

BOGUMIŁ NALEZIŃSKI
KRZYSZTOF WOJTYCZEK

KONSEKWENCJE WADLIWOŚCI AKTÓW NORMATYWNYCH W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

Nauka prawa cywilnego rozwinęła teorię wadliwych czynności prawnych, podobnie w doktrynie prawa administracyjnego wypracowana została typologia wadliwych decyzji administracyjnych. Nie stanowiły natomiast przedmiotu badań w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego konsekwencje wad aktów normatywnych (tzn. aktów ustanawiających normy generalne i abstrakcyjne). Nasuwają się pytania, jaka jest moc prawna aktów normatywnych ustanowionych niezgodnie z prawem, jakie skutki prawne one wywołują, a także czy wszystkie akty normatywne tego rodzaju wywołują identyczne skutki prawne. Rozstrzygnięcie powyższych kwestii możliwe jest wyłącznie na gruncie konkretnego systemu prawnego; w niniejszych rozważaniach ograniczymy się do prawa polskiego.

Jedną z najważniejszych konsekwencji naruszenia prawa przy ustanawianiu aktu normatywnego jest możliwość uruchomienia procedury prowadzącej do stwierdzenia tego naruszenia i zastosowania jednego z rodzajów sankcji nieważności. Od sposobu uregulowania tych postępowań, a w szczególności charakteru i skutków podejmowanych w nich rozstrzygnięć, zależy określenie dalszych następstw, jakie wywołują naruszenia prawa w procesie jego stanowienia. Na wstępie konieczna jest więc prezentacja poszczególnych procedur kontroli konstytucyjności prawa z punktu widzenia sposobów eliminacji aktów ustanowionych z naruszeniem prawa z obrotu prawnego. Dla poszczególnych rodzajów aktów normatywnych mogą być zastosowane różne procedury kontrolne, które różnią się m.in. pod względem mocy wiążącej i konsekwencji decyzji organów kontroli konstytucyjności prawa. To, jaka procedura kontrolna jest w danym przypadku dopuszczalna, zależy od formy aktu normatywnego oraz od czasu jego wydania. Podział aktów normatywnych według rodzajów dopuszczalnych procedur kontrolnych przedstawia tabela 1. W polskim systemie prawnym istnieją trzy podstawowe procedury kontrolne: 1) kontrola o charakterze bezwzględny¹ przez Trybunał Konstytucyjny, 2) kontrola względna przez sądy powszechne i NSA, 3) kontrola w systemie nadzoru nad aktami samorządu terytorialnego, sprawowana przez organy administracji rządowej, a także NSA. Należy podkreślić, że istnieją także akty normatywne ustanowione z naruszeniem

¹Nt. pojęcia kontroli względnej (skutecznej tylko *inter partes*) i bezwzględnej (skutecznej *erga omnes*) zob. L. Garlicki: *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 24 i s. 40.

prawa, dla których nie istnieje żadna procedura ich zakwestionowania. Należą tutaj w szczególności umowy międzynarodowe a także akty ustawodawcze wydane przed wejściem w życie noweli konstytucyjnej z 1982 r., która wprowadziła Trybunał Konstytucyjny.

Tabela 1

Rodzaje procedur kontrolnych przewidzianych dla poszczególnych rodzajów aktów normatywnych

	Kontrola przez TK wnioski	Kontrola przez TK pytania	Kontrola konkretna przez Sądy Powszechne i NSA	Kontrola przez Prezesa RM	Nadzór nad samorządem teryt.
Umowy międzynarodowe	-	-	-	-	-
Akty ustawodawcze (w rozumieniu art. 1 ustawy o TK) wydane po 6.IV.1982 r., w ciągu 5 lat od ich wydania	x	x	-	-	-
Pozostałe akty ustawodawcze	-	x	-	-	-
Rozporządzenie z mocą ustawy ¹	x	-	-	-	-
Akty normatywne naczelnych i centralnych organów państwowych wyd. przed 6.IV.1982 r. w ciągu 5 lat od ich wyd.	x	x	x	-	-
Pozostałe akty normat. nac. i centr. organów państwowych	-	x	x	-	-
Akty wojewody	-	-	x	x	-
Akty normatywne samorządu terytorialnego	-	-	x	-	x

¹Należy przyjąć, że kontrola może mieć miejsce tylko w efekcie wniosku wniesionego przez Prezydenta przed podpisaniem rozporządzenia z mocą ustawy.

To, że w danym przypadku aktu wydanego z naruszeniem prawa można uruchomić jakąś procedurę kontrolną, nie oznacza jeszcze, że doprowadzi ona do zastosowania sankcji prawnej i "unieważnienia" tego aktu. Wobec poszczególnych aktów normatywnych istniejące procedury pozwalają zastosować sankcje tylko w przypadku niektórych rodzajów ich wad. W stosunku do aktów normatywnych poddanych kontroli Trybunału Konstytucyjnego istnieją bowiem ograniczenia zakresu tej kontroli. Trybunał Konstytucyjny nie jest np. kompetentny do kontroli dochowania trybu stanowienia ustaw określonego w regulaminach parlamentarnych, czy też do kontroli zgodności aktu podustawowego z aktem podustawowym wyższego rzędu². Z punktu widzenia ustawodawcy, który te kompetencje ukształtował, a w konsekwencji

²Szerzej na ten temat B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Problematyka kompetencji prawodawczych a kontrola konstytucyjności prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1993 nr 1, s. 58 - 59.

Trybunału, wady aktów normatywnych można więc podzielić na relewantne i nirelewantne. Ograniczenia takie nie istnieją natomiast w przypadku kontroli względnej sprawowanej przez sądy oraz w przypadku nadzoru nad samorządem terytorialnym³. Należy zauważyć, że dla aktów ustawodawczych oraz rozporządzeń z mocą ustawy wady nirelewantne z punktu widzenia Trybunału Konstytucyjnego nie mają żadnego wpływu na ważność tych aktów i nie mogą doprowadzić do ich "unieważnienia" przez organy kontroli konstytucyjności prawa, kontrola przez Trybunał jest bowiem jedyną procedurą kontrolną przewidzianą w tym przypadku.

