

**Dorota Lis-Staranowicz**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-2118-3761

staran@uwm.edu.pl

## Istota kontroli legalności trybu stanowienia ustawy

### Wstęp

Problem kontroli trybu uchwalenia ustawy od dawna stanowi przedmiot analiz i badań naukowych inspirowanych nie tylko orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ale także koniecznością rozwiązywania problemów, które towarzyszyły i towarzyszą procedurze ustawodawczej<sup>1</sup>. Wyniki tych badań zostały opublikowane m.in. w dwóch równolegle wydanych przez Wydawnictwo Sejmowe pracach, które mają wobec siebie charakter komplementarny. Pierwszą jest książka Aleksandry Syryt *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym* (2014), stanowiąca jedyne, jak dotąd, monograficzne dzieło dotyczące legalności ustawy w Polsce<sup>2</sup>. Drugą zaś jest zbiorowa monografia po redakcją Piotra Radziejewicza *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*<sup>3</sup> (2015), a w jej ramach zwłaszcza praca Michała Ziółkowskiego *Standard legalności ustawy w orzecznictwie konstytucyjnym*. Obie podchodzą do zagadnienia ochrony legalności ustawy wielopłaszczyznowo, porządkując dotychczasowy stan doktryny prawa i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK). Zawierają rozbudowane wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*, co stanowi niewątpliwie o ich wartości. Czy w tym

<sup>1</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 r.*, [w:] C. Bakalarski, T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 253 i nast. Mirosław Granat określa kontrolę formalną mianem kontroli trybowej – zob. M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 635; B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Problematyka kompetencji prawodawczych a kontrola konstytucyjności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 1, s. 47–60.

<sup>2</sup> A. Syryt, *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 234.

<sup>3</sup> M. Ziółkowski, *Standard legalności ustawy w orzecznictwie konstytucyjnym*, [w:] P. Radziejewicz (red.), *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, Warszawa 2015, s. 239–294.

stanie rzeczy istnieje potrzeba dalszych badań naukowych w zakresie konstytucyjnej kontroli legalności ustawy? Wydaje się, że tak, ponieważ – jak zauważa Michał Ziółkowski – „(...) najważniejszym wyzwaniem, jakie stoi przed orzecznictwem konstytucyjnym, jest stworzenie przejrzystego podziału na istotne i nieistotne naruszenia procedury prawodawczej, którym będzie można nadać postać norm – reguł, oraz związanej z tym budowy konstytucyjnej koncepcji wad czynności prawodawczych”<sup>4</sup>. Z kolei Aleksandra Syryt wskazywała na potrzebę, pod rządami ustawy o TK z 1997 r., dookreślenia postępowania przed TK w sprawie kontroli trybu uchwalenia ustawy, ponieważ jest on jakościowo różny od materialnej kontroli norm prawnych.

Jak się wydaje, wyżej wymienione, jak również inne problemy nie znalazły rozwiązania w kolejnych ustawach o TK. Dlatego, w ocenie autorki niniejszego artykułu, prowadzenie dalszych ustaleń w przedmiocie tytułowego zagadnienia jest jak najbardziej uzasadnione, z tym zastrzeżeniem, że dalsze wywody zostaną ograniczone do kontroli sprawowanej przez TK, zaś poza przedmiotem rozważań pozostanie parlamentarna kontrola legalności ustawy. Ponadto skupiono się na praktyce ustrojowej w Polsce i pominięto analizę prawnoporównawczą w tym zakresie, wymagającą pogłębionych studiów. Celem artykułu jest bowiem przedstawienie praktyki orzeczniczej TK przed i po wejściu w życie ustawy dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej jako ustawa o TK)<sup>5</sup>, a przede wszystkim ustalenie, czym jest dla TK istotne naruszenie procedury prawodawczej. Poczynione ustalenia mają wymiar praktyczny. Zarzut naruszenia trybu uchwalenia ustawy może być bowiem podnoszony w postępowaniach przed sądami powszechnymi i administracyjnymi, które dotychczas nie zajmowały się tzw. kontrolą trybową. Przejęcie przez sądy funkcji strażnika Konstytucji wiązać się musi również z oceną nie tylko treści ustawy, ale także trybu jej stanowienia<sup>6</sup>. Ustawa, która niedoszła do skutku we właściwym trybie, jest aktem nieważnym.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 294; P. Chybalski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., (sygn. akt K 31/12)*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 174.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393.

