

AGNIESZKA DREWNIAK

POJĘCIE LEGALNOŚCI W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

I

Zgodnie, z uchwaloną 2 kwietnia 1997 r. Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Konstytucyjny jest organem powołanym do orzekania o zgodności ustaw, umów międzynarodowych i innych aktów normatywnych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, (których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie) oraz zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi¹.

Badanie legalności ustaw stanowi podstawową funkcję każdego współczesnego sądu konstytucyjnego². Kontrola sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny polega na badaniu zgodności kontrolowanej normy ze wszystkimi normami, które zajmują wyższą pozycję w systemie prawa. Nie zawsze więc jest to badanie zgodności z konstytucją – jeśli przedmiotem kontroli jest norma niższego rzędu, to badana będzie jej zgodność nie tylko bezpośrednio z konstytucją, ale też z ustawami czy w innych systemach prawnych, z innymi aktami w randze ustawy³.

Analizując dorobek działalności orzeczniczej TK spotykamy nader rzadko wypowiedzi, w których Trybunał operuje pojęciem legalności. Biorąc pod uwagę to, jak często Trybunał Konstytucyjny powołuje się na klauzulę państwa prawnego, to ilość orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których występuje pojęcie legalności jest bardzo skromna⁴.

Wśród tych orzeczeń spotykamy wypowiedzi, w których Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że jest organem powołanym do kontroli legalności aktów prawnych. I tak Trybunał stwierdza, że (chodzi o zwiększenie uprawnienia dla wnioskodawcy – A.D.) „nie należy to do kompetencji TK, który zgodnie z art. 4 ustawy o TK orzeka o [...] legalności aktów

¹ Konstytucja RP przewiduje ponadto badanie przez TK zgodność z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz orzekanie w sprawach skargi konstytucyjnej – te dwie powyższe kompetencje TK nie są tak istotne dla dalszych rozważań prowadzonych w tym artykule.

² E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 21.

³ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 247. Ponadto w nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że kontrola legalności ustaw polega na „ocenie przestrzegania konstytucji w procesie stanowienia prawa” – idem., s. 175; że chodzi o „ochronę nadrzędnego miejsca konstytucji w systemie źródeł prawa, a nie tylko o ochronę konstytucji przed naruszającymi ją konkretnymi działaniami poszczególnych organów państwowych” – Zob. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 28 i 29; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, cz. II*, Warszawa 1998; *Polskie prawo konstytucyjne*, (red.) W. Skrzydło, Lublin 1998; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.

⁴ Liczba orzeczeń nie przekracza dwudziestu – jeżeli czegoś nie pominęłam.

normatywnych, natomiast nie jest uprawniony do rozszerzania zasięgu czasowego aktów normatywnych określonego przez normodawcę⁵. Znajdujemy też wypowiedź, w której Trybunał Konstytucyjny mówi że, „ciężar oceny, czy dokonana zmiana kwestionowanych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym przepisów (przepisy danego aktu normatywnego) usunęła ich wadliwość należy do TK, jako organu orzekającego w sprawach legalności [...] aktów normatywnych”⁶. W innym znów orzeczeniu Trybunał stwierdza, iż dany akt normatywny „podlega w związku z tym kontroli [...] legalności przez Trybunał Konstytucyjny”⁷.

Zadaniem poniższego artykułu jest wskazanie na niektóre teoretyczno-prawne problemy pojęcia legalności związane z działalnością orzeczniczą polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

II

Analiza semantyczna pojęcia legalności prowadzi do uzyskania odpowiedzi: legalny to zgodny z prawem⁸. Jako legalne kwalifikowane bywają czyjeś zachowania, postępowania i czyny. W kategoriach legalności oceniane jest zarówno postępowanie poszczególnych osób jak i organów państwowych⁹.

Pojęcie legalności wiązanę jest nie tylko z zachowaniami poszczególnych podmiotów, ale także z efektami tych działań. W kategoriach legalności kwalifikowane są różnego rodzaju przepisy, normy czy akty normatywne. W piśmiennictwie spotykane są zwłaszcza wypowiedzi dotyczące problematyki „ustalania zgodności (lub niezgodności) postanowień jednych norm ze względu na postanowienia norm innych”¹⁰. Ten aspekt pojęcia legalności będzie przedmiotem dalszych rozważań.

III

Przystępując do rozważań nad pojęciem legalności, w literaturze wskazuje się na przydatność wykorzystania ogólnych ustaleń związanych z budową i właściwościami wypowiedzi takich jak zwroty stosunkowe¹¹. Za pomocą zwrotów stosunkowych „...zawsze i tylko stwierdzamy czy określone Z jest zgodne lub niezgodne z normą N”¹². Inny z autorów pisze, że

⁵ OTK 1990/1/6 (K. 9/90), s. 65.

⁶ OTK 1989/1/20 (U. 20/88), s. 211.

⁷ OTK 1989/1/25 (U. 4/89), s. 232.

⁸ Legalny to: „[...] zgodny z prawem, mający moc prawną; uznany przez prawo; prawny, prawowity” – *Słownik języka polskiego*, pod red. Witolda Doroszewskiego, PWN, Warszawa 1963, t. IV, s. 61; „Legalność, cecha jakiegoś zachowania lub aktu normatywnego polegająca na jego zgodności z prawem obowiązującym” – *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980.

⁹ Z. Tobor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 29 i n.

¹⁰ J. Nowacki, *O rodzajach ocen ze względu na normę*, Zeszyty Naukowe UŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, z. 14, Łódź 1959.

¹¹ J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973, s. 66; Z. Tobor, *Teoretyczne...*, s. 46 i n.

¹² J. Nowacki, *O rodzajach...*, s. 22.

zwrot stosunkowy to „...zdanie stwierdzające relację zgodności faktu z normą”¹³.