Zasadniczym czynnikiem różnicującym poszczególne procedury kontrolne jest charakter prawny decyzji rozstrzygających kwestię zgodności aktu normatywnego z prawem. Należy rozważyć, jakie są skutki prawne decyzji wydawanych w trzech wymienionych wyżej podstawowych procedurach kontroli konstytucyjności prawa. W dalszych rozważaniach zajmiemy się decyzjami uznającymi dany akt prawny za sprzeczny z prawem⁴, znaczenie rozstrzygnięć nie stwierdzających naruszenia prawa w procesie prawotwórczym nie jest bowiem istotne z punktu widzenia rozważanych w niniejszym artykule kwestii.

W przypadku Trybunału Konstytucyjnego należy rozróżnić orzeczenia uznające akt ustawodawczy za sprzeczny z Konstytucją od orzeczeń o uznaniu aktu podustawowego za niezgodny z Konstytucją lub aktem ustawodawczym⁵. Orzeczenie pierwszego rodzaju ma tylko znaczenie opinii prawnej, ostateczna decyzja należy w takiej sytuacji do Sejmu, który orzeczenie Trybunału może albo oddalić albo uznać za zasadne. W efekcie wydanie rozstrzygnięcia w kwestii zgodności aktu ustawodawczego z prawem należy wówczas do Sejmu. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów podustawowych są zawsze wiążące⁶.

Poniższe uwagi o znaczeniu prawnym rozstrzygnięć kontrolnych odnosić się będą zarówno do decyzji Sejmu aprobujących orzeczenie Trybunału jak i do orzeczeń dotyczących aktów podustawowych. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym⁷ przewiduje, że orzeczenie Trybunału lub decyzja Sejmu wywołuje obowiązek zmiany lub uchylecia aktu normatywnego. Wynika stąd jednoznacznie, że akt normatywny ustanowiony z naruszeniem prawa obowiązuje do momentu jego formalnego derogowania, wszak akty, które przestały obowiązywać lub które nigdy nie obowiązywały, nie mogą być

³Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16 poz. 95, z późn. zm.) przewiduje jedynie, że "W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa" (art. 91 ust. 4.).

⁴Decyzje stwierdzające zgodność danego aktu normatywnego z prawem mają zawsze charakter deklaracyjny. Mogą one mieć różną moc wiążącą dla innych podmiotów.

⁵Pomijamy w tym miejscu dyskusyjny charakter orzeczenia dotyczącego zgodności z konstytucją rozporządzenia z mocą ustawy.

⁶Z tym zastrzeżeniem, że istnieje możliwość wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie (art. 30 ust. 2 i ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

⁷Dz. U. 1991 r. nr 109 poz. 470, zm. 1993 r. nr 47 poz. 213.

⁸Trybunał Konstytucyjny kontroluje także akty, które nie obowiązują - ustawy (albo rozporządzenia z mocą ustawy) przed ich podpisaniem przez Prezydenta oraz akty normatywne już ustanowione, ale w okresie przed ich wejściem w życie. O ile ustawa (rozporządzenie z mocą ustawy) zakwestionowana przez Prezydenta przed jej podpisaniem może w ogóle nie zostać ustanowiona, o tyle w przypadku aktów normatywnych w okresie *vacatio legis*, procedura ich stanowienia została zakończona a fakt ich wejścia w życie został już przesądzony i zależy tylko od upływu czasu. W tym ostatnim przypadku można także mówić, chociaż w bardzo specyficznym znaczeniu, o zmianie lub uchyleciu takiego aktu.

uchylane ani zmieniane⁸. Jeżeli organ, który ustanowił akt normatywny uznany przez Trybunał za sprzeczny z prawem, nie zmieni go ani nie uchyli, traci on *ipso iure* moc obowiązującą. Z zasady państwa prawnego wyprowadzić można normę nakazującą podjęcie działań prawodawczych zmierzających do usunięcia z systemu prawnego aktu normatywnego sprzecznego z prawem. Należy przyjąć, że obowiązek zmiany lub uchylecia takiego aktu normatywnego ciąży na organie, który go ustanowił, niezależnie od wydania orzeczenia przez Trybunał. W tym zakresie orzeczenie to ma charakter deklaracyjny, potwierdza tylko istnienie pewnego stanu prawnego⁹. Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego po upływie trzymiesięcznego terminu dla jego uchylecia lub zmiany jest natomiast konsekwencją wydania orzeczenia. Mamy wówczas do czynienia ze zdarzeniem prawotwórczym o charakterze negatywnym, gdyż następuje uchylecie obowiązującego aktu normatywnego. Powstanie tego skutku nie jest możliwe bez takiego orzeczenia, które tworzy pewien nowy stan prawny, ma więc ono charakter konstytutywny¹⁰.

Pojawia się wątpliwość, czy utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego następuje z mocą wsteczną, czy też *ex nunc*. Aby rozstrzygnąć tę kwestię, należy zbadać, jakie konsekwencje powoduje orzeczenie nie tylko dla obowiązywania danego aktu ale także dla decyzji organów państwowych wydanych z zastosowaniem uchylonych (zmienionych) przepisów. Uchylecie *ex nunc* oznaczałoby brak jakichkolwiek skutków dla aktów stosowania prawa w przeszłości; wszystkie decyzje organów sądowych i administracyjnych wydane z zastosowaniem zakwestionowanych przepisów pozostają wówczas w mocy. Te ostatnie obowiązywały bowiem w momencie podjęcia tych decyzji. Obok norm wymagających dla swojego urzeczywistnienia wydania aktów stosowania prawa istnieją jednak także normy wywołujące bezpośrednio, *ipso iure*, pewne skutki prawne i nie wymagające realizacji poprzez specjalne decyzje organów stosujących prawo. Uchylecie aktu normatywnego *ex nunc* nie powoduje również anulowania tego rodzaju bezpośrednich skutków.

