanie usunięta w drodze wykładni. Reguły kolizyjne stanowią natomiast dodatkowe zabezpieczenie przed powstaniem niezgodności realnej.

Osobny problem stanowi natomiast ustalenie, czy sama kompetencja normodawcza została udzielona danemu podmiotowi w sposób zgodny z prawem, w szczególności, czy akty prawodawcze niższego rzędu składające się na regulację danej kompetencji są zgodne z zakreśleniem tej kompetencji zawartym w aktach wyższego rzędu. Nasuwa się pytanie, jak — *de lege lata* — powinien orzec polski Trybunał Konstytucyjny w sytuacji, gdy dochodzi do wniosku, że akt prawodawczy mieści się w granicach danej kompetencji prawodawczej, ale sama kompetencja prawodawcza została przekazana w sposób niezgodny z Konstytucją lub ustawami.

III. Prawodawca, regulując kontrolę konstytucyjności prawa, musi określić organy upoważnione, procedurę przeprowadzania takiej kontroli oraz jej skutki, a także zakres aktów normatywnych, których ta kontrola dotyczy (a więc obiekty kontrolowane). Może on także określić obiekt odniesienia i kryteria kontroli, nie jest to jednak niezbędne dla funkcjonowania kontroli konstytucyjności; milczenie prawodawcy w tej kwestii należy bowiem uznać za dopuszczenie kontroli w pełnym, przedstawionym wyżej, zakresie.

W świetle tego, co zostało wyżej powiedziane nasuwa się pytanie, jak rozumieć przepisy art. 1 i art. 2 ustawy o TK²². Art. 2 wymienia (chciaż w innej kolejności) trzy kryteria kontroli konstytucyjności, a dokładniej elementy normy odniesienia brane pod uwagę przy kontroli: 1) "treść"; 2) "dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania aktu" prawodawczego; 3) "kompetencję" do jego ustanowienia. O ile dwa pierwsze kryteria nie wywołują zastrzeżeń, o tyle trzecie kryterium zostało ujęte w sposób błędny. Aby zdefiniować kompetencję prawodawczą należy bowiem m.in. określić granice treści danego aktu prawodawczego i określić tryb jego stanowienia. Żaden organ państwowy nie jest kompetentny do stanowienia aktów prawnych niezgodnych z aktami wyższego rzędu lub stanowienia aktów prawnych w sposób niezgodny z prawem. Pojęcie "kompetencji" po-

²¹ Istotne jest tu przyjęcie punktu widzenia organów stosujących prawo, wszak dla Trybunału jako organu związanego tylko ustawami konstytucyjnymi każda niezgodność aktów różnego rzędu byłaby niezgodnością pozorną. Por. K. Działocha, *Problemy...*, jw. s. 52.

²² T. j. Dz.U. 1991 nr 109 poz. 470.

chłania dwa pierwsze elementy, ale nie wyczerpuje się na nich, koniecznie jest bowiem ponadto wskazanie podmiotu uprawnionego i ewentualnie okoliczności, w których dozwolone jest wydanie aktu normatywnego. Należy więc przyjąć, że sformułowanie ustawowe "kompetencja" obejmuje dwa nie wyliczone w tym przepisie elementy kompetencji, a mianowicie wskazanie podmiotu uprawnionego i ewentualnie okoliczności, w których dozwolone jest do ustanowienia aktu normatywnego²³. W doktrynie pojawia się jednak pojęcie "kompetencji" przeciwstawiane treści i trybowi ustanowienia danego aktu normatywnego, którą musiałyby wyznaczać tylko niektóre spośród wymienionych wyżej elementów kompetencji w rozumieniu przedstawionym na s. 47²⁴. Nasuwają się jednak pytania - po pierwsze jak uzasadnić taką, a nie inną selekcję tych elementów, a po drugie - w jakim celu tworzyć takie pojęcie.

Art. 1 ustawy o TK odnosi się niewątpliwie do kontroli materialnej aktów normatywnych, co do której można przyjąć, że sprowadza się ona do porównania normy prawnej kontrolowanej z normą wyższego rzędu. Kontrola formalna może natomiast wymagać badania legalności danego aktu normatywnego z punktu widzenia aktów równego lub niższego rzędu. W przypadku kontroli w oparciu o kryterium proceduralne ustawodawca w art. 2 zakłada odstępstwo od ogólnej reguły art. 1, zakładając badanie dochowania *ustawowego* trybu stanowienia danego aktu prawodawczego także w przypadku ustaw zwykłych i konstytucyjnych. Nie ma bowiem podstaw do przyjęcia wykładni przeciwnej, chociaż wbrew temu, co stanowi art. 1 norma odniesienia jest wówczas normą tego samego rzędu co norma badana. W przypadku natomiast kryterium kompetencji, art. 2 nie precyzuje, jakie normy odniesienia mają być brane pod uwagę. Ma więc wówczas zastosowanie ogólna zasada art. 1, zgodnie z którą normą odniesienia w przypadku aktu ustawodawczego jest konstytucja a w przypadku aktu podustawowego konstytucja i akty ustawodawcze.