<sup>6</sup> SN stwierdził, że doszło do delegitymizacji samego TK w rozumieniu Konstytucji RP na skutek: 1) dopuszczenia do orzekania osób nieuprawnionych w wyniku powołania na stanowiska obsadzone przez Sejm VII kadencji; 2) naruszenia Konstytucji i ustawy przy wyborze Prezesa Trybunału Konstytucyjnego; 3) powołania na stanowisko wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego jednej z osób wadliwie wybranych na sędziego Trybunału Konstytucyjnego; 4) praktyki wyłączania niektórych sędziów ze składów Trybunału Konstytucyjnego; 5) dowolności ustalania składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego; 6) kontrowersyjnego działania wielu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. SN dodaje, że w reakcji na sytuację, w jakiej znajduje się Trybunał Konstytucyjny, w piśmiennictwie wypracowano różnego rodzaju koncepcje pozwalające sądom respektować zasadę rzeczywistej nadrzędności Konstytucji RP w systemie prawnym. Swoisty renesans przeżywa koncepcja rozproszonej kontroli konstytucyjności, otrzymująca niekiedy nowe uzasadnienie – tak: uchwała SN z 26 kwietnia 2023 r., sygn. akt III PZP 6/22.

## Kontrola legalności ustawy

W myśl art. 188 pkt 1 Konstytucji RP „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją”<sup>7</sup>. Rozstrzygając o zgodności z konstytucją, TK bada zarówno treść ustawy lub umowy, jak „też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy” (art. 68 ustawy o TK)<sup>8</sup>. Powyższa formuła bierze swój początek w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r.<sup>9</sup> i trwa w niezmienionym kształcie do dziś. Oddającą w pełni jej istotę, jak się wydaje, zawierał art. 50 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>10</sup>. W myśl tego przepisu TK, orzekając, był związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej. Zakres zaskarżenia obejmował natomiast wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli). Z kolei art. 50 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. precyzował, że „przedmiotem zarzutu może być: 1) kompetencja do wydania aktu normatywnego lub tryb jego wydania (czynność prawodawcza); 2) treść aktu normatywnego lub jego części”.

W nauce prawa wskazuje się, że TK sprawuje kontrolę konstytucyjności prawa, stosując trzy kryteria: materialne, kompetencyjne i formalne<sup>11</sup>. Stanowią one podstawę podziału kontroli konstytucyjności prawa na tzw. kontrolę materialną i formalną<sup>12</sup>. Pierwsza obejmuje treściową weryfikację ustawy i sprowadza się do konfrontacji normy ustawowej z konstytucyjnym

<sup>7</sup> Szerzej A. Maczyński, J. Podkowik, [w:] M. Saffjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 62 i nast., komentarz do art. 188; zob. też wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07.

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393. Przepis ten powtarza uchylony już art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w myśl którego, „orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”. Zob. P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 15–16.

<sup>9</sup> Art. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 1991 r., Nr 109, poz. 470 ze zm.) stanowił o badaniu „dochowania ustawowego trybu wymaganego do wydania aktu”.

<sup>10</sup> Dz.U. poz. 1064 ze zm.

<sup>11</sup> Por. Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 253 i nast. Zdaniem A. Syryt „potraktowanie aktu normatywnego (ustawy) jako całości z jego elementami zarówno materialnymi, jak i formalnymi wymaga, by dokonując kontroli aktu, brać pod uwagę również dochowanie trybu wymaganego do ustanowienia prawa. Jest to element państwa prawnego, a zatem chroni adresatów norm prawnych przed arbitralnością działań podmiotów tworzących prawo” – zob. A. Syryt, op. cit., s. 35.

<sup>12</sup> Kontrola formalna bywa określana mianem legalności zewnętrznej, a kontrola materialna – legalności wewnętrznej – zob. K. Wojtyczek, B. Naleziński, op. cit., s. 53.