Inaczej przedstawiają się konsekwencje uchylecia aktu prawnego *ex tunc*. Decyzja organu kontrolującego konstytucyjność prawa o takim charakterze przesądza bowiem o uznaniu tym samym za niebyłe bezpośrednich skutków, jakie wywołał akt wadliwy, nie oznacza natomiast nieważności z mocy samego prawa decyzji wydanych z zastosowaniem aktu uchylonego. Mamy wówczas do czynienia z sytuacją bardzo podobną do tej, gdyby organy państwowe wydawały rozstrzygnięcia, stosując przepisy nieobowiązujące (powołując normy, które w rzeczywistości nie należą do systemu prawnego). Sytuacje tego rodzaju są uregulowane w ustawach normujących postępowania

⁸Nt. orzeczeń deklaracyjnych i konstytutywnych zob. np. S. Kaźmierczyk: *Orzeczenia deklaracyjne i konstytutywne*, Przegląd Prawa i Administracji 1973 r. nr 3, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 330 - 331, K. Korzan: *Orzeczenia konstytucyjne w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, K. Piasecki: *Wyrok w pierwszej instancji w procesie cywilnym*, Warszawa 1981, s. 139 - 142, W. Siedlecki: *Orzeczenia konstytucyjne w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa-Wrocław 1967.

¹⁰Odmienne S. Kaźmierczyk: *Charakter prawny orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Materiały konferencyjne pod redakcją Janusza Trzczińskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1987, z. 1037.

nie przed organami państwowymi (k.p.k., k.p.c, k.p.a., itd.), przy czym z reguły nie przewiduje się w nich nieważności takich rozstrzygnięć z mocy samego prawa (nieważności bezwzględnej). Na gruncie przepisów proceduralnych możliwości obalenia tych rozstrzygnięć po ich uprawomocnieniu się są ograniczone; z tego powodu istnieje potrzeba stworzenia dodatkowych środków pozwalających wzruszyć prawomocne rozstrzygnięcia wydane z zastosowaniem przepisów ustanowionych z naruszeniem prawa.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w art. 31 przewiduje możliwość wznowienia zakończonych postępowań przed organami państwowymi. Wynika stąd jednoznacznie, że wolą ustawodawcy jest doprowadzenie do wydania nowych rozstrzygnięć w tych sprawach z pominięciem przepisów uznanych za sprzeczne z prawem (a więc orzeczenie Trybunału ma moc wsteczną), w przeciwnym przypadku nie byłoby bowiem sensu wznowiać postępowania w sytuacji uchylecia lub zmiany aktu normatywnego uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z konstytucją lub aktem ustawodawczym.

Przy wydawaniu nowego rozstrzygnięcia może jednak pojawić się problem *quid iuris*, jakie przepisy zastosować we wznowionym postępowaniu, jeżeli prawodawca nie wydał nowego aktu normatywnego zastępującego uchylone przepisy i regulującego wyraźnie tę sprawę. Ze względu na to, że przepisy uznane za sprzeczne z prawem nie powinny być w tych wznowionych postępowaniach stosowane należy przyjąć, że — *de lege lata* — orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o uznaniu aktu normatywnego za sprzeczny z Konstytucją wywołuje — przynajmniej w przedstawionym zakresie — skutki *ex tunc*¹¹.

Ustawa nie reguluje natomiast kwestii anulowania powstałych z mocy samego prawa skutków aktu normatywnego uznanego za sprzeczny z Konstytucją lub aktem ustawodawczym. Możliwe są więc dwa rozwiązania. Można przyjąć, że moc wsteczna aktu uchylającego rozciąga się także — konsekwentnie — na wszystkie jego skutki bezpośrednie. Można też uznać, że — wobec braku regulacji ustawowej co do tej kwestii — uchYLENIE ma moc wsteczną tylko w takim zakresie, w jakim ustawa wyraźnie to przewiduje, w pozostałym — wywołuje tylko skutki *ex nunc*. Bardziej uzasadnione wydaje się to drugie rozwiązanie, tym bardziej że organ państwowy, który wydał akt normatywny uznany za sprzeczny z prawem, może nie tylko uchylić ten akt nie zastępując nowym, ale także może go zmienić. Należy przyjąć, że taka nowelizacja wchodzi w życie z mocą wsteczną tylko wówczas, gdy okoliczności uzasadniają w danym przypadku odejście od zasady *lex retro non agit* i pod warunkiem, że dany akt normatywny wyraźnie to przewiduje.

¹¹Należy przyjąć, że organ, przed którym prowadzone jest wznowione postępowanie, jest związany orzeczeniem Trybunału w tym znaczeniu, że nie może odmiennie rozstrzygnąć kwestii zgodności z konstytucją lub aktem ustawodawczym przepisów, które zastały wskutek orzeczenia zmienione lub uchylone, a na których podstawie wydano rozstrzygnięcie (wyrok lub decyzję). Związanie orzeczeniem Trybunału wyklucza więc możliwość ponownego badania konstytucyjności danego aktu, nawet jeżeli dany organ jest upoważniony do przeprowadzania samodzielnie takiej kontroli (jak np. sąd powszechny kompetentny do badania aktów podstawowych). Taki wniosek w przypadku orzeczeń dotyczących aktów podstawowych wynika wyraźnie z art. 33a ust. 3 konstytucji, który mówi, że są one "wiązące". Odmiennie K. Kolasieński: "*Sąd Najwyższy a Trybunał Konstytucyjny - zbieżność i rozdzielność funkcji*", Przegląd Sądowy 1992 nr 4, s. 34 oraz cytowane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Jeżeli nowelizacja aktu normatywnego uznanego za sprzeczny z Konstytucją lub aktem ustawodawczym nie przewiduje wstecznego działania, wchodzi w życie po jej ustanowieniu i wywołuje skutki *ex nunc*, z zastrzeżeniem możliwości wznowienia postępowań prowadzonych przed organami państwowymi na podstawie art. 31 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. A zatem uchylenie (lub zmiana) wadliwego aktu normatywnego w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w zasadzie *ex nunc*, z tym że w pewnym ściśle określonym zakresie działa ono z mocą wsteczną¹².