Problem polega wszakże na tym, że normy definiujące kompetencje mogą być zawarte także w aktach normatywnych niższego rzędu niż wymienione w art. 1 jako normy odniesienia. Tak jest np. w przypadku subdelegacji uprawnień do wydania aktu wykonawczego albo delegacji uprawnień normodawczych zawartej w akcie samoistnym rządu. Nasuwa się więc pytanie, czy jest w ogóle możliwa kontrola legalności aktów podustawowych wydanych z powołaniem na upoważnienie zawarte w akcie podustawowym. W państwie prawnym wszelkie kompetencje normodawcze powinny zostać uregulowane w konstytucji i ustawach, inne rozwiązanie może być tylko wyjątkiem od tej ogólnej zasady. Przy czym możliwość wprowadzenia takiego wyjątku powinna zostać przewidziana w ustawie. Nie ma kompetencji prawodawczych zdefiniowanych od początku do końca w aktach podustawowych. Jeżeli w aktach ustawodawczych nie ma pełnej definicji danej kompetencji normodawczej, to zawsze znajduje się tam określenie pewnych elementów takiej

²³ L. Garlicki (*Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, Państwo i Prawo 1986 nr 2) pisze w tym przypadku o badaniu właściwości autora normy do jej wydania, co należy chyba rozumieć jako badanie, czy norma została ustanowiona przez upoważniony do tego podmiot.

²⁴ Zob. np. Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986, s. 91 - 93; K. Działocha, *Problemy...*, jw., s. 64 - 65. Autorzy ci nie objaśniają, jak należy rozumieć ustawowy termin "kompetencja", K. Działocha pisze jednak o przekroczeniu kompetencji, co sugerowałoby, że obejmuje ona także pewne elementy wyznaczające treść aktu normatywnego. Por. też Z. Ziemiński, *O zawłościach...*, jw.

kompetencji. Ustawy stanowią zawsze ograniczenie treściowe dla aktu podstawowego, poza tym subdelegowanie kompetencji normodawczych przez dany organ - o ile w ogóle dopuszczalne - jest możliwe tylko na rzecz podmiotów pozostających w relacji podporządkowania (lub nadzoru) wobec danego organu²⁵. W efekcie, jeżeli to akt podstawowy wyznacza podmiot upoważniony, to tylko z pewnego ograniczonego kręgu potencjalnych podmiotów. Dla każdej kompetencji normodawczej istnieje zatem pewien "punkt zaczepienia" w ustawie. Zawsze więc możliwa jest kontrola, czy wydanie danego aktu podstawowego mieści się w ustawowych granicach przewidzianych dla uregulowania danej kompetencji. Natomiast pełna kontrola, czy dane działanie prawotwórcze mieści się w granicach konkretnej kompetencji normodawczej, nie zawsze będzie możliwa przy tak określonych normach odniesienia, jak obecnie.

Prawo (ustawa lub orzecznictwo sądowe) powinno określać, które spośród wad aktów prawodawczych mają znaczenie dla ich ważności. Należy wyłączyć spod kontroli konstytucyjności naruszenia norm regulujących czynienie użytku z kompetencji. Polska regulacja prawna wyłącza jednak spod kontroli polskiego sądu konstytucyjnego cały szereg poważnych naruszeń normy kompetencyjnej. Tym samym naruszenia praworządności w procesie stanowienia prawa można podzielić na relewantne i nierелеwantne z punktu widzenia TK, przy czym podział ten nie pokrywa się z podziałem na naruszenie normy kompetencyjnej i normy regulującej czynienie użytku z kompetencji.

Konsekwencją przepisów art. 33a ust. 1 Konstytucji art. 1 i art. 2 ustawy jest wyłączenie części naruszeń prawa w procesie prawotwórczym spod kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Nasuwa się przy tym pytanie, w jakim stopniu taka sytuacja była zamierzona przez prawodawcę. Trybunał Konstytucyjny nie jest kompetentny do badania dochowania trybu stanowienia ustaw unormowanego w regulaminach izb parlamentu, czy też trybu stanowienia aktów prawodawczych Rady Ministrów unormowanego w jej regulaminie²⁶. Nie jest też kompetentny do badania zgodności aktów podstawowych z aktami podstawowymi wyższego rzędu²⁷. Należy podkreślić, że inne organy upoważnione do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych nie są związane ograniczeniami wynikającymi z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, mogą więc kontrolować działania organów prawodawczych w pełnym zakresie. Ich możliwości działania są więc z tego punktu widzenia szersze, niż w przypadku Trybunału Konstytucyjnego²⁸.