W procesie badania legalności formułowane są odpowiednie zwroty stosunkowe typu „N jest zgodne z P”. Formułowanie odpowiednich zwrotów stosunkowych pozwala przejść bezpośrednio do wypowiedzi „N jest legalne”¹⁴. W wypowiedzi „N jest legalne” stwierdzamy określony fakt¹⁵. Tym faktem jest relacja pomiędzy sensem stwierdzenia a określonym odniesieniem. Odniesieniem stwierdzeń o legalności ustawy są przepisy konstytucji.

Podstawą rozważań dotyczących legalności ustaw jest stwierdzenie, że ustawy są zgodne z przepisami konstytucji, które tę działalność normują. Ustanowiona przez prawodawcę norma stanowi podstawę kwalifikacji zachowań lub przepisów na zgodne i niezgodne z tą normą (legalne)¹⁶. Przepisy prawne zawierają pojęcia klasyfikacyjne, które można przedstawić w postaci określonej funkcji zdaniowej $P(x)$, gdzie predykat P oznacza właściwość przypisywaną x , (każde x spełnia cechy P)¹⁷. Pojęcia klasyfikujące dzielą zachowania na te, które posiadają cechę P , oraz te, które jej nie posiadają. Zadaniem stosującego prawo jest zakwalifikowanie rozpatrywanego zachowania do jednego z powyższych podzbiorów. W naszym przypadku wynikiem jest wypowiedź, iż P (przepis prawny) należy do danego zbioru norm N , innymi słowy, że „ P jest zgodne z N ” (zwrot stosunkowy).

Powyższe ustalenia pozwalają na omówienie orzecznictwa TK z punktu widzenia przyjmowanego przez TK rozumienia legalności.

IV

W niektórych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny sam formułuje rozumienie legalności. Już w 1986 roku, w jednym z pierwszych orzeczeń, Trybunał wymienia „przesłanki konstytucyjnej legalności rozporządzenia”, którymi są: „1) warunek wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest nie opartego tylko na domniemaniu, i szczegółowego upoważnienia ustawy w materiałach określonych w upoważnieniu, 2) warunek wydania rozporządzenia w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania, 3) 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”¹⁸. Podobnie wypowiada się w kilku innych orzeczeniach np. 1989 r.¹⁹ i 1991 r.²⁰ pisząc o warunkach legalności rozporządzeń. Od tak określonego stanowiska nie odstępuje, gdy w wyroku z 1997 r. wypo-

¹³ J. Wróblewski, *Wartości...*, s. 186.

¹⁴ Z. Tobor, *Teoretyczne...*, s. 54.

¹⁵ Ibidem. Także Z. Tobor, *Wypowiedzi o zgodności zachowania z normą, w: Prawo i polityka*, Warszawa 1988, s. 125.

¹⁶ Z. Tobor, *Wypowiedzi...*, s. 128.

¹⁷ T. Pawłowski, *Pojęcia i metody współczesnej humanistyki*, Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 109.

¹⁸ OTK 1986/1/1 (U. 5/86), s. 17.

¹⁹ OTK 1989/1/20 (U. 2/89), s. 212.

²⁰ OTK 1991/1/6/ (P. 1/90), s. 111.

wiada się „o legalności aktu podstawowego”²¹, a także kiedy w 1998 r. TK pisze, iż „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego warunek legalności spełnia rozporządzenie: – wydane na podstawie wyraźnego, to jest nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu – wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania – nie pozostające w sprzeczności z normami Konstytucji RP, a także wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi”²².

Analiza powyższych wypowiedzi Trybunału pozwala na stwierdzenie, że gdy Trybunał posługuje się pojęciem legalności w stosunku do aktów niższego rzędu, tak naprawdę formułuje on szereg zasad dotyczących konstytucyjnych warunków jakim powinny odpowiadać upoważnienia ustawowe do wydawania aktów wykonawczych przez naczelne organy administracji państwowej²³. Formułowane wypowiedzi Trybunału dotyczące warunków jakie spełniać powinien akt niższego rzędu aby mógł być uznany za akt powszechnie obowiązujący zgodnie z hierarchią źródeł prawa można zaliczyć do dyrektyw interpretacyjnych normatywnych teorii wykładni²⁴. W tym wypadku przedmiotem wykładni była przede wszystkim formuła „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania” zawarta w art. 41 punkt 8 konstytucji o wydawaniu aktów normatywnych Rady Ministrów.

V

Trybunał Konstytucyjny orzekając o zgodności (niezgodności) przepisów ustaw i aktów niższego rzędu z konstytucją lub ustawą musi ustalić, czy zachodzi relacja zgodności pomiędzy badanym przepisem, a konstytucją. Konieczne jest istnienie dwóch elementów. Jednym jest istnienie kwestionowanego przepisu (lub przepisów), drugim istnienie przepisu konstytucji, który jest miernikiem oceny badanego przepisu. Na uwagę zasługuje fakt, w jaki sposób Trybunał Konstytucyjny decyduje o tym, że dany przepis prawny jest legalny bądź nielegalny.

1. Z pierwszą sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy badany przepis narusza jedną z reguł prawnych zawartych w konkretnym przepisie konstytucji lub ustawy.

Z takim przypadkiem ustalania legalności (nielegalności), poprzez wskazanie na konkretny przepis prawny mamy do czynienia wówczas, gdy Trybunał uznał, że „nielegalny akt” jakim jest kwestionowana decyzja²⁵

²¹ OTK 1997 r/3-4/40 (U. 3/97).

²² OTK ZU 1998/1/1 (P. 2/97), s. 7.

²³ J. Repel, *Zasady orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP i ich znaczenie w procesie stosowania norm konstytucji*, w: *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 153.

²⁴ Por. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 143.

