

Rys historyczny

Sądownictwo konstytucyjne nie istniało w Polsce przed II wojną światową. Zarówno Konstytucja z 1921 roku, tworzona pod silnym wpływem systemu III Republiki Francuskiej, jak i Konstytucja z 1935 roku, wykluczały kontrolę ustaw przez sędzię sądu powszechnego lub sądu administracyjnego, nie przewidywały też powołania odrębnego sądu konstytucyjnego. Po II wojnie światowej zaczęły obowiązywać wzory radzieckie, a w szczególności zasada tzw. jednolitości władzy państwowej, jednoznaczna z odrzuceniem zasady podziału władz i deklarująca najwyższą, suwerenną pozycję jednoizbowego parlamentu w systemie konstytucyjnych organów państwa. Było to fikcją, zwłaszcza na tle zasady kierowniczej roli partii komunistycznej, ale dostarczało argumentów przeciwko wprowadzaniu jakichkolwiek form sądownictwa konstytucyjnego. Dopiero w latach 70-tych pojawiły się w polskiej doktrynie pierwsze głosy na rzecz sądownictwa konstytucyjnego, a rzeczywiste siły i wyrazu nabrały w okresie "Solidarności" w latach 1980-1981.

Efektom było dokonanie - co paradoksalne, już w czasie stanu wojennego - nowelizacji Konstytucji ustawą z 26 marca 1982 roku, która przewidywała powołanie do życia dwóch nowych organów: Trybunału Stanu oraz Trybunału Konstytucyjnego. Dopiero po trzech latach ostrych sporów uchwalono ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Przeciwnicy sądownictwa konstytucyjnego wskazywali na jego niepołączalność z zasadami "konstytucjonalizmu socjalistycznego". W tej sytuacji nie może dziwić, że ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 29 kwietnia 1985 roku była wynikiem kompromisu, osiągniętego zresztą z dużym trudem, a co za tym idzie - ograniczała pozycję i kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Ograniczenie najważniejsze zapisane zostało już w nowelizacji Konstytucji z 1982 roku. Tylko niektóre orzeczenia Trybunału były ostateczne, bo orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy podlegały rozpatrzeniu przez Sejm, który mógł je odrzucić uchwałą podjętą większością 2/3 głosów. W ten sposób usiłowano stworzyć kompromis między stworzeniem sądownictwa konstytucyjnego a utrzymaniem zasady jednolitości władzy państwowej. Rzeczywistym efektem było jednak uzależnienie decyzji o konstytucyjności ustawy od woli parlamentu, czyli - w ówczesnych warunkach - partii komunistycznej.

W praktyce polskiemu Trybunałowi Konstytucyjnemu udało się od samego początku zyskać stosunkowo niezależną pozycję i wypracować interesujące orzecznictwo, zwłaszcza w sprawach relacji między ustawą i rozporządzeniem.

Dalej idące zmiany stały się możliwe dopiero w 1989 roku w związku z dokonaniem wówczas przełomem ustrojowym. Jest jednak interesujące, że choć polska Konstytucja została w tym czasie poddana bardzo poważnym zmianom, to niemal nie dotknęły one przepisów regulujących pozycję Trybunału Konstytucyjnego. Nadal więc Sejm, który od 1989 roku stał się - obok Senatu - jednym z dwóch organów sprawujących władzę ustawodawczą, zachował kompetencję do odrzucania orzeczeń Trybunału o niekonstytucyjności ustawy.

Utrzymane ograniczenia nie przeszkodziły jednak Trybunałowi rozwinąć bogatego i interesującego orzecznictwa, które w szczególności koncentrowało się wokół nowych zasad ustroju: zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady równości. Trybunał zaczął odgrywać widoczną rolę, zdobywając prestiż i uznanie tak w kręgach polityków, jak i w opinii doktryny. Problem nadania polskiemu Trybunałowi pełni atrybutów sądu konstytucyjnego pozostawał jednak nadal otwarty i ostatecznie zyskał rozwiązanie dopiero w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, przyjętej przez Naród w referendum 25 maja 1997

roku i obowiązującej od 17 października 1997 roku. Jednocześnie weszła w życie ustawa z 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym, dostosowana do nowego stanu regulacji konstytucyjnej.

Pozycja ustrojowa i organizacja Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny jest samodzielnym organem konstytucyjnym państwa. Na tle art. 10 ust. 2 Konstytucji z 1997 roku, zgodnie z którym "władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały", należy go traktować jako organ władzy sądowniczej, ale podkreślić przy tym trzeba rozróżnienie między sądami i trybunałami. Sądy (i tylko sądy) tworzą system organów powołanych do orzekania w sprawach indywidualnych (do "sprawowania wymiaru sprawiedliwości" wg terminologii art. 175 ust. 1 Konstytucji) i podporządkowanych Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu pozostają poza systemem sądów, tworząc drugi, odrębny segment władzy sądowniczej.

Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, w tym Prezesa i Wiceprezesa. Sędziowie są wybierani przez Sejm na okres 9 lat (art. 194 ust. 1 Konstytucji). Kadencja liczona jest indywidualnie dla każdego sędziego, co pozwala uniknąć sytuacji, gdy jednocześnie powołuje się znaczną liczbę sędziów.

Kandydatów na stanowisko sędziego może przedstawić grupa co najmniej 50 posłów lub Prezydium Sejmu (art. 5 ust. 4 ustawy o TK). Kandydatem może zostać tylko osoba, która posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Oznacza to - poza wymogiem ukończenia studiów prawnych i odpowiedniej aplikacji zakończonej egzaminem - konieczność wykazania się co najmniej 10 - letnim stażem pracy w zawodzie prawniczym. Z tego warunku są jednak zwolnieni profesorowie i doktorzy habilitowani nauk prawnych. W praktyce w składzie Trybunału od początku dominowali profesorowie prawa - w latach 1985-2002 - dwudziestu ośmiu sędziów było profesorami prawa, w dalszej kolejności wymienić należy siedmiu sędziów, trzech prokuratorów, dwóch adwokatów i jednego urzędnika.