wzorcem (treść aktu normatywnego lub jego część). Z kolei „kontrola formalna aktów normatywnych ma odmienny charakter od kontroli materialnej. Przestrzeganie kompetencji i procedury właściwych do uchwalenia aktu ma istotne znaczenie dla oceny samego istnienia aktu normatywnego, a w konsekwencji jego obowiązywania w systemie prawnym oraz jego skutków prawnych. Istotne uchybienia formalne stanowią samodzielną przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego (...)”<sup>13</sup>. Realizując kontrolę formalną, sąd konstytucyjny przedmiotem oceny czyni proces stanowienia ustawy (przebieg prac nad ustawą) rozumiany jako „sekwencję czynności konwencjonalnych, których rezultatami są odpowiednie wytwory czynności konwencjonalnych (wytwory konwencjonalne)”<sup>14</sup>, zaś punktem odniesienia są normy prawne (reguły), które wyznaczają sposób jej dokonania. „Reguły te mogą być zawarte w różnych aktach prawnych. Jeśli chodzi o reguły uchwalania ustaw, to są one zawarte w Konstytucji, która jednak normuje tylko podstawowe elementy procedury ustawodawczej, odsyłając w pozostałym zakresie do przepisów regulaminowych i ustawowych. W sposób najbardziej kompleksowy porządek prac Sejmu i Senatu nad ustawami normują ich regulaminy wydawane na podstawie art. 112 Konstytucji. Natomiast przedmiotem regulacji ustawowej są kwestie dotyczące udziału w procesie stanowienia ustaw podmiotów zewnętrznych uprawnionych np. do opiniowania lub konsultowania projektów ustaw lub występowania z obywatelską inicjatywą ustawodawczą”<sup>15</sup>. Celem tych regulacji jest, po pierwsze, uchwalenie ustawy w demokratycznej i otwartej procedurze; po drugie, osiągnięcie wysokiego poziomu merytorycznego tworzonego prawa. Rzetelna procedura ustawodawcza jest warunkiem podstawowym jakości ustawodawstwa<sup>16</sup>.

W związku z tym TK ustala na podstawie istniejących reguł prawnych normatywny wzór postępowania ustawodawczego, będący jednocześnie wzorem modelowym dla oceny czynności prawodawczej (normatywny i modelowy wzorzec postępowania). Następnie ustala faktyczny sposób postępowania organów w procedurze, której skutkiem było przyjęcie zaskarżonej ustawy<sup>17</sup>. W tym celu TK bada fakty, opierając się na materiałach zawierających zapis procedury ustawodawczej, tj. sprawozdaniach stenograficznych z posiedzeń Sejmu i Senatu, druków sejmowych i senackich, pismach organów państwa adresowanych do ciał konsultacyjnych, Biuletynach Informacji Publicznej itd. W dalszej kolejności dokonuje porównania normatywnego/modelowego wzorca z faktycznym jego odwzorowaniem w konkretnym postępowaniu

<sup>13</sup> Wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08.

<sup>14</sup> S. Czepita, *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 12, s. 8.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15.

<sup>17</sup> Tak: Naleziński, K. Wojtyczek, op. cit., s. 53.

ustawodawczym<sup>18</sup>. Ta konfrontacja pozwala na sformułowanie konkluzji, że ustawa doszła do skutku z dochowaniem modelowego trybu normatywnego. Konkluzja przeciwna wymaga dalszych ustaleń i wartościowań, które mają wpływ na ostateczną ocenę zgodności ustawy z konstytucją<sup>19</sup>. Nie każde bowiem naruszenie ustawowych, regulaminowych lub innych wymogów trybu ustawodawczego stanowi naruszenie Konstytucji RP. Oceniając wagę niedochowania pozakonstytucyjnych wymogów, TK opiera się na kryterium wpływu tych naruszeń na treść uchwalonej ustawy. Ponadto „Trybunał przeprowadza w poszczególnych sprawach analizę konkretnych postępowań ustawodawczych i ocenia, czy naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu zniweczyło cel, któremu te przepisy służyły”<sup>20</sup>. Ważnym dla TK jest zachowanie otwartego i demokratycznego trybu pracy nad ustawą<sup>21</sup>.

W przypadku kontroli formalnej naruszenie przepisów proceduralnych ma skutek wobec całego aktu normatywnego, choć w określonych sytuacjach, np. poprawki Senatu, konsultacje społeczne – orzeczenie obejmuje poszczególne przepisy ustawy. Kontrola materialna jest skierowana przeciw precyzyjnie wskazanym normom prawnym, a sporadycznie prowadzona jest wobec całej ustawy. Kontrola konstytucyjności wszystkich przepisów ustawy, zdaniem Aleksandry Kustry, bardziej „należy do sfery teorii niż praktyki orzeczniczej”, choć stwierdzenie niekonstytucyjności najważniejszych, fundamentalnych przepisów „powoduje, że reszta przepisów ustawy staje się niestosowna, bezprzedmiotowa albo wynikowo niezgodna z konstytucją”<sup>22</sup>.