²⁵ Trybunał przyjął w tym wypadku stosowaną w orzecznictwie TK rozszerzającą wykładnię pojęcia akt normatywny, pozwalającą na uznanie kognicji TK do badania legalności takich aktów. W tym miejscu wypada wyjaśnić, że TK wielokrotnie wypowiadał się co do jego kognicji, a w szczególności rozważał kwestie jakie to akty posiadają charakter normatywny i wobec tego podlegają badaniu przez TK: „Trybunał Konstytucyjny stwierdzał niejednokrotnie, iż ustawa o TK uzależnia objęcie kontrolą aktów normatywnych jedynie od ustanawiania przez

Nr 4, „wydany został w niewłaściwej formie i bez upoważnienia ustawowe- go [...] jest zatem w całości niezgodny z art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytu- cyjnej z dnia 17 X 1992 r.” Artykuł ten stanowił, że „w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nim upoważnień minister wydaje rozporządzenia i zarządzenia”, natomiast „kwestionowana decyzja Nr 4 nie jest aktem wykonawczym do ustawy”²⁶.

Do tej grupy orzeczeń można zakwalifikować także te, których miarą legalności są „zasady-przepisy” zawarte w konstytucji. Mamy w tym przy- padku do czynienia z sytuacją nazywaną „zasadami” po prostu poszczegół- nych przepisów prawnych²⁷.

Przykładem zastosowania przez Trybunał jednej z takich zasad może być orzeczenie, w którym TK stwierdził, że przepisy „§ 15 oraz § 17 ‘Regulaminu’ stwarzając sytuację nierówności w dostępie do dobra powszechnego jakim jest usługa telefoniczna naruszają jednocześnie konstytucyjną zasadę równości praw obywateli, zawartą w art. 67 ust. 2 Konstytucji”. Ustalając ową relację TK stwierdził że kwestionowane przepisy poprzez „arbitralne ustalenie propor- cji realizacji wniosków w ciągu roku [...] sankcjonują w ten sposób nierówno- ści w traktowaniu obywateli oraz [...] innych jednostek organizacyjnych”. Wobec powyższego TK uznał „przepisy te jako [...] nielegalne”²⁸.

Podobny charakter ma ocena przepisów uchwały Komisji Papierów Warto- ściowych. Trybunał Konstytucyjny badając treść przepisów ustawy o publicz- nym obrocie papierami wartościowymi stwierdził „brak upoważnienia do wydawania tego typu uchwał” przez co „zaskarżona regulacja wydana została bez podstawy prawnej, a więc z naruszeniem zasady legalności wyrażonej w art. 3 [...] oraz zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy”²⁹.

Przykłady te ilustrują założenie, że podstawę oceny legalności stanowi określony przepis ustawy lub konstytucji.

2. Z drugą sytuacją mamy do czynienia, gdy Trybunał Konstytucyjny ustala relacje zgodności badanego przepisu w oparciu o konstytucyjne klauzule generalne.

nie norm prawnych. [U. 6/93]. Z tego punktu widzenia forma aktu normatywnego nie ma znaczenia. Aktem takim może być nie tylko zarządzenie [...] ale nawet instrukcja czy regulamin [U. 4/90]. W doktrynie przeważa pogląd, że akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc kierowanym do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś wspólną cechę) i abstrakcyjnym, to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań. [...] Za akty normatywne należy zatem uznać także instrukcje, regulaminy, itp. W tych wypadkach, gdy zawierają one normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, obo- wiązuje określone grupy adresatów. Akty o treści normatywnej, wydane jako akty kierownictwa wewnętr- znego muszą być traktowane jako akty normatywne, mimo ich wadliwości, tym bardziej, jeśli na ich podstawie są podejmowane decyzje stosowania prawa w określonych sprawach [U. 15/88]”. Swoje rozważania dotyczące aktów normatywnych TK kończy stwierdzeniem, że „arbitralne, pojęciowe zawężenie zasięgu aktów norma- tywnych do aktów ustawodawczych oraz wydawanych na ich podstawie i dla ich wykonania aktów podusta- wowych, pozostawiłoby pokaźną ilość aktów prawotwórczych poza kontrolą ich legalności” (U. 15/88).

W omawianym przypadku TK stwierdził, że „Decyzja Nr 4 wydana została przez Ministra Przemysłu i Handlu [...] i mimo swej nazwy nosi znamiona ‘aktu normatywnego’ w rozumieniu ustawy [o Trybunale Konsty- tucyjnym – podkr. A.D.]” (U. 6/93).

²⁶ OTK 1994/1/8 (U. 6/93).

²⁷ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 27.

²⁸ OTK 1989/1/10 (U. 15/88), s. 149 i 150.

²⁹ OTK [Beck] nr 31 z 1996 r., s. 45.

Wśród orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego spotykamy takie, w których ustalając legalność lub nielegalność badanego przepisu, TK odwołuje się do określonych zasad³⁰ nie wyrażonych bezpośrednio w przepisach konstytucji. Posługuje się on zasadami i regułami „wynikającymi” z innych zasad, tych mianowicie, które zostały umieszczone w konstytucji *expressis verbis*. Takie właśnie uzasadnienie uzyskuje orzeczenie, w którym TK ustalając „zakres nielegalności zakwestionowanych przepisów” stwierdził, że „zaskakiwanie podatników zmianą podatku w trakcie roku podatkowego jest niezgodne z zasadami, wynikającymi z art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez Małą Konstytucję”. Badając zaskarżone przepisy TK orzekł, że „naruszenie zasady 'niedziałania prawa wstecz' jest bezdyskusyjne”, gdyż „wyraźnie pogarszając sytuację podatników nabrały (one – A.D.) mocy prawnej na 3,5 miesiąca przed wejściem w życie ustawy”. I dalej konstatuje następująco: „naruszenie zasady nie działania wstecz jest niezgodne z zasadami pewności prawa i zaufania obywateli do państwa wyprowadzanymi z art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez Małą Konstytucję^{31,32}. Powyższy przykład ujawnia równocześnie, że nie zawsze jest tak, że Trybunał „bezpośrednio” wywodzi określoną „zasadę” z zasady państwa prawnego. W cytowanym orzeczeniu mamy do czynienia z wynikaniem „łańcuchowym”, gdy „właściwa zasada” będąca miarą legalności, pochodzi od innej zasady, która to dopiero wynika z konkretnego przepisu konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wywodzi określone zasady z postanowień konstytucji o państwie prawa w oparciu o oceny, które są charakterystyczne dla klauzul generalnych.