Całkowicie odmienną procedurę kontroli konstytucyjności prawa przewiduje ustawa o samorządzie terytorialnym. Regulacja prawna nadzoru nad organami gminy nie zawiera określenia skutków rozstrzygnięć organu nadzorczego stwierdzających nieważność uchwały organu gminy, nakazując odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. Art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym przewiduje, że "nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od daty jej podjęcia"¹³. W takiej sytuacji można jedynie orzec o niezgodności uchwały z prawem, a dla ustalenia skutków takiego orzeczenia ustawa odsyła do przepisów k.p.a. Odpowiednie stosowanie k.p.a. powoduje jednak bardzo poważne trudności z uwagi na różnice, jakie istnieją między decyzjami administracyjnymi a uchwałami organów gminy¹⁴. Należy przyjąć, że w przypadku orzeczenia o niezgodności uchwały z prawem nie przewiduje się pozbawienia jej mocy obowiązującej, w przeciwieństwie do rozstrzygnięcia nadzorczego o stwierdzeniu nieważności, które wywołuje taki skutek. A zatem uchwała rady gminy sprzeczna z prawem do czasu stwierdzenia jej nieważności obowiązuje; w przeciwnym przypadku nie istniałaby potrzeba różnicowania rozstrzygnięć nadzorczych w zależności od upływu czasu. Przemawia za tym także przepis art. 91 ust. 2, który przewiduje możliwość wstrzymania wykonania uchwały przy wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Ani ustawa o samorządzie terytorialnym, ani k.p.a. nie przewidują jednak odrębnej podstawy wzruszenia orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wydanych z zastosowaniem uchylonej uchwały organu gminy. Rozstrzygnięcie stwierdzające nieważność uchwały organu gminy jest zatem decyzją konstytucyjną ze skutkiem *ex nunc*¹⁵. W art. 91 ust. 1 zd. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym¹⁶ mowa jest więc o *sui generis* "względnej nieważności"¹⁷ uchwały, chociaż brzmienie zd. 1 mogłoby sugerować nieważność

¹²Por. J. Rybak: *Trybunał Konstytucyjny a proces karny*, Przegląd Sądowy 1992 nr 10, s. 29. Odmiennie — K. Kolasinski, jw., s. 34, oraz K. Działocha: *Model ustrojowy Trybunału Konstytucyjnego de lege ferenda*, Państwo i Prawo 1993 nr 2, s. 11, którzy uznają, że taki akt normatywny traci moc *ex nunc* (lub nawet *pro futuro*).

¹³Z wyjątkiem przypadku, gdy uchylono obowiązkowi przedłożenia uchwały w opowiednim terminie organom nadzorczym.

¹⁴Por. J. Zimmermann: *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*. Państwo i Prawo 1991 nr 10.

¹⁵Inaczej J. Zimmermann, jw., s. 46 - 47. Orzecznictwo NSA nie rozstrzygnęło jednoznacznie tej kwestii. Zob. np. Wyrok NSA - Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 12 X 1990 r. (SA/Lu 663/90), OSP 1992 poz. 131, Postanowienie NSA - Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 21 marca 1991 r. (SA/Wr 168/91), ONSA 1991 r. poz. 28; oba orzeczenia dotyczą uchwał nienormatywnych.

¹⁶"Uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna."

¹⁷Terminy "nieważności względnej", "unieważnialności", "nieważności bezwzględnej" używane w niniejszym artykule, zaczerpnięte z prawa cywilnego i administracyjnego nie odpowiadają w pełni specyfice aktów normatywnych, brak jest jednak odpowiedniej terminologii w nauce źródeł prawa.

z mocy samego prawa. Należy dodać, że ustawa nie rozstrzyga kwestii związania sądów rozstrzygnięciami nadzorczymi; jeżeli jednak uznamy ich konstytucyjny charakter, to należałoby przyjąć, że wiążą one wszystkie inne organy państwowe, także władzę sądowniczą¹⁸.

Kontrola względna sprawowana przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne i szczególne (wraz z NSA) nie została dokładniej uregulowana w przepisach prawa. Ma ona podstawę w art. 62 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji RP z 1952 r. Orzecznictwo i doktryna, interpretując ten przepis, przyznają sądom prawo do kontroli konstytucyjności aktów podstawowych, a jednocześnie odmawiają takiego prawa innym organom państwowym, co oznacza, iż te ostatnie są związane także aktami normatywnymi sprzecznymi z prawem. Nasuwa się pytanie, czy w przypadku kontroli względnej, można w ogóle sensownie rozważać, czy wydane orzeczenia mają (w zakresie, w jakim rozstrzygają kwestię legalności aktu normatywnego) charakter konstytucyjny, czy deklaracyjny. Wszak kwestia zgodności z prawem aktu podstawowego nie stanowi zasadniczego przedmiotu rozstrzygnięcia. Samo rozstrzygnięcie tej kwestii wiąże tylko w tej jednej sprawie, nie powstaje więc problem skutków orzeczenia wykraczających poza tę sprawę. Sąd nie wypowiada się wówczas w kwestii mocy obowiązującej przepisów, które uznaje za ustanowione w sposób spreczny z prawem, ogranicza się jedynie do niezastosowania ich w danym przypadku. To, czy przepis pominięty jako ustanowiony z naruszeniem prawa obowiązuje, czy też nie, nie ma żadnego wpływu na treść rozstrzygnięcia¹⁹.

Ze sposobu uregulowania kontroli konstytucyjności wynika więc jednoznacznie, że akty normatywne ustanowione z naruszeniem prawa obowiązują²⁰. Mogą one być kwestionowane tylko w przewidzianych w tym celu procedurach kontroli konstytucyjności prawa i, dopóki nie zostaną w jakiś sposób wyeliminowane z systemu prawnego, wiążą obywateli oraz te organy państwowe stosujące prawo, które nie mają kompetencji do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, tak samo jak akty zgodne z prawem. Należy dodać, że organ państwowy nieupoważniony do kontroli konstytucyjności danego aktu normatywnego ma jednak zawsze prawo rozważać kwestię jego zgodności z ustawą zasadniczą i w przypadku wątpliwości powinien wykorzystać istniejące środki prawne dla uruchomienia istniejących procedur kontroli konstytucyjności w danym przypadku²¹.

Konsekwencją takich uregulowań problemu aktów normatywnych ustanowionych z naruszeniem prawa jest uznanie domniemania, że dany akt normatywny został wydany zgodnie z prawem. Podmiot kwestionujący

¹⁸Ustawa nie reguluje tej kwestii. Jeżeli jednak rozstrzygnięcie wydaje NSA, to jego orzeczenie wiąże wszystkie organy państwowe (art. 365 §1 k.p.c., w zw. z art. 211 k.p.a. i art. 98 ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym).

¹⁹Przepisy nieobowiązujące nie powinny być stosowane, ani powoływane w przez organy państwowe, problem polega jednak na tym, że reguły walidacyjne nie zawsze pozwalają jednoznacznie rozstrzygnąć kwestię obowiązywania aktu normatywnego.