## Postępowanie przed TK

Zarysowana odmiennność kontroli materialnej i formalnej nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w przepisach ustawy o TK. Rozdział 8 tej ustawy zatytułowany *Przepisy szczególne o postępowaniu przed Trybunałem* normuje odrębności w zakresie rozpatrywania skarg konstytucyjnych, wniosków dotyczących partii politycznych, sporów kompetencyjnych, a także w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta. Pozostałe przepisy ustawy o TK nie zawierają żadnych rozwiązań adresowanych wprost do tytułowej materii, co oznacza, że wnioski i skargi, pytania prawne,

<sup>18</sup> Źródłem naruszenia konstytucyjnych wymogów ustawodawczych może być także przepis ustawy, określający datę wejścia w życie ustawy. Zastosowanie daty pewnej skróciło, jak podnosił Prezydent, termin, o którym mowa w art. 122 ust. 2 Konstytucji. Zob. wyrok TK z 17 lipca 2019 r., sygn. akt Kp 2/18. Tym samym naruszyło konstytucyjne standardy postępowania.

<sup>19</sup> M. Ziółkowski, op. cit., s. 275 i n.

<sup>20</sup> Wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15.

<sup>22</sup> A. Kustra, *Kontrola konstytucyjności całej ustawy*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 26.

które dotyczą zarzutu naruszenia Konstytucji przez brak kompetencji do wydania ustawy lub przez czynność prawodawczą (zarzuty formalne), są rozpatrywane w takim samym trybie, jak zarzuty oparte na materialnej niezgodności z konstytucyjnym wzorcem (zarzuty materialne). Ocena obu zarzutów wywołuje ten sam skutek dla ustawy, wobec której TK może stwierdzić albo jej zgodność, albo jej niezgodność z Konstytucją RP.

Przedmiotem orzeczenia jest zatem zawsze ustawa, co znajduje swoje potwierdzenie w konstrukcji wyroku (zgodnie z art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy o TK w orzeczeniu należy wskazać poddany kontroli akt normatywny lub jego część). Przepis art. 108 ustawy o TK nie upoważnia do ujawnienia ocenianej czynności prawodawczej w sentencji rozstrzygnięcia. Taki stan rzeczy pozwala, zdaniem M. Ziółkowskiego, odróżnić przedmiot orzeczenia od przedmiotu oceny. Tym ostatnim jest czynność prawodawcza, zaś jej ocena „stanowi przesłankę stwierdzenia zgodności albo niezgodności aktu normatywnego”<sup>23</sup> lub jego części, a który to zarzut wyczerpuje pojęcie „przedmiotu orzeczenia”. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w sentencji wyroku sądu konstytucyjnego.

Obie formy kontroli różni nie tylko przedmiot oceny, ale także zakres swobody sądu konstytucyjnego w ramach postępowania opartego na zasadzie skargowości<sup>24</sup>. „W ocenie TK, może on badać dochowanie standardów procesu prawodawczego, niezależnie od stanowiska podmiotu inicjującego postępowanie. Wskazane stanowisko jako odstępstwo od zasady skargowości jest niekiedy krytykowane w doktrynie, w chwili obecnej należy je jednak uznać za wiążące, niezależnie od wątpliwych argumentów wskazywanych niekiedy na jego uzasadnienie”. Na poparcie tej tezy można przywołać wyrok TK z 4 listopada 2018 r. wydany w sprawie Kp 1/18<sup>25</sup>, w której zarzuty natury formalnej dotyczyły braku odpowiednio przeprowadzonych konsultacji, co zdaniem wnioskodawcy naruszyło art. 7 Konstytucji. TK natomiast dostrzegł z urzędu inne okoliczności faktyczne, które nie zostały podniesione przez inicjatora postępowania, a które miały wpływ na legalność całej ustawy. Zdaniem TK przebieg głosowania w Senacie budził poważne wątpliwości faktyczne i prawne, albowiem rozpatrując zaskarżoną ustawę, senatorowie wyjęli karty do głosowania z urządzeń elektronicznych<sup>26</sup>, co uniemożliwiło prawidłowe ustalenie liczby osób

<sup>23</sup> M. Ziółkowski, op. cit., s. 265.

<sup>24</sup> Tak: L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014; zob. też K. Wojtyczek, *Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1, s. 34 i nast.

<sup>25</sup> Sprawa dotyczyła zniesienia limitu składek na ubezpieczenie społeczne. TK stwierdził, że ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw: 1) jest zgodna z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 2) jest niezgodna z art. 7 Konstytucji.