W języku prawniczym określenie „klauzule generalne” występuje w dwu znaczeniach: „jako przepis prawny, który przez użycie ogólnych pojęć podlegających ocenie organu stosującego prawo, jak np. 'dobra wiara' i 'zwyczajne uczciwego obrotu' ma na celu osiągnięcie elastyczności prawa”³³. Według drugiego znaczenia klauzulami generalnymi nazywane są same owe specyficzne określenia występujące w tekstach przepisów prawnych. Do typowych, klasycznych zwrotów nazywanych klauzulami generalnymi zaliczane są: „dobre obyczaje”, „słuszność”, „dobra wiara”, „ważne powody”³⁴. Na użytek niniejszego artykułu przyjmuję konwencję nazwową, według której klauzulą generalną nazywamy cały przepis. Do takiego rodzaju przepisów bez wątpienia należy konstytucyjna klauzula państwa prawa.

Część nauki prawa traktuje klauzule generalne jako „odesłanie” lub „odesłanie pozasystemowe”³⁵. Niektórzy autorzy przyjmują, że klauzule

³⁰ Zasada pojmowana jako: „normy prawa obowiązującego, których znaczenie (tj. wzory zachowania się) uznajemy za podstawowe ze względu na cały system prawa” – K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92.

³¹ We wcześniejszym orzeczeniu, dotyczącym także prawa podatkowego TK orzekł, że „naruszona została zasada państwa prawnego i wynikająca z niej reguła pewności prawa wyrażająca się m.in. w zakazie wydawania aktów prawnych z mocą wsteczną” – (K. 7/93) OTK 1993/2/42. Warto zwrócić uwagę, że tutaj Trybunał wyprowadza regułę *lex retro non agit*.

³² OTK 1994/1/6 (K. 13/93), s. 49.

³³ *Mała encyklopedia prawa*, PWN 1980, s. 450.

³⁴ J. W. Hedemann, *Die Flucht in die Generalklauseln. Eine Gefahr für Recht und Staat*, Tübingen 1933, s. 6 i n.

³⁵ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1986, s. 145 i 146.

generalne dają podstawę do wydawania rozstrzygnięć w pewnych przypadkach nie unormowanych przez przepisy prawa³⁶. „Jest rzeczą wiadomą, że posługiwanie się nimi w tekstach prawnych pozwala w szerszym zakresie na swobodę interpretatora niż formułowanie norm bez ich pomocy”³⁷.

Twierdzenia przypisujące klauzulom generalnym charakter przepisów odsyłających zostały poddane w literaturze przekonywającej krytyce. Wykazano, że klauzule generalne to „nakazy oceniania i określania skutków prawnych zgodnie z owymi ocenami formułowanymi przez podmioty oceniające”³⁸.

Dotychczasowe charakterystyki klauzul generalnych dokonywane były z punktu widzenia procesu stosowania ustaw³⁹. Klauzule generalne występują również w przepisach konstytucji⁴⁰. Stają się podstawą ustalania relacji zgodności lub niezgodności badanych przepisów z konstytucją. Cytowane wyżej orzeczenie TK wskazuje, że mamy tutaj do czynienia z taką sytuacją. Trybunałowi zostaje przedstawiony wniosek o ustalenie zgodności bądź niezgodności jakiejś ustawy z konstytucją, a konstytucja danej sprawy wyraźnie nie przesądza. W takim wypadku Trybunał wydaje rozstrzygnięcie właśnie w oparciu o konstytucyjną klauzulę generalną.

W procesie badania legalności Trybunał Konstytucyjny ustala relację pomiędzy dwoma aktami, z tym oczywiście, że miarą przykładaną do badanego przepisu ustawy (lub innego aktu niższego rzędu) są ostatecznie przepisy konstytucji. Do stwierdzenia legalności ustawy (przepisu prawnego) konieczne jest istnienie 2 elementów. W omawianym przypadku TK dysponuje określonym spornym przepisem ustawy oraz konstytucyjną klauzulą generalną. Zaznaczałam, że dostatecznie precyzyjnym sposobem skonstruowania aparatu pojęciowego potrzebnego do prowadzenia rozważań dotyczących legalności jest wykorzystanie ogólnych ustaleń dotyczących zwrotów stosunkowych i pojęć klasyfikujących. Sięgając do poczynionych wyżej ustaleń stwierdzić należy, że w omawianym przypadku, podstawę kwalifikacji stanowią klauzule generalne. Zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami są to oceny formułowane przez podmioty dokonujące kwalifikacji badanego przepisu. Trybunał Konstytucyjny dokonując rozstrzygnięcia w oparciu o klauzulę generalną faktycznie wydaje rozstrzygnięcie w oparciu o własne oceny⁴¹. Z podobną sytuacją, kiedy Trybunał podstawia własne oceny pod pojęcia konstytucyjnych klauzul generalnych, mamy do czynienia w orzeczeniu z 5.11.1996 r., kiedy również w tezie orzeczenia Trybunał powołuje się na treść art. 1 konstytucji (klauzulę państwa prawa) i na jego podstawie orzeka o nielegalności przepisu ustawy. I w tym wypadku ocena Trybunału uzyskuje pierwszeństwo, o czym świadczy wypowiedź o „braku

³⁶ J. Nowacki, *O przepisach zawierających klauzule generalne*, w: *Prawo i polityka*, Warszawa 1988, s. 80.