²⁰Inaczej, przed utworzeniem Trybunału Konstytucyjnego, S. Rozmaryn, który twierdził, że akty podstawowe niezgodne z ustawą lub konstytucją są bezwzględnie nieważne (*Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 298 - 299).

²¹W szczególności sądy mogą rozważać kwestię konstytucyjności ustawy, w związku z możliwością wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego - L. Garlicki: *Trybunał Konstytucyjny...*, jw., s. 26.

zgodność aktu normatywnego z prawem musi wykazać naruszenie prawa przez prawodawcę. Jeżeli nie zostanie udowodniona sprzeczność aktu normatywnego z Konstytucją, powinien on być uważany za zgodny z nią. Domniemanie to może zostać obalone tylko przy pomocy procedur kontroli konstytucyjności prawa. Ta zasada, chociaż nie sformułowana wyraźnie w żadnym akcie normatywnym, jest jednak powszechnie akceptowana zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie²². Można wyprowadzić ją m.in. z regulacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która zakłada uruchomienie procedury kontrolnej tylko w wyniku wniosku lub pytania prawnego precyzującego zarzuty stawiane aktowi normatywnemu objętemu wnioskiem lub pytaniem. Za takim rozwiązaniem przemawiają przede wszystkim względy bezpieczeństwa obrotu prawnego i konieczność ochrony autorytetu organów państwa, których działania mogą być skutecznie kwestionowane z punktu widzenia legalności tylko w specjalnych procedurach kontrolnych. Powierzenie kontroli konstytucyjności prawa wyspecjalizowanym i fachowym organom stanowi gwarancję prawidłowości orzecznictwa w tym zakresie i sprzyja jednolitości podejmowanych rozstrzygnięć, chroniąc przed bezpodstawnym kwestionowaniem aktów normatywnych przez obywateli i organy stosujące prawo. Z drugiej jednak strony z uwagi na to, że następstwem takiej regulacji jest stosowanie w pewnych sytuacjach aktów normatywnych wadliwych, nie zawsze stanowi ona wystarczającą gwarancję praworządności i ochrony obywateli przed naruszeniami prawa.

Nasuwa się pytanie, czy — z jednej strony — wszystkie, nawet najmniejsze, uchycienia w procesie stanowienia prawa powinny prowadzić do zastosowania sankcji uchycenia aktu normatywnego, z drugiej zaś — czy w przypadku bardzo poważnych naruszeń prawa można w ogóle mówić o aktach normatywnych, czy też są sytuacje, gdy produkt działania prawodawczego nie istnieje jako akt normatywny, będąc "aktem normatywnym bezwzględnie nieważnym". "Akty normatywne bezwzględnie nieważne" nie należą do systemu prawnego i — tym samym — nie obowiązują z mocy samego prawa, nie wiążą adresatów i nie powinny być stosowane przez żadne organy państwowe. Przyjęcie takiego rozwiązania oznaczałoby, że domniemanie zgodności z prawem działań prawodawczych może w pewnych przypadkach zostać obalone poza procedurami przewidzianymi dla kontroli konstytucyjności prawa przez wszystkich jego adresatów. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie przewiduje takiej sytuacji. Polski sąd konstytucyjny może zajmować się wyłącznie aktami obowiązującymi lub aktami w okresie *vacatio legis*²³. Wydaje się jednak, że nie należy odrzucać możliwości uznawania aktów normatywnych za bezwzględnie nieważne. W przypadku szczególnie rażących naruszeń praworządności w procesie stanowienia prawa, trudno byłoby nie uznać prawa odmowy zastosowania się do takich aktów obywatelom i organom państwowym. Rozwiązanie takie

²²Zob. np. F. Siemieński: "Trybunał Konstytucyjny (pozycja ustrojowa, właściwość, organizacja i postępowanie)" [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa*, Lublin 1987, s. 22 i nast., P. Sarnecki, głos w dyskusji, tamże, s. 145.

²³Z wyjątkiem ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy kontrolowanych w wyniku wniosku Prezydenta złożonego przed ich podpisaniem.

stanowiłoby dodatkową gwarancję dla obywatela i uniemożliwiłoby wykorzystanie zasady, że akt wadliwy obowiązuje do czasu jego uchylecia, dla celowego ustanawiania aktów sprzecznych z prawem, aby wywołać pewne skutki, w okresie przed ewentualnym zainicjowaniem procedur kontrolnych.

Należy przy tym podkreślić, że "akty prawne bezwzględnie nieważne" należy uznać za niebyłe z punktu widzenia podmiotu stosującego prawo lub przestrzegającego prawo, co nie oznacza, że nie mogą one wywoływać skutków prawnych innych niż samo ustanowienie norm prawnych. Fakt wydania takiego aktu może bowiem stanowić delikt konstytucyjny, a nawet przestępstwo. "Akty normatywne bezwzględnie nieważne" (w przeciwieństwie do aktów normatywnych "unieważnialnych") nie są więc aktami normatywnymi. Są to działania organów państwowych podejmowane wbrew obowiązującemu porządkowi prawnemu, chociaż intencją organu, który je podejmuje, jest ustanowienie aktu normatywnego wiążącego obywateli. Jakkolwiek ma wówczas zastosowanie sankcja nieważności z mocy samego prawa, służąca ochronie obywateli, to jednak stanowi ono poważne naruszenie praworządności. Nie można bowiem uznać takiego usiłowania stanowienia prawa za zdarzenie obojętne z punktu widzenia porządku prawnego²⁴. Tym bardziej, że przyjęcie zasady domniemania legalności działań prawodawczych oznacza, iż obywatel może w dobrej wierze zakładać, że przypadki naruszenia prawa w procesie prawodawczym (powodujące konieczność zmiany aktów normatywnych wydanych niezgodnie z prawem, a więc niestabilność regulacji prawnej) nie będą miały miejsca.