Dla podjęcia uchwały o wyborze danej osoby na sędziego konstytucyjnego konieczna jest bezwzględna większość głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Oznacza to, że aktualna większość parlamentarna jest w stanie wpływać na nominacje do Trybunału Konstytucyjnego. Było to dostrzegalne w dotychczasowej praktyce. Jednak równowaga pomiędzy lewicą a prawicą powoduje, że skład Trybunału pozostaje wyważony z tego punktu widzenia. Zasada niezawisłości i "profesorskie" pochodzenie większości sędziów wpływają decydująco na działalność Trybunału.

Prezes i Wiceprezes Trybunału są mianowani przez Prezydenta Rzeczypospolitej spośród dwóch kandydatów przedstawionych na każde z tych stanowisk przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału (art. 194 ust. 2 Konstytucji).

Status sędziów określa przede wszystkim zasada niezawisłości: w myśl art. 195 ust. 1 Konstytucji "w sprawowaniu swego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji".

Podstawową gwarancją niezawisłości jest zakaz wybierania sędziego na kolejną kadencję (art. 194 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji) oraz zakaz usunięcia ze stanowiska w trakcie kadencji. Wygaśnięcie mandatu sędziego może nastąpić jedynie wskutek: 1) zrzeczenia się urzędu; 2) stwierdzenia orzeczeniem komisji lekarskiej trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego z powodu choroby, ułomności lub upadku sił; 3) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo; 4) skazania na usunięcie ze stanowiska sędziego przez sąd dyscyplinarny. Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu dokonywane jest w formie uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału (art. 11 ustawy o TK). Nie istnieje natomiast możliwość odwołania sędziego przez Sejm, ani też usunięcia go z urzędu decyzją jakiegokolwiek innego organu państwowego.

Samodzielność Trybunału Konstytucyjnego jako organu konstytucyjnego państwa znajduje m.in. wyraz w jego autonomii. Trybunał uchwała regulamin określający wewnętrzny tok postępowania oraz uchwała statut określający wewnętrzną organizację Biura Trybunału; wygaśnięcie mandatu sędziego musi być stwierdzone uchwałą Trybunału, odpowiedzialność dyscyplinarną sędziowie ponoszą tylko przed Trybunałem; projekt budżetu Trybunału jest przedstawiany parlamentowi w wersji złożonej przez Prezesa Trybunału. Pracami Biura Trybunału Konstytucyjnego kieruje i ponosi odpowiedzialność za tę pracę Szef Biura w randze sekretarza stanu.

Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego

Zakres właściwości

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku do właściwości Trybunału Konstytucyjnego zalicza cztery dziedziny:

- 1) kontrolę norm (abstrakcyjną i konkretną; *a posteriori* i *a priori* - art. 188 pkt 1-3, art. 122 ust. 3 i 4, art. 133 ust. 2 Konstytucji); szczególną procedurą kontroli norm jest rozpatrywanie skarg konstytucyjnych (art. 79 i art. 188 pkt 5 Konstytucji);
- 2) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji);
- 3) orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 Konstytucji);
- 4) uznawanie przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 131 ust. 1 Konstytucji).

Wyliczenie to ma charakter zupełny i należy uznać, że ustawodawca nie może rozszerzać kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w drodze ustaw.

Trybunał Konstytucyjny nie jest więc właściwy do rozstrzygania "wertykalnych" sporów kompetencyjnych. Nie jest to konieczne wobec unitarnej struktury państwa, zresztą organy samorządu terytorialnego mają możliwość inicjować postępowanie przed Trybunałem w procedurze abstrakcyjnej kontroli norm. Trybunał Konstytucyjny nie orzeka też o ważności

wyborów i referendum, bo dokonuje tego Sąd Najwyższy. Nie orzeka też o odpowiedzialności osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie, bo dokonuje tego Trybunał Stanu. Konstytucja z 1997 roku zlikwidowała instytucję powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Kompetencja do jej dokonywania, przyznana Trybunałowi w 1989 roku, realizowana była w dość aktywny sposób, ale wywoływała liczne konflikty i zastrzeżenia.

Spośród wskazanych wyżej czterech dziedzin właściwości Trybunału kontrola norm stanowi bez wątpienia zadanie podstawowe.

Prewencyjna kontrola norm

Polski system kontroli norm daje zdecydowane pierwszeństwo kontroli *a posteriori*, kontrola prewencyjna *a priori* ma natomiast charakter wyjątku. Została ona wprowadzona w 1989 roku, a obecna Konstytucja przejęła ten model, choć z pewnymi modyfikacjami. Prawo zwrócenia się do Trybunału w tym trybie przysługuje tylko Prezydentowi i może się odnosić tylko do ustaw już uchwalonych przez Sejm i Senat i przedstawionych Prezydentowi do podpisu oraz do umów międzynarodowych przedstawionych Prezydentowi do ratyfikacji.

Gdy chodzi o ustawy, to każda uchwalona ustawa zostaje przedstawiona Prezydentowi, który - w terminie 21 dni (a jeżeli ustawa jest uchwalana w trybie pilnym - w terminie 7 dni) - może zwrócić Sejmowi ustawę do ponownego rozpatrzenia. Takie weto prezydenckie może zostać przez Sejm odrzucone większością 3/5 głosów. Prezydent może też zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego zarzucając ustawie niezgodność z Konstytucją. Możliwe jest zakwestionowanie konstytucyjności całej ustawy lub też poszczególnych jej przepisów. Trybunał orzeka tylko w granicach zaskarżenia. Wycofanie wniosku przez Prezydenta zobowiązuje Trybunał do umorzenia postępowania. Przepisy nie określają terminu dla wydania orzeczenia; w praktyce zajmuje to zwykle kilka miesięcy; tylko w odniesieniu do ustawy budżetowej istnieje obowiązek wydania orzeczenia w ciągu dwóch miesięcy (art. 224 ust. 2 Konstytucji).