³⁷ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 388.

³⁸ J. Nowacki, *O przepisach...*, s. 101.

³⁹ Por. m.in.: G. Teubner, *Standards und Direktiven in Generalklauseln*, Frankfurt a. M. 1971; H. Henkel, *Einführung in die Rechtsphilosophie*, München 1977; J. W. Hedemann, *Die Flucht...*

⁴⁰ L. Garlicki, *Zasady określające działalność orzecznictw sądów konstytucyjnych*, w: *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, (red.) E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 125.

⁴¹ Por. J. Nowacki, *Rzeczy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 132 i n.

uzasadnienia” dla rozstrzygnięcia ustawowego „w założeniach aksjologicznych leżących u podstaw i zasad konstytucyjnych”⁴².

Powyższe ustalenia nasuwają pytanie, czy Trybunał Konstytucyjny powinien być adresatem konstytucyjnych klauzul generalnych. Stopień ogólności tego rodzaju przepisów skutkuje niemożliwością zastosowania jako sprawdzianu legalności. Nie dostarczają one bowiem żadnego wzoru powinnego zachowania, a jego ustalenie pozostawiają temu, kto z owej klauzuli korzysta.

Znajdujemy w nauce prawa konstytucyjnego poglądy, że „aktywna interpretacja konstytucji jest dzisiaj zjawiskiem wręcz oczekiwanym od sądownictwa konstytucyjnego”⁴³. Jedną z technik jej realizacji jest właśnie „uzupełnianie” lub „odnajdywanie” określonych zasad czy reguł, które choć nie są wyraźnie zapisane ani w ustawie, ani w tekście konstytucji⁴⁴, to jednak – zdaniem sądu konstytucyjnego – z tego tekstu wynikają i mogą być uznane za integralną część konstytucji. Niektórzy autorzy dostrzegają, że „zakres swobody tego sądu w określaniu czym jest, a czym nie jest konstytucja danego państwa, zależy od uświadomienia sobie przez sędziów nakazu poszanowania zasady powściągliwości sędziowskiej”⁴⁵, a takie stanowisko rodzi sytuację, że to „sędzia rozpoczyna stanowienie prawa, choć powinien czynić to ustawodawca”⁴⁶. „Odnajdywane” reguły konstytucji, które są ogłaszane w imię konstytucji, mają niewiele lub nic wspólnego z jej treścią – w praktyce są ostatecznie akceptowane⁴⁷. Czy w takim wypadku mamy do czynienia z rządami prawa?

Omawiane wyżej orzeczenia dotyczą sytuacji, kiedy konstytucja wyraźnie nie reguluje danej kwestii. Znaczy to, że „w danej dziedzinie niczym ustawodawstwa nie krępuje”⁴⁸. Do ustawodawcy zwykłego należy wówczas wybór wartości, które chce on osiągnąć mocą ustanawianych przepisów prawa. Wybór określonych wartości w procesie stanowienia prawa jest decyzją polityczną⁴⁹ i może być ona poddawana krytyce z wielu punktów widzenia. To jednak nie należy już do kompetencji Trybunału. Oczywiście zawsze znajdą się zwolennicy twórczej działalności sądownictwa konstytucyjnego, szczególnie wśród tych, którzy widzą konstytucję jako narzędzie w walce o społeczne czy polityczne wartości⁵⁰.

VI

Niniejsze rozważania dotyczą rozumienia legalności traktowanej jako kryterium kwalifikowania różnego rodzaju przepisów, norm czy całych aktów normatywnych pod względem ich zgodności z prawem.

⁴² OTK (Beck) z 1996 r., nr 40 (K. 6/96), s. 192.

⁴³ L. Garlicki, *Zasady...*, s. 127.

⁴⁴ R. Bork, *The Political Seduction of the Law. The Tempting of America*, The Free Press 1990, s. 1 i n.

⁴⁵ L. Garlicki, *Zasady...* Por. także K. A. Bettermann, *Die verfassungskonforme Auslegung. Grenzen und Gefahren*, Heidelberg 1986, s. 12 i n.

⁴⁶ R. Bork, *The Political...*, s. 1.

⁴⁷ Ibidem, s. 7.

⁴⁸ J. Nowacki, *Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, (red.) E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 171.

⁴⁹ T. Gizbert-Studnicki, *Konflikt dóbr i kolizja norm*, RPEiS, z. 1 z 1989 r., s. 1.

⁵⁰ R. Bork, *The Political...*, s. 8.

Wyróżniane są dwa rodzaje wymogów legalności aktów normatywnych. Pierwszy wymóg, definiowany jako kryterium materialne, związany jest z ustaleniem zgodności treści danego aktu prawnego z aktami wyższego rzędu. Drugi wymóg – formalny – dotyczy spełnienia ustawowych warunków wydania danego aktu prawnego (kompetencje organu, zachowanie określonej procedury)⁵¹.

Na uwagę zasługuje fakt, jakimi kryteriami posługuje się Trybunał Konstytucyjny w procesie badania legalności aktów prawnych z konstytucją.

1. Ze stosunkową najprostszą sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy Trybunał Konstytucyjny orzeka o legalności lub nielegalności badanych przepisów na podstawie wymogów formalnych. Wskazanie podstawy prawnej albo już od razu eliminuje wątpliwości, albo też ułatwia sprawdzenie, czy dany akt prawny jest aktem legalnym czy też nielegalnym, wydanym przez organ do tego nieuprawniony. W przedstawionym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny badając zarzut ustanowienia kwestionowanej decyzji Nr 4 uznał, że zaskarżona „decyzja nr 4 nie jest jednak aktem wykonawczym do ustawy, bowiem została wydana bez upoważnienia ustawowego”⁵². Wobec tego TK uznaje, że konsultacja ze związkami zawodowymi, wynikająca z ustawy o związkach zawodowych, „nielegalnego aktu była bezprzedmiotowa”. Chociaż Trybunał w tym samym orzeczeniu przyznaje, że „bezzasadnym jest zarzut naruszenia przez decyzję nr 4 zasad wyrażonych w art. 1 przepisów konstytucyjnych”⁵³, to nie one przesądzają o nielegalności aktu.