²⁵ Nt. dopuszczalności subdelegacji uprawnień prawotwórczych zob. orzeczenia TK z dn. 16 VI 1986 r. (U. 3/86), Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego OTK w roku 1986 (w skrócie OTK w...), s. 69 i cyt tam literatura, 22 II 1989 r. (U. 19/89, OTK w 1989 roku), s. 152 i nast.

²⁶ Podobnie np. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny...*, jw., s. 28; A. Szmyt, *Właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, Nowe Prawo 1986 nr 2. Ten ostatni wyraża pogląd, że w sformułowaniu art 2 kryje się intencja ustawodawcy, aby uregulować tryb prawodawczy w ustawie. Natomiast TK w uzasadnieniu orzeczenia z 11 II 1992 r. (K. 14/91) wyraził pogląd, że przez "ustawowy tryb wymagany do wydania aktu" normatywnego należy rozumieć "czynności składające się na rozpatrzenie projektu ustawy w parlamencie i jej przyjęcie w drodze głosowania przez obie izby, w sposób określony w konstytucji oraz w regulaminach izb".

²⁷ Jeżeli przyjąć, że jest możliwe uporządkowanie hierarchicznie przynajmniej niektórych aktów normatywnych podstawowych.

²⁸ Należy przy tym przyjąć, że ewentualne ograniczenia czasowe przewidziane w art 91 ust 4 ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 r. nr 16 poz. 235, z późn. zm.) nie ograniczają uprawnień kontrolnych sądów powszechnych (ani nawet NSA) dokonujących kontroli konkretnej.

Z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 1 Konstytucji) oraz z zasady legalizmu (art. 3) wynika norma konstytucyjna zakazująca organom państwowym stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu, a także szersza norma nakazująca każdemu organowi państwowemu działanie w granicach swoich kompetencji. Są to normy drugiego stopnia, formułujące obowiązek przestrzegania norm prawnych (stopnia pierwszego). Każde naruszenie prawa, czyli naruszenie normy pierwszego stopnia, przez organ państwowy, w tym także naruszenie prawa w procesie prawotwórczym, jest jednocześnie naruszeniem wymienionych norm drugiego stopnia. Chociaż ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie reguluje tego wyraźnie, należy przyjąć, że organ ten nie może powoływać wymienionych norm konstytucyjnych jako samodzielnych norm odniesienia²⁹. Gdyby bowiem dopuścić taką możliwość, przepisy precyzyjnie określające normy odniesienia przy kontroli konstytucyjności prawa stałyby się zbędne. Jeżeli ustawodawca określa, jakie normy stanowią obiekt odniesienia, to tym samym wyłącza z tego zakresu normy nie wymienione. Uznanie konstytucyjnej zasady legalizmu jako samodzielnej normy odniesienia prowadziłoby do przekreślenia ustanowionych ograniczeń. Polski sąd konstytucyjny musi wskazać jako normę odniesienia konkretną normę pierwszego stopnia i to taką, która mieści się w grupie norm wymienionych w ustawie. Samodzielną normę odniesienia mogą oczywiście stanowić inne normy pierwszego stopnia wynikające z zasady państwa prawnego, takie jak zasada ochrony praw słusznie nabytych, czy zasada *lex retro non agit*.

THE PROBLEMS OF LEGISLATIVE COMPETENCE
AND THE CONSTITUTIONAL
REVIEW OF LEGISLATION

S u m m a r y

In order to carry out any control properly, it is necessary to define precisely the object of control and the object of reference, to which the object of control is compared, and to determine the consequences of such a comparison. The Polish doctrine of constitutional law does not fully explain what is to be meant by the object of control and the object of reference in the process of constitutional review of legislation, nor has it examined closely the process of comparing those two objects. The article attempts to present those problems, utilizing the instruments created by the theory of law.

²⁹ Inaczej orzecznictwo TK: "Ust 1 art 3, który zgodnie przyjętą w praktyce TK wykładnią odnosi się również do procesu stanowienia prawa może być podstawą kontroli konstytucyjności prawa zasadniczo tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy przedmiot kontroli wymyka się spod oceny treści innych norm i zasad konstytucji", Orzeczenie TK z 22 VIII 1990 r. (K. 7/90), OTK w 1990 r., s. 54. Pogląd ten pojawia się też w uzasadnieniach kolejnych orzeczeń, z 25 II 1992 r. (K. 4/91), OTK w 1992 r. cz. I, s. 52; z 23 III 1992 r. (K. 6/91), OTK w 1992 r. cz. I, s. 69.