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ma charakter wiążący. Jeżeli Trybunał orzeknie, że ustawa jest zgodna z Konstytucją, to Prezydent ma bezwzględny obowiązek podpisania ustawy. Jeżeli Trybunał orzeknie, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją, to postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu i ustawa nie może wejść w życie. Do 1997 roku było to zawsze konsekwencją orzeczenia o niezgodności z Konstytucją, co w praktyce oznaczało, że niekonstytucyjność choćby jednego przepisu powoduje "upadek" całej ustawy. Budziło to opinie krytyczne i Konstytucja z 1997 roku - w wyraźnym nawiązaniu do wzorów francuskich - przyjęła, że jeżeli niezgodność dotyczy tylko niektórych przepisów ustawy, a Trybunał nie orzeknie, że są one "nierozdzielnie związane" z całą ustawą, to Prezydent ma do wyboru: albo podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne, albo też zwrócić ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Nie jest jeszcze jasne, w jakim stopniu orzeczenie o zgodności ustawy może być traktowane jako *res iudicata*, a więc wykluczać zakwestionowanie z tego samego powodu tej samej ustawy w procedurze kontroli następczej już po jej wejściu w życie. W orzecznictwie zwrócono uwagę, że oceny konstytucyjności dokonywane w procedurze kontroli uprzedniej muszą ograniczać się do badania tekstu ustawy, gdyż nie sposób jeszcze przewidzieć, jakie treści zyska ten tekst w procesie stosowania. Gdyby więc okazało się, że - wbrew pierwotnym przewidywaniom Trybunału - ustawa zyskała w praktyce treść sprzeczną z Konstytucją, to możliwe stanie się ponowne orzekanie w sprawie.

W dotychczasowej praktyce kontroli prewencyjnej Trybunał Konstytucyjny kilkanaście razy orzekał o konstytucyjności ustaw, natomiast możliwość prewencyjnego orzekania o umowach międzynarodowych pojawiła się dopiero w Konstytucji z 1997 roku i nie znalazła jeszcze zastosowania.

Następcza kontrola norm

Normy kontrolowane

Art. 188 Konstytucji poddaje kontroli Trybunału Konstytucyjnego trzy typy aktów: ustawy, umowy międzynarodowe oraz inne przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Łącznie określa się je mianem "aktów normatywnych" (art. 79 ust. 1 i art. 190 Konstytucji). Oznacza to, że poza właściwością Trybunału pozostają wszelkie akty, które są pozbawione normatywnego charakteru, a także akty normatywne wydawane przez organy samorządu terytorialnego (kontrolę nad aktami prawa miejscowego sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny).

Pojęcie "ustawa" obejmuje wszystkie ustawy. Kontroli Trybunału Konstytucyjnego poddane są więc także:

- ustawy budżetowe - kontrola odnosi się tu nie tylko do postanowień zawartych we właściwej, tzn. ujętej w artykuły, części ustawy budżetowej, ale także do załączników, określających granice dochodów i wydatków w poszczególnych dziedzinach, o ile tylko postanowieniom tym można przypisać charakter normy prawnej;
- ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych - kontrola odnosi się tu nie tylko do właściwej treści ustawy, ale może też obejmować ocenę, czy umowa międzynarodowa jest zgodna z Konstytucją.

Nie istnieje w zasadzie problem dopuszczalności kontroli ustaw referendalnych, bo Konstytucja z 1997 roku przewiduje taką drogę uchwalenia ustawy tylko w jednym wypadku: dla wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, która przekazuje organizacji międzynarodowej kompetencje władz publicznych w niektórych domenach (art. 90 ust. 3). Nie jest jasne, czy przedmiotem kontroli może stać się ustawa zmieniająca Konstytucję. Nie było dotychczas takiego przypadku, ale nie można wykluczyć, że przed Trybunałem mógłby zostać postawiony zarzut, iż ustawa taka została uchwalona w procedurze sprzecznej z wymaganiami art. 235 Konstytucji. Trudniej byłoby sobie wyobrazić kontrolę materialną, bo polska Konstytucja nie różnicuje mocy prawnej swych postanowień, ani też nie zawiera tzw. postanowień niezmiennych.

Tak samo, jak ustawy, kontroli podlegają wszelkie inne akty mające moc równą ustawie. Obecna Konstytucja zna tylko rozporządzenia prezydenckie, wydawane w czasie stanu wojennego (art. 234). W systemie prawa pozostaje jeszcze szereg dekretów i rozporządzeń z mocą ustawy wydanych przed 1989 rokiem.

Kontrola konstytucyjności ustaw należy wyłącznie do Trybunału Konstytucyjnego. Ani Sąd Najwyższy, ani sądy powszechne, ani sądy administracyjne nie mogą samodzielnie

rozstrzygać tych kwestii, ale jeżeli dojdą do przekonania o niekonstytucyjności ustawy, mogą inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawiając pytanie prawne.

Umowy międzynarodowe zostały poddane kontroli Trybunału dopiero przez Konstytucję z 1997 roku. Poprzednio nie było takiej możliwości, ale trzeba pamiętać, że Trybunał uznał swą właściwość do pośredniej kontroli umów - poprzez kontrolę ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację. Na tle art. 188 pkt 1 Konstytucji kontroli podlegają obecnie wszelkie typy umów międzynarodowych, a więc umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, umowy ratyfikowane bez takiej ustawy, a także umowy nie wymagające ratyfikacji. Zakres kontroli będzie jednak w każdym przypadku inny, bo inne jest miejsce każdego z tych typów umów w hierarchii źródeł prawa.

Kontrola konstytucyjności umów ratyfikowanych na podstawie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację należy wyłącznie do Trybunału Konstytucyjnego, a sądy mogą jedynie inicjować postępowanie przed TK w tej kwestii.

Pojęcie "przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwa" (art. 188 pkt 3 Konstytucji) jest najmniej ostre, ale rozpatrywać je trzeba na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Dla zdefiniowania pojęcia aktu normatywnego Trybunał od dawna posługuje się kryterium materialnym. Za akt normatywny uznaje się mianowicie każdy akt zawierający normy prawne, tzn. dyspozycje o abstrakcyjnym i ogólnym charakterze. Nazwa aktu nie ma tu bezpośredniego znaczenia. Jak wskazano w orzecznictwie - zasadniczą przesłanką kwalifikacji aktu normatywnego jest jego treść. Stwierdzenie, że dany akt zawiera normy prawne jest zasadniczą przesłanką dla jego objęcia kognicją Trybunału. Forma aktu ma tu znaczenie drugorzędne.