Natomiast w orzeczeniu z 1988 r. mamy do czynienia z sytuacją, kiedy Trybunał „oceniając legalność § 4 i § 8 powołanego rozporządzenia” wykazał, że „rozporządzenie to zostało wydane na podstawie powołanych w nim przepisów ustawy i w celu jej wykonania, po uprzednim zasięgnięciu opinii komisji sejmowej, która dotyczyła wszystkich przepisów”⁵⁴. W omawianym przypadku wskazanie na formalne cechy rozporządzenia okazało się wystarczającą przesłanką do uznania jego legalności.

W jeszcze innym orzeczeniu Trybunał pojęciem legalności posługuje się tylko w odniesieniu do ustalenia zgodności z prawem trybu uchwalenia zaskarżonej ustawy (wymóg formalny). Rozważając podniesiony zarzut niedochowania ustawowego trybu uchwalania ustawy Trybunał doszedł do wniosku, że „taki sposób wykonania obowiązku [...], który zastosowano w odniesieniu do projektu ustawy [...], może być uznany za mieszczący się w granicach legalności pod warunkiem zachowania wymagań, wynikających z systemowej i celowościowej wykładni art. 19 ustawy o związkach zawodowych”. Ponadto TK stwierdził, że wymogi te w odniesieniu do projektu kwestionowanej ustawy „zostały spełnione. [...] tym samym nie można skutecznie postawić zarzutu sprzeczności z jakimkolwiek przepisem Kon-

⁵¹ Z. Tobor, *Teoretyczne...*, s. 31.

⁵² Zob. przypis 25.

⁵³ OTK 1994/1/8 (U. 6/93).

⁵⁴ OTK 1988/1/7 (P. 2/88).

stytucji [...]»⁵⁵. Na marginesie prowadzonych rozważań warto zwrócić uwagę na następującą kwestię. Należy się zgodzić, że ustalenie czy jakieś zachowanie jest zgodne lub niezgodne z danym przepisem jest uzależnione od dokonywanej uprzednio wykładni tego przepisu. Równocześnie jednak należy podkreślić, że w przypadku wykładni celowościowej i systemowej dostrzega się wyraźny wpływ kontekstu społeczno-politycznego na rozumienie przepisów prawnych⁵⁶. Kryteria wyodrębnienia wykładni pozajęzykowych budzą wiele wątpliwości. Biorąc pod uwagę cały szereg uwarunkowań politycznych i społecznych, jakie towarzyszą i oddziałują na dokonywanie interpretacji przepisów prawnych przy pomocy tych wykładni, na które powołuje się Trybunał, nie można pominąć wpływu różnego rodzaju ocen.

Powyższe wywody pozwalają na sformułowanie wniosku, że Trybunał w pewnych wypadkach kieruje się legalnością rozumianą tylko formalnie, tzn. jako wymóg zgodności aktów prawnych z określoną procedurą ich stanowienia.

2. Wśród orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego spotykamy wypowiedzi, w których Trybunał bada zarówno kompetencję do wydania określonego aktu i procedurę jego ustanowienia jak i zgodność treści z aktami wyższego rzędu. Obydwa wymienione elementy są łączną podstawą orzekania o legalności lub nielegalności.

W jednym ze swych orzeczeń TK wypowiada się wprost, że „kryteria legalności aktów prawnych wydanych na podstawie delegacji zawartych w ustawach i w celu ich wykonania obejmują m.in. wydanie ich w granicach udzielonego przez ustawę upoważnienia i w celu jej wykonania oraz konieczność dochowania ich zgodności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostały wydane oraz z treścią innych aktów ustawodawczych”⁵⁷.

W ramach omawianego punktu pozostają do rozważenia następujące sytuacje:

a) Pierwsza sytuacja ma miejsce, gdy Trybunał orzeka, że został spełniony zarówno formalny i materialny wymóg legalności. Ilustruje to orzeczenie z 1997 r., w którym TK ocenia „legalność kwestionowanych przepisów”. TK badał, czy przedmiotowe przepisy rozporządzenia „nie naruszają wyprowadzonej reguły z ustawy o najmie lokali mieszkalnych”. Konfrontacja powoływanych przepisów rozporządzenia oraz ustawy doprowadziła Trybunał do tego, iż nie podzielił „poglądu wnioskodawcy co do przekroczenia w § 2 rozporządzenia granic upoważnienia ustawowego i przekroczenia unormowania niezbędnego z treścią upoważnienia”. Przeprowadzona przez niego analiza treści owych przepisów pozwoliła na sformułowanie wniosku, że „zaskarżone przepisy w aspekcie normatywnym nie odbiegają od treści przepisów ustawy i mieszczą się w upoważnieniach przyjętych za podstawę ich wydania”⁵⁸.

⁵⁵ OTK (Beck) z 1996 r., nr 42 (K. 7/95), s. 229.

⁵⁶ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 389 i n.; K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia...*, s. 254 i n.

⁵⁷ OTK 1993/1/3 (P. 4/92), s. 42.

⁵⁸ OTK (Beck) 1997, nr 4 (P. 2/96), s. 53 i 54.

b) Poniższy przykład obrazuje sytuację, w której Trybunał orzeka o tym, że zarówno formalny jak i materialny wymóg legalności nie został spełniony.