Przyjmowane w polskim systemie prawnym reguły walidacyjne nakazują odwołanie się, przy rozstrzyganiu kwestii obowiązywania aktów normatywnych obciążonych bardzo poważnymi wadami, przede wszystkim do tetycznego kryterium obowiązywania. Trudności biorą się jednak stąd, że kryterium to nie zostało zdefiniowane wystarczająco precyzyjnie. W systemie prawa nie istnieją do końca jednoznaczne reguły walidacyjne. Nie wydaje się możliwe dokładne określenie przesłanek uznania ustanowionego aktu normatywnego za bezwzględnie nieważny. Można co najwyżej wskazać dla poszczególnych rodzajów aktów prawnych przykłady naruszeń prawa w procesie jego stanowienia powodujące ich bezwzględną nieważność: akty "prawodawcze" stanowiące rażące pogwałcenie podstawowych praw obywatelskich (w rodzaju tzw. ustaw norymberskich z 1935 r., "ustawy" uchwalone przez Sejm z całkowitym pominięciem Senatu). Istnieje pewien przedział odchyień od pozytywnego wzorca stanowienia aktu normatywnego wyrażonego w normie kompetencyjnej, przedział o niedookreślonych granicach, których przekroczenie może skutkować nieważnością bezwzględną stanowionego aktu. Powinien być on węższy dla tych rodzajów aktów normatywnych, które nie zostały objęte kontrolą konstytucyjności prawa, jak umowy międzynarodowe. Nasuwa się pytanie, czy prawo nie wiąże wyraźnie z określonymi naruszeniami prawa w procesie prawodawczym skutku bezwzględnej nieważności aktu normatywnego. Art. 46 "Małej Konstytucji" przewiduje, że akty Prezydenta (zarówno normatywne jak i nienormatyw-

²⁴Por. Z. Ziemiński, *Typologia naruszeń praworządności*, Państwo i Prawo 1982 nr 8, s. 22 i s. 30.

ne), "wymagają dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra...", chyba że zostały wyraźnie zwolnione z tego wymogu w innej normie konstytucyjnej. Wykładnia funkcjonalna sugeruje bezwzględną nieważność aktów Prezydenta, które nie zostały opatrzone kontrasygnatą — pomimo takiego wymogu. Nie można wykluczyć w tym przypadku interpretacji przeciwnej (tj. "nieważności względnej"). Ta ostatnia wykładnia oznaczałaby jednak, że akty nienormatywne Prezydenta, wyłączone spod jakiegokolwiek kontroli (z wyjątkiem procedury odpowiedzialności konstytucyjnej) są ważne, nawet jeżeli są sprzeczne z prawem.

O ile najpoważniejsze naruszenia prawa powodują bezwzględną nieważność wydawanego aktu, o tyle należy przyjąć, że pewne drobne naruszenia prawa nie wywołują żadnych skutków dla obowiązywania aktów normatywnych i nie uzasadniają zastosowania żadnej z odmian sankcji nieważności. Nie wydaje się bowiem celowe, aby każde, nawet najmniej poważne, naruszenie bardzo szczegółowych reguł dotyczących np. procedury parlamentarnej prowadziło do "unieważnienia" aktu normatywnego²⁵. Nie oznacza to, że tego rodzaju naruszenia prawa nie są opatrzone żadną sankcją. Możliwe są np. sankcje służbowe lub dyscyplinarne wobec osób odpowiedzialnych. Przypadek takiego naruszenia prawa przewiduje zresztą wyraźnie ustawa o samorządzie terytorialnym, dzieląc naruszenia prawa na istotne i nieistotne. W tym ostatnim przypadku organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że wydanie uchwały przez organ gminy nastąpiło z naruszeniem prawa. Ustawodawstwo polskie zrównuje *de facto* z naruszeniami przepisów porządkowych poważne nawet naruszenia prawa przy wprowadzaniu umów międzynarodowych do polskiego porządku prawnego, a także wszystkie wady aktów ustawodawczych nierelevantne z punktu widzenia Trybunału Konstytucyjnego.

W oparciu o kryterium skutków, jakie prawo wiąże z wadą danego aktu, w szczególności skutków w zakresie możliwości zastosowania sankcji prawnych w procedurach kontroli konstytucyjności prawa, możemy podzielić akty wadliwe na kilka grup. Do pierwszej należą akty normatywne ustanowione z naruszeniem prawa, nie pozwalającym zastosować sankcji w żadnej procedurze kontrolnej. Należą tu umowy międzynarodowe, niezależnie od rodzaju naruszenia prawa a także akty ustawodawcze obciążone wadą nierelevantną z punktu widzenia Trybunału Konstytucyjnego. Podobnie jest także w przypadku innych aktów normatywnych ustanowionych z naruszeniem przepisów porządkowych. Drugą grupę stanowią akty normatywne wadliwe, które mogą zostać zakwestionowane w co najmniej jednej procedurze kontroli konstytucyjności. Można je nazwać aktami "unieważnialnymi". W obrębie aktów normatywnych "unieważnialnych" można przeprowadzić klasyfikację, w oparciu o kryterium skutków, jakie wywołuje naruszenie prawa przy ich stanowieniu. Skutki te nie są określone w sposób jednakowy dla wszystkich tego rodzaju aktów, różnice dotyczą przede wszystkim możliwości uruchomienia procedury kontrolnej, a co za tym idzie

²⁵Przepisy określające te szczegółowe wymogi stanowienia aktu normatywnego, których naruszenie nie rzutuje na ważność tego aktu określamy dalej terminem "przepisy porządkowe". Szerzej na ten temat B. Naleziński, K. Wojtyczek, *juw.*, s. 50-51.

konsekwencji rozstrzygnięcia podejmowanego przez organ kontroli konstytucyjności prawa, od czego zależy sposób ich eliminacji z obrotu prawnego. Z reguły jest to rozstrzygnięcie o charakterze bezwzględny (*erga omnes*), skuteczne *ex nunc*, z przedstawionym wyżej zastrzeżeniem dla skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Kontrola sądowa o charakterze względnym powoduje — w praktyce — wyeliminowanie z systemu prawnego wadliwych aktów podstawowych bez ich formalnej derogacji, jeszcze przed ewentualnym zainicjowaniem procedur kontroli bezwzględnej: akty takie nie są stosowane przez sądy. Wreszcie trzecią i ostatnią grupę — obok aktów normatywnych ważnych oraz aktów "unieważnialnych" — stanowią przedstawione wyżej "akty normatywne bezwzględnie nieważne", nie istniejące z punktu widzenia systemu źródeł prawa.