Tym samym kontrola Trybunału Konstytucyjnego obejmuje też regulaminy Sejmu i Senatu, co znalazło zresztą odbicie jeszcze w poprzednim stanie konstytucyjnym.

Powyższe podejście nie straciło aktualności na tle nowej Konstytucji, mimo że dokonała ona istotnych przeobrażeń w systemie źródeł prawa. Nadal więc należy uznawać, że wszelkie regulacje o charakterze normatywnym wydawane na szczeblu ogólnopaństwowym podlegają kognicji Trybunału jako tzw. akty podustawowe. Poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostają natomiast te wszystkie akty konstytucyjnych organów państwa, które nie mają charakteru normatywnego (nie ustanawiają norm prawnych), a więc - w szczególności - akty indywidualne (takim aktem jest np. uchwała izby określająca terminy i sposób rozpatrywania konkretnego projektu ustawy).

Kontroli podlegają tylko akty (normy) obowiązujące. Utrata mocy obowiązującej przez kontrolowany akt przed wydaniem orzeczenia Trybunału powoduje umorzenie postępowania (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). W praktyce szereg wątpliwości powstało na tle sytuacji, gdy zakwestionowany akt został uchylony przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. W orzecznictwie najpierw uformował się pogląd, że uchylenie jest zawsze równoznaczne z utratą mocy obowiązującej, zawsze więc musi prowadzić do umorzenia postępowania. Było to jednak o tyle wątpliwe, że umorzenie postępowania nie pozwalało na stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu, a brak takiego stwierdzenia wykluczał możliwość zakwestionowania decyzji i orzeczeń w sprawach indywidualnych, wydanych na podstawie tego aktu. Dlatego, od połowy lat 90-tych, zarysowało się podejście odmienne. Uznano, że jeżeli - mimo uchylenia aktu normatywnego - nadal istnieje możliwość zastosowania tego aktu do jakichkolwiek sytuacji z przeszłości, to akt ten zachowuje moc obowiązującą, a zatem

dopuszczalne jest orzekanie o jego konstytucyjności. Zgodnie z artykułem 39 ust. 3, dodanym do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w 2000 r., przepisu art. 39 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje trzy kryteria kontroli (art. 42).

Pierwsze kryterium ma charakter materialny - Trybunał bada treściową zgodność kontrolowanego aktu normatywnego (jego przepisów) z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Drugie kryterium ma charakter proceduralny - Trybunał bada dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa dla wydania kontrolowanego aktu normatywnego. Warto przypomnieć, że ustawa z 1985 roku ograniczała tę kontrolę tylko do elementów proceduralnych "określonych w ustawie", co interpretowano jako np. zakaz badania, czy dochowano przepisów zawartych w regulaminach parlamentarnych. Obecnie ustawa mówi o elementach "określonych przez prawo", co jest formułą szerszą i wydaje się prowadzić do wniosku, że kontrola może obejmować dochowanie wszystkich norm proceduralnych, także regulaminowych.

Trzecie kryterium dotyczy ustalenia, czy organ, który wydał akt normatywny, ma kompetencję do jego wydania. Ma to znaczenie zwłaszcza przy kontroli aktów podstawowych, bo mogą one być wydawane tylko na podstawie ustaw i w celu ich wykonania.

Podstawy kontroli

Kontrola norm przebiegać może na kilku poziomach, stosownie do miejsca aktu kontrolowanego w systemie źródeł prawa.

Przypomnijmy, że w systemie tym najwyższe miejsce przypada Konstytucji jako prawu podstawowemu dla państwa (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Następne miejsce zajmują umowy międzynarodowe ratyfikowane na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie - z mocy art. 91 ust. 2 Konstytucji przysługuje im pierwszeństwo wobec ustaw. Dalej następują ustawy, które stanowią jednolitą kategorię, bo polskiej Konstytucji nieznana jest np. instytucja ustaw organicznych. Kolejny poziom stanowią - wspomiane już - "akty podstawowe", wśród których wyróżnia się rozporządzenia, które są źródłem powszechnie obowiązującego prawa oraz zarządzenia i uchwały, które mogą być adresowane tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi, który wydał akt normatywny (art. 93 Konstytucji).

Odpowiednio: umowy międzynarodowe ratyfikowane na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie muszą być zgodne z Konstytucją, ustawy muszą być zgodne z Konstytucją i umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, akty podstawowe muszą być zgodne z Konstytucją, umowami międzynarodowymi oraz ustawami. Zarzut braku takiej zgodności może być postawiony przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Konstytucja stanowi najważniejszą podstawę kontroli. Stanowi zarazem normę najwyższą, bo nie ma w Polsce odesłań do jakichkolwiek norm ponadkonstytucyjnych, na normy te nie powołuje się też bezpośrednio orzecznictwo.

Konstytucji nie traktuje się jednak tylko jako zbioru norm. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego od dawna powołuje się na "normy, zasady i wartości konstytucyjne". Oznacza to traktowanie tekstu pisanego jako jedynie pewnego punktu wyjścia, pozwalającego na wydobywanie dalszych reguł, wprawdzie wyraźnie w Konstytucji nie zapisanych, ale wynikających z całokształtu jej postanowień i z systemu aksjologicznego ustanowionego przez Konstytucję. Najsilniej takie "twórcze" podejście zaznaczyło się na tle klauzuli "demokratycznego państwa prawnego", od 1989 roku zapisanej w art. 1 Konstytucji. Klauzulę tę traktowano w orzecznictwie jako zbiorczy wyraz szeregu zasad i reguł bardziej szczegółowych i w ten sposób "odnaleziono" w Konstytucji szereg nowych treści, poczynając od zakazu działania prawa wstecz, przez zasadę proporcjonalności, kończąc na prawie do życia i prawie do ochrony życia prywatnego.