W cytowanym przypadku „konstytucyjnej oceny legalności” Trybunał najpierw zbadał czy istnieje podstawa prawna kwestionowanego zarządzenia. TK stwierdził, że „przycoczony przepis ustawy nie zawierał normy kompetencyjnej dla Ministra [...] do wydania jakiegokolwiek aktu prawnego”, a użytego „przez ustawodawcę określenia, 'na zasadach określonych w odrębnych przepisach' nie można potraktować jako upoważnienia do uregulowania wskazanych spraw w drodze aktu wykonawczego”. Natomiast badając treść kwestionowanych przepisów zarządzenia Trybunał orzekł, że „przyznanie przez ustawę prawa do świadczenia w naturze nie może być rozumiane jako ekwiwalent pieniężny za deputat węglowy”. Wobec tego, po tak przeprowadzonej analizie, ostatecznie stwierdził, że „kwestionowane zarządzenie wydane zostało nie tylko bez wyraźnego upoważnienia ustawowego z naruszeniem systemu źródeł prawa, ale także samowolnie zmieniło zakres regulacji przedmiotowej art. 18 ust. 1 ustawy, z ciężącego na państwie obowiązku dostarczania emerytom i rencistom kolejowym deputatu węglowego na ekwiwalent pieniężny”⁵⁹.

c) Trzecia sytuacja ma miejsce wtedy, gdy Trybunał stwierdza, że formalny wymóg został spełniony a materialny nie i w konsekwencji orzeka o nielegalności badanego przepisu.

Taką sytuację ilustruje orzeczenie z 1995 r., gdy Trybunał dokonywał oceny zgodności treści art. 35 ustawy budżetowej na rok 1995 z art. 20 Małej Konstytucji. Wymogi formalne w omawianym przypadku nie zostały zakwestionowane zarówno przez wnioskodawców, jak i przez Trybunał. Natomiast, zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis – art. 35 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 1995 r. wprowadził modyfikację zasad ustalania wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, będącą regulacją mniej korzystną od poprzednich oraz będącą normą prawną nie wchodzącą w zakres materii budżetowej, co może oznaczać naruszenie art. 20 Małej Konstytucji. Gdy chodzi o brzmienie art. 20 MK to przepis ten stanowił, że „dochody i wydatki Państwa na rok kalendarzowy określa ustawa budżetowa”. Porównując treść wskazanych przepisów TK stwierdza, że „sprzeczne z zasadą odrębności materii budżetowej jest włączanie do niej norm, kształtujących sytuację prawną jednostki, a zwłaszcza służących do nakładania na obywateli i inne podmioty jakichkolwiek ciężarów finansowych”. Wobec powyższego uznaje „za nielegalne 'obładowywanie' – zamieszczanie w ustawie budżetowej innych postanowień niż normy planowe, dochodowe i wydatkowe. [...] Tym samym art. 35 ust. 2 ustawy budżetowej jest niezgodny z art. 20 Małej Konstytucji”⁶⁰.

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło się też orzeczenie, w których Trybunał orzeka tylko na podstawie materialnego kryte-

⁵⁹ OTK 1997/2/21 (U. 5/96).

⁶⁰ OTK 1995/1/32 (K. 14/95), s. 108 i 109.

rium legalności. Materialne rozumienie legalności definiowane jest jako wymóg ustalenia zgodności treści danego aktu prawnego z aktami wyższego rzędu.

Taką osobliwą sytuację stanowi orzeczenie z 1991 r., w którym TK orzekał o zgodności z prawem Instrukcji MEN dotyczącej powrotu nauczania religii do szkoły. Wobec wniesionego przez wnioskodawcę zarzutu wydania zaskarżonej Instrukcji bez upoważnienia ustawowego i niezgodnie z treścią przepisów ustaw i konstytucji TK podjął się wyjaśnienia podstawy prawnej, „to bowiem”, jak stwierdził, „przesądza zagadnienie legalności lub nielegalności całej Instrukcji MEN”⁶¹. Trybunał przyjął także i w tym wypadku stosowaną w orzecznictwie TK rozszerzającą wykładnię pojęcia „akt normatywny”, pozwalającej na uznanie kompetencji Trybunału do badania legalności zaskarżonych Instrukcji MEN⁶². Badanie zachowania prawem przewidzianej formy aktu normatywnego należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenie TK z 18.12.1990 r., (U. 13/89). Wiąże się ona z kompetencją oraz dochowaniem ustawowego trybu, wymaganymi do wydania aktu normatywnego, których badanie należy do właściwości Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z ustawą o TK.

Instrukcje zakresem swojej regulacji dotyczyły sfery wolności sumienia i wyznania oraz stosunku państwa do kościoła, a więc sfery podstawowych wolności i praw obywateli. Dotykały problematyki o znaczeniu społecznym i ustrojowo-politycznym, znajdującej swoje miejsce w przepisach konstytucji oraz w ustawodawstwie zwykłym. Jednakże instrukcje te, mimo iż ustanowiły przepisy prawne, i to w sferze podstawowych wolności i praw obywateli, wydane zostały jako akty samoistne, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Zaadresowane zostały jedynie do organów administracji oświatowej, nie zostały nigdzie opublikowane, przez co stały się niedostępne dla obywateli. W tym stanie rzeczy instrukcje wymagały oceny w formalnym i materialnym aspekcie legalności. Analizując wypowiedzi TK zawarte w uzasadnieniu tego orzeczenia zauważa się, że Trybunał w tym wypadku nie liczył się z hierarchią aktów prawnych i pominął badanie, podnoszonego przez wnioskodawcę, zarzutu niezachowania ustawowych warunków wydania danego aktu prawnego, jakimi są kompetencje organu oraz zachowanie określonej procedury (formalny wymóg legalności). Z wypowiedzi Trybunału dotyczącej wymogów legalności wynika, iż treść zaskarżonych przepisów została uznana za wystarczającą przesłankę legalności tego aktu, bo jak pisze Trybunał „treść zaskarżonych instrukcji [...], zapewnił[a] realizację konstytucyjnie gwarantowanej wolności sumienia i wyznania obywateli” oraz „praw obywatelskich zagwarantowanych w art. 82 ust. 1 Konst.,” kiedy to „poprzedni stan prawny i faktyczny ukształtowany przez art. 2 ustawy z 15 VII 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania i akty wykonawcze [...] w sposób niechlubny i nielegalny wyeliminował nauczanie religii ze szkół”. W tym wypadku Trybunał orzekł o legalności zaskarżonego przepisu na podstawie spełnionego, w świetle argumentów

⁶¹ OTK 1991/1/2 (K. 11/90), s. 35.