O tym, do której z wymienionych grup zaliczyć dany akt organu państwowego, decydują dwa czynniki: po pierwsze rodzaj aktu normatywnego (jego forma), a po drugie rodzaj wady, jaką akt jest obarczony, inaczej mówiąc sposób naruszenia normy prawnej regulującej stanowienie danego rodzaju aktu normatywnego. Szczegółowa prezentacja rodzajów naruszeń praworządności w procesie prawodawczym wykracza poza ramy niniejszego artykułu i wymaga m.in. analizy praktyki konstytucyjnej, a w szczególności orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Warto jednak zwięźle zarysować typologię wad aktów normatywnych²⁶.

Naruszenia prawa w procesie prawodawczym mogą polegać na niezgodności materialnej lub formalnej norm²⁷. Niezgodność materialna może być sprzecznością logiczną, przeciwieństwem lub radykalną niezgodnością prakseologiczną. Nie stanowi natomiast naruszenia prawa ustanowienie normy prawnej pozostającej w niezgodności prakseologicznej częściowej z normą wyższego rzędu, nie można więc mówić wówczas o wadzie (z punktu widzenia jego zgodności z prawem) aktu normatywnego. Wydaje się, że wszelkie naruszenia prawa polegające na niezgodnościach materialnych (logicznych i radykalnych prakseologicznych) powodują identyczny skutek, a mianowicie "unieważnialność" aktu normatywnego - jeżeli tylko dla aktu danego rodzaju została przewidziana jakaś procedura kontrolna. Jedyne w wyjątkowych przypadkach rażącego pogwałcenia konstytucyjnych praw obywatelskich można uznać akt organu państwowego za bezwzględnie nieważny.

Niezgodności formalne mogą polegać na wydaniu aktu normatywnego przez podmiot, który nie posiada upoważnienia do stanowienia prawa lub przez podmiot, którego skład został powołany z naruszeniem prawa²⁸. W pierwszym przypadku akt normatywny jest aktem bezwzględnie nieważnym, w drugim — trudno jednoznacznie rozstrzygnąć w oderwaniu od okoliczności konkretnej sprawy, jakie skutki taki akt wywołuje. Kwestię tę muszą rozstrzygnąć organy kontroli konstytucyjności prawa.

²⁶Puktem wyjścia dla dalszych rozważań są dla nas ustalenia Z. Ziemińskiego, *iw.*, s. 26 - 29.

²⁷Szerzej na ten temat B. Naleziński, K. Wojtyczek, *iw.*, s. 53 i nast.

²⁸Jako przykład wskazać można by tutaj przypadek powołania przez prezydenta członków kolegiального organu państwowego bez uzyskania wymaganej przez przepisy konstytucyjne kontrasygnaty. Kontrowersje związane z mianowaniem członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wskazują, że nie jest to przykład czysto teoretyczny.

Niezgodność formalna może wreszcie polegać na naruszeniu norm prawnych regulujących procedurę stanowienia danego aktu prawnego. To właśnie wady proceduralne są najbardziej interesujące dla rozważań o skutkach wywoływanych przez akty normatywne ustanowione z naruszeniem prawa. Różne stopnie odchylenia od wzorca wyrażonego w normie kompetencji prawodawczej, o których była mowa wcześniej, odnoszą się bowiem przede wszystkim do wad formalnych. Problem jest stosunkowo prosty w przypadku aktów wydawanych przez organy jednoosobowe. Nie jest wówczas konieczna szczegółowa regulacja trybu stanowienia prawa a wada proceduralna może polegać najczęściej na naruszeniu przepisów dotyczących formy aktu normatywnego lub jego publikacji. Sytuacja komplikuje się w przypadku aktów wydawanych przez organy kolegialne. W pewnym uproszczeniu możemy wówczas podzielić procedurę stanowienia aktu na trzy etapy: 1) "czynności przygotowawcze" (np. w przypadku ustawy — wykonanie inicjatywy ustawodawczej, analiza projektu w komisjach parlamentarnych, 2) podjęcie decyzji co do ostatecznej treści aktu normatywnego (w drodze głosowania lub uzgodnienia), 3) "czynności końcowe", podejmowane po ustaleniu treści aktu normatywnego — jego uwierzytelnienie przez podpis upoważnionej osoby i ewentualne opublikowanie. Problem jest jeszcze bardziej złożony w przypadku aktów normatywnych stanowionych z udziałem kilku organów państwowych jedno- lub wieloosobowych (przykład — ustawa stanowiona w wyniku czynności podejmowanych przez Sejm, Senat i Prezydenta) lub z udziałem innych jeszcze podmiotów (np. wymóg konsultacji ze związkami zawodowymi). Odpowiedź na pytanie o konsekwencje naruszenia prawa należy przede wszystkim do organów kontroli konstytucyjności prawa²⁹. Kwestia ta nie została bowiem uregulowana w sposób bardziej precyzyjny w prawie stanowionym. Jako wyjątek można tu przytoczyć przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z której wynika, że naruszenia wymogów proceduralnych przewidzianych w akcie podstawowym nie są istotne, i nie wywołują skutków prawnych. Tam, gdzie regulacja prawna pozostawia pewną swobodę uznania organom kontrolnym jako pewną wskazówkę można przyjąć wpływ (rzeczywisty lub potencjalny) naruszenia prawa na treść aktu normatywnego³⁰.

²⁹Należy zauważyć, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do przypadków naruszeń procedury stanowienia prawa nie jest bogate. W większości przypadków kwestionowania aktów normatywnych na podstawie zarzutów dotyczących procedury Trybunał nie stwierdził naruszenia prawa. Do wyjątków należy orzeczenie z 19. VI. 1992 r. (U. 6/92), Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1992 r., s. 196 i nast. Warto też zacytować tutaj pogląd wyrażony w postanowieniu z 13. 11.1991 r. (W. 3/90) o odmowie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski": "Ogłoszenie w sposób przewidziany prawem jest urzędowym ogłoszeniem aktu, i tylko w ten sposób ogłoszonemu tekstowi przysługuje domniemanie autentyczności. Taki tylko sposób ogłoszenia aktu decyduje prawnie o jego wejściu w życie. Zatem dopiero z chwilą urzędowego ogłoszenia aktu normatywnego może być on stosowany przez organy państwa oraz przestrzegany przez obywateli i innych adresatów prawa." (Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1991 r., s. 263).