Takie podejście Trybunału Konstytucyjnego znajdowało m.in. uzasadnienie w brakach i lukach pierwotnej regulacji konstytucyjnej, która - zwłaszcza w zakresie praw publicznych - przez długie lata opierała się na tekście z 1952 roku. Dostosowanie tego tekstu do nowych realiów było koniecznością i zadanie to podjął m.in. Trybunał Konstytucyjny, tym łatwiej, że intencja dawnego ustawodawcy nie była już traktowana jako wiążąca. Ta swoboda orzecznicza uległa niewątpliwemu ograniczeniu na tle Konstytucji z 1997 roku, bo - z jednej strony, jest to dokument znacznie obszerniejszy i obejmujący swym tekstem wiele reguł sformułowanych wcześniej w orzecznictwie konstytucyjnym, a - z drugiej strony, jest to dokument aktualny, wyrażający intencję i wolę demokratycznego ustawodawcy. Niemniej jednak już pierwsze orzeczenia, w których uznano pełną aktualność dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego klauzuli demokratycznego państwa prawnego i zasady równości, świadczą o kontynuacji dotychczasowego podejścia do zasad interpretacji Konstytucji. Zawsze gdy jest to jednak możliwe, Trybunał woli obecnie opierać swoje rozstrzygnięcia na szczegółowych przepisach o prawach i wolnościach, a nie na klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Umowy międzynarodowe nie mogły dotąd stanowić samoistnej podstawy kontroli, co było jednym z przejawów ograniczenia roli Trybunału Konstytucyjnego. Choć w praktyce Trybunał wielokrotnie odwoływał się do umów międzynarodowych, zwłaszcza do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz do Paktów Praw Człowieka, to jednak zawsze było to traktowane tylko jako argument dodatkowy. Obecnie sytuacja uległa zasadniczej zmianie i pojawiły się orzeczenia o niezgodności ustawy z umową międzynarodową. Zbyt wcześnie jednak na formułowanie uogólnień.

Ustawy stanowią podstawę kontroli dla badania aktów podustawowych. Nie ma oczywiście przeszkód, by kwestionować zgodność tych aktów bezpośrednio z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi. W orzecznictwie uformowało się też stanowisko, że niezgodność aktu podustawowego z ustawą stanowi zarazem naruszenie Konstytucji. Pamiętać też należy, że w tym zakresie właściwość Trybunału nie ma wyłącznego charakteru, bo przyjmuje się, że także sąd powszechny lub administracyjny może badać akty podustawowe i - w razie uznania ich niezgodności z ustawą, umową międzynarodową lub Konstytucją - odmawiać ich stosowania.

Trybunał nie uważa się natomiast za uprawniony do badania "poziomej" zgodności aktów normatywnych także gdy chodzi o wzajemne relacje aktów podustawowych.

Inicjatywa kontroli

Podczas gdy uruchomienie kontroli prewencyjnej należy, jak już wspomniano, wyłącznie do Prezydenta Rzeczypospolitej, krąg podmiotów mających prawo inicjatywy postępowania przy kontroli *a posteriori* jest stosunkowo szeroki. Rozróżniamy dwie podstawowe formy inicjatywy: abstrakcyjną i konkretną. Charakter pośredni, ale bliższy pierwszej z tych form, ma skarga konstytucyjna. Nie istnieje natomiast obecnie możliwość orzekania z inicjatywy własnej Trybunału, znana ustawie z 1985 roku.

Prawo inicjowania postępowania w procedurze kontroli abstrakcyjnej przysługuje dość licznej grupie podmiotów, ale nie jest unormowane jednakowo dla wszystkich z nich. Ustawa o Trybunale z 1997 roku, podobnie jak ustawa z 1985 roku, rozróżnia bowiem tzw. inicjatywę powszechną i inicjatywę szczególną.

Inicjatywa powszechna oznacza prawo do kwestionowania konstytucyjności każdego aktu normatywnego, niezależnie od tego, czy treść tego aktu jest związana z zakresem działania wnioskodawcy. Prawo to przysługuje niemal wszystkim organom konstytucyjnym państwa: Prezydentowi, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu, Premierowi, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratorowi Generalnemu (która to funkcja przynależy Ministrowi Sprawiedliwości), Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Prawo takie przysługuje też grupie 50 posłów lub 30 senatorów, co daje dostęp do Trybunału opozycji parlamentarnej (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji).

Inicjatywa szczególna pozwala na kwestionowanie tylko takich aktów normatywnych, których treść dotyczy zakresu działania wnioskodawcy. Należy ona do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowych organów związków zawodowych, organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościołów i związków wyznaniowych, a także - w zakresie regulacji dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów - do Krajowej Rady Sądownictwa (art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji). Wniosek wniesiony przez jeden z powyższych podmiotów podlega wstępnemu rozpoznaniu. Dokonuje tego Trybunał w składzie jednego sędziego, który - w razie uznania niedopuszczalności lub oczywistej bezzasadności wniosku - odmawia nadania mu dalszego biegu. Wnioskodawcy przysługuje zażalenie (art. 36 ustawy o TK), które jest rozpatrywane przez skład trzech sędziów.

Ustawa z 1985 roku dopuszczała wszczęcie postępowania w procedurze kontroli abstrakcyjnej tylko przed upływem 5 lat od dnia opublikowania kontrolowanego aktu. Obecnie ograniczenie to zostało zniesione i wnioskodawcy mogą kwestionować wszelkie aktualnie obowiązujące akty normatywne.

Wnioskodawca może wycofać wniosek. Jeżeli uczyni to przed rozpoczęciem rozprawy, Trybunał jest tym żądaniem związany (art. 31 ust. 2 ustawy o TK). Natomiast wycofanie wniosku po rozpoczęciu rozprawy nie wiąże Trybunału, który może kontynuować postępowanie. Trybunał jest związany granicami wniosku (art. 66 ustawy o TK).

Wnioski najczęściej pochodzą od Rzecznika Praw Obywatelskich, ale bardzo aktywne są też samorządy lokalne oraz organizacje związkowe i zawodowe.

Inicjatywa konkretna przyjmuje formę tzw. pytań prawnych. Z pytaniem takim może wystąpić każdy sąd, jeżeli od rozstrzygnięcia kwestii, czy dany przepis prawny jest zgodny z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami, zależy

rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed tym sądem (art. 193 Konstytucji). Konieczne jest więc spełnienie warunku tzw. relewantności pytania prawnego.