⁶² Por. przypis nr 25.

Trybunału, wymogu zgodności treści kwestionowanej instrukcji z przepisami konstytucji, pomimo że wymogi formalne w rozważanym wypadku nie zostały spełnione.

VII

Przeprowadzone ustalenia pozwalają na sformułowanie następującego wniosku. Trybunał Konstytucyjny jako organ powołany do orzekania o zgodności ustaw (prawa) z konstytucją przede wszystkim bada wymogi formalne legalności, a gdy dopiero w wyniku przeprowadzonego badania okaże się, że kryteria formalne zostały spełnione, sprawdza zgodność treści kwestionowanego aktu (przepisu) z konstytucją. Taki sposób postępowania jest następstwem przyjętej w naszym systemie koncepcji prawa, w którym prawo określa, jakie rodzaje generalnych aktów prawnych mogą być wydawane w danym państwie, oraz ustala, które organy mają kompetencję do wydawania danego rodzaju aktów prawnych. Powiązania na zasadzie delegacji, dotyczące tworzenia generalnych aktów prawnych są koniecznym elementem, wzajemnie wiążącym akty prawne różnego rodzaju, są kryterium rozstrzygającym o przynależności lub nieprzynależności danego aktu do prawa obowiązującego w państwie⁶³.

Analiza orzecznictwa TK skłania do określonych refleksji. Po pierwsze nasuwa się pytanie, w imię jakich wartości Trybunał podejmuje rozstrzygnięcia niezgodne z ustawami? W literaturze znane są poglądy odrzucające „formalistyczną legalność”⁶⁴ na rzecz „z natury” przysługujących praw do wolności i godności ludzkiej⁶⁵. Ostatnio toczy się w polskiej normie prawa dyskusja dotycząca koncepcji państwa prawa, w której autorzy piszą wprost „o przyjęciu w naszym systemie prawa radykalnej interpretacji niepozytywistycznej (materialnej) koncepcji państwa prawa”, która „dostarczyć mogłaby [...] instrumentu do usunięcia aktów ustawowego bezprawia”⁶⁶. Jednakże sam Trybunał uczynił właśnie pozytywizm prawniczy podstawą filozoficzną swoich interpretacji⁶⁷.

W kręgu pozytywistycznej koncepcji państwa prawo rozumiane jest jako teksty ustaw i innych aktów normatywnych wydane przez organy państwowe posiadające kompetencję do ich stanowienia. Postanowienia konstytucji są wyrazem określonej aksjologii aprobowanej przez prawodawcę⁶⁸. W państwie prawa nikt nie jest uprawniony do odmowy podporządkowania się ustawie i uznania jej za nie obowiązującą do czasu legalnej zmiany. W ostatnim omawianym orzeczeniu Trybunału, wymienione ele-

⁶³ J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1999, s. 108.

⁶⁴ L. Legaz a Lecambra, *Rechtsphilosophie*, Neuwied am Rhein-Berlin 1965, s. 565.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 568.

⁶⁶ L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4, s. 8.

⁶⁷ Por. orzeczenie TK w sprawie K. 3/88, w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z 1989 r.* W. Gromski, K. Działocha, *Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3, s. 4 - 16; J. Zakrzewska, *Trybunał Konstytucyjny – konstytucja – państwo prawa*, PiP 1/92, s. 3 - 12; K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, PiP 1/92, s. 13 - 27.

⁶⁸ K. Greenawalt, *Conflicts of Law and Morality*, Oxford Press 1989, s. 338.

menty nie zostały spełnione, a jednak Trybunał uznał zgodność powyższych aktów z konstytucją. Na pewno takie działania naruszają porządek prawny i podstawową wartość jaka jest wiązana z prawem tj. pewność prawa. Pewność „przez prawo” rozumiana jest jako dokonywanie rozstrzygnięć prawnych nie na podstawie indywidualnych ocen, lecz na podstawie „zewnętrznych kryteriów”⁶⁹. Umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych⁷⁰.

CONCEPT OF LEGALITY IN JUDICIAL DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL

S u m m a r y

The Constitutional Tribunal as the organ brought into being to examine a conformity of the law with the Constitution – focuses first of all on verifying formal exigencies of legality and only when, after such a research, it occurs that all formal criteria were met – proceeds to examine a contents itself of questioned legal act from the point of view of its conformity with the Constitution. Such a mode of proceeding is a consequence of the conception of law which is adopted in our system. According to this conception the law itself determines what kinds of general legal acts can be admitted and, secondly, what organs are competent for to vote them. Analysis of the hitherto acquired experience in taking judicial decisions by the Constitutional Tribunal is being illustrated by the Author with examples of several chosen cases decided by this organ; fragments of written decisions are cited as well as those of opinions formulated by the Constitutional Tribunal on legality of Polish legislative acts.

⁶⁹ Z. Tobor, *Teoretyczne...*, s. 66.

⁷⁰ J. Nowacki, *Pewność prawa a zasada „lex retro non agit”*, w: *Zeszyty Naukowe UŁ, Seria 1: Nauki humanistyczno-społeczne*, z. 35, Łódź 1964, s. 23 i n.