³⁰Proponowana zasada nie była jednak powoływana w orzecznictwie. Jako przykład naruszeń procedury stanowienia aktu, które — niezależnie od tego, że były pogwałceniem odpowiednich postanowień regulaminu sejmowego (a nawet — jak wywodzi to TK — norm Konstytucji) — mogły mieć wpływ na treść stanowionej przez Sejm uchwały wskazać można pominięcie dyskusji, brak uzasadnienia głosowanego projektu, nieudzielenie odpowiedzi przez wnioskodawców na pytania stawiane przez posłów, różnice w tekście poddawanym głosowaniu w stosunku do wersji przedstawionej posłom, czy też brak przedstawienia projektu uchwały sejmowej Prezydentowi i Prezesowi Rady Ministrów (cytowane orzeczenie z 19. VI.1992 r., U. 6/92).

Na zakończenie niniejszych rozważań warto przedstawić kilka ogólnych wniosków wynikających z obowiązujących w naszym systemie prawnym regulacji odnoszących się do kwestii skutków aktów normatywnych wadliwych. Należy odróżnić dwie normy, które regulują stanowienie danego aktu normatywnego. Po pierwsze normę kompetencji prawodawczej, która określonym w niej podmiotom podległym danemu systemowi prawnemu nakazuje postąpić we wskazany sposób wtedy, gdy podmiot uzyskujący danego rodzaju kompetencję prawodawczą uczyni z niej użytek, dokonując we właściwy sposób aktu ustanowienia odpowiedniej normy. Norma ta zobowiązuje do posłuchu wobec aktów normatywnych ustanowionych w sposób zgodny z prawem i jednocześnie stanowi punkt odniesienia w procesie kontroli konstytucyjności prawa, gdyż określa m.in. wymogi ważności aktu normatywnego. Ustanowienie aktu normatywnego w sposób inny niż wskazany w tej normie rzutuje na ważność aktu normatywnego, powodując skutek nieważności względnej lub bezwzględnej. Po drugie obowiązuje norma regulująca sposób czynienia użytku z danej kompetencji prawodawczej, określająca m.in. w jakich warunkach dany podmiot obowiązany jest swoje kompetencje prawodawcze wykorzystywać. Norma ta nakłada na podmiot upoważniony do stanowienia prawa obowiązek przestrzegania szeregu szczegółowych wymogów proceduralnych, określonych w przedstawionych wyżej przepisach porządkowych³¹, których naruszenie nie ma żadnego wpływu na ważność aktu normatywnego.

Dla każdej normy kompetencji prawodawczej w systemie prawa, istnieje ponadto dodatkowa, "uzupełniająca", norma kompetencyjna nakazująca podmiotom podległym danemu systemowi prawnemu podporządkowanie się nielegalnym aktom normatywnym organów państwowych, (tzn. aktom prawnym ustanowionym niezgodnie z regułami postępowania określonymi w tej pierwszej, "właściwej" normie kompetencyjnej) ale mieszczącym się w pewnym "przedziale odchyień" od właściwego sposobu stanowienia prawa. O ile pierwsza, "właściwa" norma nakazuje podporządkować się aktom legalnym i wyznacza wzorzec postępowania przy stanowieniu prawa, o tyle norma "uzupełniająca" nakazuje przestrzeganie aktów normatywnych "unieważnianialnych", określając jednocześnie warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby można było w ogóle mówić o akcie normatywnym (choć wadliwym). Ta ostatnia norma wyznacza niezgodnym z prawem aktom miejsce w hierarchii, w taki sam sposób jak "właściwa" norma kompetencyjna³². Norma "uzupełniająca" nie jest wyrażona w sposób wyraźny w przepisach prawa, ale bez uznania tej normy nie można byłoby uzasadnić obowiązywania takich aktów. Akty prawne, które spełniają wymagania określone w tej dodatkowej normie kompetencyjnej, są aktami "unieważnianialnymi", te które nie mieszczą się w ustalonym w niej "przedziale odchyień", są bezwzględnie nieważne. Z normą "uzupełniająca" sprzężona jest - oczywiście - norma zakazująca czynienia użytku z takiej kompetencji³³.

³¹Szerzej na ten temat B. Naleziński, K. Wojtyczek, *ju.*, s. 51 i s. 59.

³²Zob. B. Naleziński, K. Wojtyczek, *ju.*, s. 51 - 52.

³³Norma zakazująca czynienia użytku z "uzupełniającej normy kompetencyjnej" wynika z art. 1 (zasada państwa prawnego) i art. 3 (zasada legalizmu) - utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 22 lipca 1952 r.

W procesie kontroli konstytucyjności prawa działania prawotwórcze stanowiące obiekt kontrolowany są porównywane z jakąś normą kompetencyjną ("właściwą") należącą do systemu prawa. Wybór normy odniesienia zależy przede wszystkim od wskazania podstawy prawnej przez organ państwowy tworzący prawo, który legitymuje w ten sposób swoje działania. Istnieje wówczas z reguły wyraźne podobieństwo działań organu państwowego do wzorca zawartego w tej normie kompetencyjnej. O ile w przypadku kontroli konstytucyjności aktów "unieważnialnych" można wskazać jako normę odniesienia normę kompetencyjną, z którą sprzężona jest "uzupełniająca" norma kompetencyjna, o tyle akty bezwzględnie nieważne nie zawsze dają się porównywać z konkretną normą kompetencyjną, zwłaszcza gdy dany organ państwowy nie wskazuje żadnej podstawy prawnej. Pojawia się wtedy problem, jaką normę prawną powinien wskazać organ kontroli jako normę odniesienia. W takim przypadku obiektem odniesienia jest cały system prawny, a organ kontroli wykazuje, że żadna z norm regulujących kompetencje danego organu nie upoważniała go do podjęcia działań stanowiących przedmiot kontroli.

CONSEQUENCES OF THE LEGAL DEFECTS OF LEGISLATIVE ACTS IN THE POLISH LEGAL SYSTEM

S u m m a r y

The authors present a typology of various legal defects of legislative acts and the consequences of such imperfections for the binding character of the norms contained in the provisions of said acts. In particular, the authors present certain types of control procedures laid down for specified kinds of law-making acts in the Polish legal system.