Prawo wystąpienia z pytaniem prawnym przysługuje każdemu sądowi, a więc zarówno sądowi pierwszej instancji, jak i sądowi odwoławczemu lub kasacyjnemu, zarówno sądowi powszechnemu i wojskowemu, jak i sądowi administracyjnemu oraz Sądowi Najwyższemu. Prawo to przysługuje wyłącznie składom orzekającym, mogą one zwracać się do Trybunału Konstytucyjnego bez pośrednictwa sądów wyższych czy też prezesów sądów. Konieczne jest, by sąd nabrał wątpliwości co do zgodności normy prawnej, która ma być podstawą rozstrzygnięcia, nie jest natomiast wymagane, by sąd był absolutnie przekonany o jej niezgodności. Jeżeli orzeczenie sądu ma być oparte na przepisie aktu podustawowego, to sąd może albo wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału albo samodzielnie zbadać zgodność tego przepisu i ewentualnie odmówić jego zastosowania. Jeżeli jednak orzeczenie ma być oparte na ustawie lub na umowie międzynarodowej ratyfikowanej na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, to sąd nie może samodzielnie orzec o niezgodności, nie ma więc innej drogi, jak tylko wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału. Sąd przedstawiający pytanie prawne powinien zawiesić postępowanie w sprawie, na tle której pytanie zostało postawione, tak aby rozstrzygnięcie tej sprawy mogło nastąpić w oparciu o orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Skarga konstytucyjna jest też formą zainicjowania przed Trybunałem kontroli normy prawnej, bo podstawą zarzutu może być tylko niekonstytucyjność aktu normatywnego, na podstawie którego wydano ostateczne orzeczenie naruszające konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego.

Rozpoznawanie spraw

Trybunał nie wydaje wszystkich swoich orzeczeń w pełnym składzie 15 sędziów. Orzeczenia w sprawie kontroli norm są wydawane składzie 5 sędziów, gdy chodzi o badanie zgodności ratyfikowanych umów międzynarodowych z konstytucją bądź zgodności ustaw z konstytucją lub umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi na podstawie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. Jeżeli norma kontrolowana ma rangę podustawową, orzeczenie wydawane jest w składzie trzech sędziów. Składy te są tworzone *ad hoc* dla każdej sprawy, a dobór przewodniczącego składu, sędziego sprawozdawcy i pozostałych sędziów odbywa się zgodnie z kolejnością alfabetyczną. Natomiast w pełnym składzie (co wymaga obecności przynajmniej 9 sędziów) rozstrzygane są spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, sprawy o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powierzenie Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, sprawy dotyczące zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, wszystkie wnioski Prezydenta Rzeczypospolitej w procedurze kontroli prewencyjnej, a gdy chodzi o kontrolę *a posteriori*: sprawy o szczególnej zawłości - inicjatywa należy do składu orzekającego lub do Prezesa Trybunału, sprawy, których szczególna zawłość łączy się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, a także gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie (art. 25 ustawy o TK).

Jeżeli wniosek pochodzi od wnioskodawcy, któremu przysługuje ograniczone prawo inicjatywy, to poddawany jest on wstępnemu rozpoznaniu. Pozostałe wnioski i pytania prawne są od razu przekazywane pozostałym uczestnikom postępowania, tzn. organowi, który

wydał zakwestionowany przepis oraz Prokuratorowi Generalnemu. Trybunał Konstytucyjny może włączyć do postępowania innych uczestników, np. Ministra Finansów, gdy zakwestionowana zostaje ustawa budżetowa lub ustawa dotycząca podatków. Jeżeli orzeczenie Trybunału może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej - Trybunał zwraca się o wydanie opinii do Rady Ministrów (art. 44 ustawy o TK). Trybunał może też powoływać biegłych i zwracać się do organów państwowych o przedstawienie informacji i dokumentów. W sprawach nieuregulowanych ustawą o TK stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego (art. 20 ustawy o TK).

Trybunał nie jest ograniczony żadnymi wiążącymi terminami dla rozpatrzenia wniosku lub pytania prawnego; tylko przy kontroli prewencyjnej ustawy budżetowej ma obowiązek wydania rozstrzygnięcia w ciągu dwóch miesięcy (art. 224 ust. 2 Konstytucji).

Po zebraniu wszystkich niezbędnych materiałów przeprowadzana jest rozprawa. Ma ona charakter jawny, ale przewodniczący składu orzekającego może wyłączyć jawność ze względu na bezpieczeństwo państwa lub ochronę tajemnicy państwowej (art. 23 ustawy o TK). W rozprawie biorą udział przedstawiciele wszystkich uczestników postępowania, w sprawach dotyczących kontroli ustaw Sejm reprezentowany jest zawsze przez posła wyznaczonego przez Marszałka Sejmu. Nie ma przeszkód, by uczestników reprezentowali adwokaci lub radcy prawni. Po zamknięciu rozprawy odbywa się narada. W sprawach o szczególnej złożoności lub z innych ważnych powodów można odroczyć wydanie orzeczenia na okres nie przekraczający 14 dni (art. 67 ust. 4 ustawy o TK). Orzeczenia podejmowane są większością głosów, przewodniczącemu nie przysługuje głos przeważający. Orzeczenia wydawane są w formie pisemnej i są uzasadniane. Ogłaszane są na publicznym posiedzeniu Trybunału, a potem publikowane są w całości w urzędowym Zbiorze Orzecznictwa. Dopuszczalne jest złożenie zdania odrębnego, zarówno co do samego rozstrzygnięcia, jak i co do jego uzasadnienia - zdania odrębne są publikowane wraz z orzeczeniem.

Skutki orzeczeń

Przypomnijmy, że poprzednie ujęcie kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego pozbawiało charakteru ostatecznego orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy - w ciągu 6 miesięcy Sejm mógł takie orzeczenie odrzucić, co oznaczało pozostawienie niekonstytucyjnej ustawy w systemie prawa obowiązującego.

Konstytucja z 1997 roku zerwała z takim uzależnieniem Trybunału Konstytucyjnego od władzy ustawodawczej. W myśl jej art. 190 ust. 1: "Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne". Sentencje wszystkich orzeczeń dotyczących kontroli norm podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w dzienniku urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Orzeczenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, tzn. z tym dniem traci moc obowiązującą akt normatywny (przepis zawarty w tym akcie). Oznacza to, że do tego momentu akt normatywny - choć był wadliwy - to jednak obowiązywał. Orzeczenie wywiera skutki *erga omnes*.

Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, z tym, że termin ten nie może przekraczać 18 miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a 12 miesięcy, gdy chodzi o inny akt normatywny (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Podstawowym celem tego rozwiązania - dla którego inspiracją były unormowania austriackie - jest stworzenie możliwości dostosowania finansów państwowych do nowej sytuacji, jaka może

wynikać na tle orzeczenia Trybunału. Przypomnijmy, że stosunkowo znaczny odsetek wniosków dotyczy ustaw podatkowych, świadczeń społecznych itp. Stąd m.in. obowiązek Trybunału Konstytucyjnego zasięgnięcia opinii Rady Ministrów, jeżeli Trybunał zamierza odroczyć uzyskanie mocy obowiązującej przez orzeczenie, którego wykonanie wiązać się będzie z nakładami nie przewidzianymi w ustawie budżetowej. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że zastosowanie tego odroczenia zawsze zależy od uznania Trybunału Konstytucyjnego. Potrzeba odroczenia może też pojawić się w razie uznania niezgodności umowy międzynarodowej, bo utratę mocy obowiązującej przez umowę powinno wyprzedzać podjęcie odpowiednich działań prawnomiędzynarodowych.

Obok orzeczeń o zgodności bądź niezgodności badanego aktu normatywnego (przepisu) w praktyce Trybunału Konstytucyjnego rozwinęły się też tzw. orzeczenia częściowe i orzeczenia interpretacyjne. Pierwsze polegają na uznaniu tylko częściowej niezgodności badanego przepisu, np. tylko w zakresie, w jakim przepis ten mógł mieć retroaktywne zastosowanie. Drugie polegają na uznaniu zgodności kontrolowanego przepisu, ale przy jednoczesnym wskazaniu, która z możliwych interpretacji tego przepisu musi być przyjmowana przy jego stosowaniu. Takie orzeczenia pojawiły się w Polsce w początku lat 90-tych, pamiętać jednak należy, że powodzenie tej metody orzeczniczej zależy od jej zaakceptowania przez sądy powszechne i administracyjne oraz przez Sąd Najwyższy.

Orzeczenie o niezgodności wywołuje też skutki w odniesieniu do przeszłości. Ponieważ w Polsce nie przyjęto niemieckiej koncepcji nieważności normy uznanej za niezgodną, akty i orzeczenia podjęte wcześniej na podstawie tej normy nie ulegają automatycznemu anulowaniu. Natomiast każdy zainteresowany (a w pewnych wypadkach także prokurator) może żądać ponownego rozpatrzenia sprawy prawomocnie zakończonej. Art. 190 ust. 4 Konstytucji wprowadza jako zasadę generalną, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego (przepisu) stanowi "podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania". Przepisy przejściowe Konstytucji z 1997 roku utrzymały na okres dwóch lat (tzn. do 17 października 1999 roku) możliwość odrzucenia przez Sejm orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy, ale tylko w odniesieniu do ustaw wcześniejszych od Konstytucji i do orzeczeń wydanych w procedurze kontroli abstrakcyjnej.

Skarga konstytucyjna

Postulaty otwarcia jednostce bezpośredniego dostępu do Trybunału Konstytucyjnego były w Polsce formułowane już w latach 80-tych, ich realizacja okazała się jednak możliwa dopiero w Konstytucji z 1997 roku. Wprowadzona przez nią procedura skargi konstytucyjnej - niewątpliwie pod wpływem unormowań niemieckich, austriackich i hiszpańskich - ujęta została jednak w sposób wąski. Polska skarga konstytucyjna może bowiem być skierowana tylko przeciwko aktowi normatywnemu (przepisowi prawa), nie można zaś w tej procedurze bezpośrednio kwestionować konstytucyjności indywidualnych rozstrzygnięć.

W myśl art. 79 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść "każdy", o ile doszło do naruszenia jego "konstytucyjnych wolności lub praw". Oznacza to, że prawo do skargi przysługuje tym wszystkim osobom, które mogą być podmiotami konstytucyjnych wolności lub praw. W sposób oczywisty prawo do skargi przysługuje więc osobom fizycznym - zarówno obywatelom, jak i cudzoziemcom. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

zaznaczył się pogląd, że prawo to przysługuje też osobom prawnym, ale tylko w zakresie wolności i praw ich dotyczących.

Przesłanką wniesienia skargi konstytucyjnej jest naruszenie konstytucyjnych wolności i praw skarżącego. Formuła ta obejmuje wszystkie wolności i prawa chronione (gwarantowane) konstytucyjnie, niezależnie od ich charakteru (wyłączenia co do przedmiotu skargi dotyczy jedynie art. 56 Konstytucji). Prawa socjalne i ekonomiczne też więc mogą podlegać ochronie w tej procedurze, ale pamiętać należy, że obecna Konstytucja ujmuje je raczej w ostrożny sposób.

Skargę konstytucyjną można wnieść tylko w sytuacji, gdy naruszenie konstytucyjnych praw i wolności skarżącego zostało dokonane przez indywidualny akt stosowania prawa, w praktyce - przez orzeczenie sądowe. Orzeczenie to musi mieć charakter ostateczny. Innymi słowy skarga konstytucyjna może być wniesiona dopiero po wyczerpaniu przez skarżącego wszystkich dostępnych procedur odwoławczych przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym. Jak już wspomniano, przedmiotem zarzutu może być tylko niezgodność przepisu prawa, na podstawie którego wydano orzeczenie naruszające konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Nie ma natomiast możliwości zakwestionowania samego orzeczenia, np. stawiając zarzut naruszenia proceduralnych praw skarżącego przy wydawaniu tego orzeczenia lub zarzut przyjęcia przez sędziego niekonstytucyjnej interpretacji ustawy będącej podstawą orzeczenia. Orzekanie o skargach konstytucyjnych zawsze przybiera więc postać kontroli norm. Nadaje to polskiej wersji skargi konstytucyjnej znacznie węższy zakres niż jej odpowiedników w Niemczech lub Hiszpanii.

Skoro orzekanie o skargach konstytucyjnych przybiera zawsze postać kontroli norm, to stosuje się tu te same zasady procedury, co przy kontroli następczej. Zarazem jednak ustawa o TK wprowadziła szereg wymagań odnoszących się do dopuszczania skarg.

Skarżący musi wnieść skargę w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia mu ostatecznego orzeczenia w sprawie. Termin ten ma charakter zawity i nie może być przywrócony. Skarżący musi uprzednio wyczerpać wszystkie dostępne środki odwoławcze przed polskimi organami - w tej kwestii przepisy nie są zbyt precyzyjne i stopniowo są wyjaśniane w orzecznictwie. Skarga musi być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego.

Skarga podlega najpierw wstępnemu rozpoznaniu przez jednego sędziego Trybunału. Sędzia może odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, jeżeli nie czyni ona zadość wymogom stawianym przez prawo, albo jest oczywiście bezzasadna. Skarżący może wnieść zażalenie, które jest rozstrzygane przez skład trzech sędziów Trybunału. Jeżeli sędzia zarządzi nadanie skardze dalszego biegu, to dalsze postępowanie toczy się przed składem trzech lub pięciu sędziów, w zależności od rangi zakwestionowanego przepisu prawa. W sprawach zawiłych możliwe też jest (na zasadach ogólnych) wydanie orzeczenia przez pełny skład.

Orzeczenie Trybunału rozstrzyga o zgodności badanej normy z Konstytucją, jego efekty są więc takie same, jak efekty orzeczenia wydanego w procedurze kontroli następczej. Oznacza to, że efekty dotyczą bezpośrednio tylko przepisu prawa, który - w razie uznania go za niezgodny - zostaje pozbawiony mocy obowiązującej ze skutkiem *erga omnes*. Natomiast uchylene orzeczenia, na tle którego wniesiono skargę konstytucyjną, nie następuje automatycznie, ale na żądanie skarżącego, przedstawione właściwemu organowi. Takie same możliwości otwierają się zresztą dla wszystkich innych osób, wobec których zastosowano zaskarżony przepis. Jedynym uprzywilejowaniem skarżącego jest możliwość wydania przez

Trybunał Konstytucyjny - i to już od chwili nadania biegu skardze konstytucyjnej - tymczasowego postanowienia o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia, na tle którego wniesiono skargę (art. 50 ustawy o TK).

Takie ujęcie skutków orzeczenia może znacznie utrudniać sytuację skarżącego. Nawet jeżeli "wygra" on swoją sprawę przez Trybunałem Konstytucyjnym, czeka go jeszcze dalsze postępowanie na drodze sądowej lub administracyjnej.

Spory kompetencyjne

Ogólne wskazanie art. 189 Konstytucji, iż "Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa", zostało rozwinięte przez art. 53 ust. 1 ustawy o TK, który za spór kompetencyjny uznaje sytuację, gdy "dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (spór kompetencyjny pozytywny) albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (spór kompetencyjny negatywny)". Jest to więc stosunkowo wąska wersja nawiązująca przede wszystkim do unormowań austriackich, a odległa od modelu niemieckiego. W polskim modelu spór może bowiem dotyczyć tylko kompetencji do podjęcia określonego działania lub decyzji, a nie ogólnego zakresu uprawnień i obowiązków poszczególnych organów konstytucyjnych państwa.

Rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego mogą być poddawane tylko spory pomiędzy organami konstytucyjnymi działającymi na poziomie ogólnokrajowym. Natomiast prawo inicjatywy postępowania zostało ujęte wężiej, bo przyznano je tylko Prezydentowi, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu, Premierowi, Pierwszemu Prezesowi SN, Prezesowi NSA i Prezesowi NIK. Można przypuszczać, że mogą oni też działać w imieniu innych konstytucyjnych organów państwa.

Kompetencja do rozstrzygania sporów kompetencyjnych nie przysługiwała dotychczas Trybunałowi Konstytucyjnemu i trudno jeszcze ocenić, jaki kształt przybierze ona w praktyce.

Orzekanie o celach lub działalności partii politycznych

Właściwość Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o konstytucyjności partii politycznych wprowadzono w grudniu 1989 roku, wówczas jednak nie doszło do zainicjowania postępowania w takiej sprawie. Obecne uregulowania nie wprowadzają istotniejszych zmian w stosunku do poprzedniego ujęcia tej kompetencji Trybunału.

Istotą tego postępowania jest ustalenie, czy cele lub działalność partii politycznej są zgodne z Konstytucją. Wymóg zgodności dotyczy wszystkich postanowień konstytucyjnych, ale za najważniejsze w praktyce uznać należy dwa przepisy, a mianowicie art. 11 ust.1, zgodnie z którym za partię polityczną może być uznana tylko organizacja, zrzeszająca "na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa" oraz art. 13, zakazujący istnienia partii "odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu", a także takich, których "program lub działalność zakłada lub dopuszcza

nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa".

Odróżnić należy postępowanie związane z powstawaniem partii i działalnością partii już istniejących. Powstanie partii powinno znaleźć wyraz we wpisaniu jej do ewidencji partii politycznych, co jest m.in. warunkiem uzyskania przez partię osobowości prawnej. Dokonuje tego sąd okręgowy w Warszawie, jeżeli jednak nabierze on wątpliwości co do konstytucyjności celów lub programu partii, występuje do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie tej zgodności. Orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności celów lub programu partii powoduje odmowę wpisania tej partii do ewidencji. Natomiast orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności celów, programu lub działalności partii politycznej już istniejącej powoduje wykreślenie partii z ewidencji i jej likwidację w trybie art. 45 ustawy o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 roku.

Trybunał Konstytucyjny w omawianych sprawach zawsze orzeka w pełnym składzie. Gdy chodzi o badanie celów partii, co w praktyce oznacza kontrolę statutu i programu, stosuje się odpowiednio procedurę kontroli norm. Gdy chodzi o badanie działalności partii (a więc badanie faktów), stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego, a zebranie i utrwalenie dowodów Trybunał może zlecić Prokuratorowi Generalnemu.