<sup>26</sup> Trybunał ustalił: „Marszałek Senatu ogłosiła wyniki głosowania nr 37 podane przez maszynę do głosowania (a zatem zgodnie z trybem opisanym w art. 53 ust. 2 Regulaminu Senatu),



biorących udział w głosowaniu nad ustawą: „Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem faktu, ale jest sądem prawa. W zakresie jego kompetencji nie leży pogłębione badanie przebiegu głosowania w Senacie. Jednak z dostarczonych Trybunałowi dokumentów wynika, że w trakcie głosowania nad zaskarżoną ustawą doszło do sytuacji uniemożliwiającej stwierdzenie ze stuprocentową pewnością, iż ustawę przegłosowano. Trybunał nie dysponuje możliwościami ani prawnymi, ani faktycznymi, by te wątpliwości rozwiązać”. W konkluzjach TK stwierdził jednak, że zarzut Prezydenta jest całkowicie bezzasadny, ale uznał nowelizację za niezgodną z art. 7 Konstytucji RP w związku z uchybieniami proceduralnymi na senackim etapie prac nad zaskarżoną ustawą. Po wyższy wyrok, który zapadł w pełnym składzie, potwierdza tezę, że TK może działać *ex officio* w ramach postępowania wszczętego skargą, wnioskiem lub pytaniem prawnym, jeśli dostrzeże wady procesu ustawodawczego<sup>27</sup>. W tym przypadku nie ma znaczenia, czy zarzut został sformułowany w piśmie inicjującym postępowanie. W praktyce możliwe są następujące konfiguracje: 1) inicjator postępowania wnosi zarzuty materialnoprawne, a TK podejmuje kontrolę legalności ustawy z urzędu; 2) inicjator postępowania inicjuje kontrolę legalności ustawy, a TK dostrzega inne, ważniejsze uchybienia, jakie miały miejsce w ocenianej procedurze ustawodawczej; 3) inicjator postępowania podnosi zarzuty o mieszanym charakterze, a TK z urzędu dostrzega inne, ważniejsze uchybienia, jakie miały miejsce w ocenianej procedurze ustawodawczej. Uzasadniając takie działanie, TK podaje: „Ocena procesu uchwalania aktu prawnego jest zatem warunkiem oceny, czy dany dokument w ogóle jest aktem prawnym i jako taki może funkcjonować w systemie prawnym. O ile w przypadku aktów uchwalonych na długo przed wniesieniem przez wnioskodawcę wniosku (skargi) tryb ich uchwalenia nie podlega tak szczegółowej analizie, a stwierdzenie ewentualnych uchybień mogłoby mieć poważne skutki dla systemu prawnego, o tyle w kontroli prewencyjnej Trybunał bardziej niż w każdym innym przypadku zobowiązany jest zadbać o to, by do obrotu prawnego nie weszły akty normatywne, które formalnie nimi nie są”<sup>28</sup>.

z których wynikało, że w spornym głosowaniu brak było kworum, następnie zarządziła – bez podstawy prawnej – przerwę, po której podała inne wyniki głosowania. Trybunał nie znajduje w przepisach prawa regulujących zagadnienie głosowania w Senacie, obliczania jego wyników i podawania kworum, przepisów, które pozwalałyby na tryb postępowania, który miał miejsce w trakcie głosowania nr 37 nad zaskarżoną ustawą” (sygn. akt Kp 1/18).

<sup>27</sup> O działaniu TK z urzędu i kształtowaniu się orzecznictwa zob. A. Kustra, *Zasada związania granicami wniosku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 49 i nast.; P. Radziejewicz, *Notyfikacja jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, vol. XXXI, s. 676.

<sup>28</sup> Do analizowanego wyroku zostały wniesione zdania odrębne, w których podnoszono argument związania TK granicami wniosku i zasadą skargowości, co uniemożliwiało rozpoznanie z urzędu naruszeń procedury ustawodawczej w Senacie: „Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z Konstytucją, orzeka zawsze tylko wskutek wszczęcia postępowania z wnioskiem albo pytaniem sądu, albo skargą konstytucyjną, a nie z urzędu, i tylko w granicach zaskarżenia wniosku albo pytania sądu, albo

Jakkolwiek sformułowane stanowisko wydaje się dominujące w orzecznictwie, to nadal można odnotować orzeczenia, w których TK uchyla się od działania *ex officio*. Tytułem przykładu można wskazać dwie sprawy zainicjowane pytaniami prawnymi o sygn. akt P 4/18 i P 10/20, związane ze sobą przedmiotem kontroli. Istota sporu w sprawie o sygn. akt P 10/20 dotyczyła niezgodności treściowej, zaś w sprawie o sygn. akt P 4/18 miała charakter mieszany<sup>29</sup>. W pierwszej kolejności TK zajął się sprawą wniesioną w 2020 r. i w rezultacie jej rozpoznania nie uchylił domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów<sup>30</sup>. Nie rozpatrzył jednak wątpliwości konstytucyjnych, jakie wiązały się z trybem uchwalenia zaskarżonej nowelizacji. Zarzuty natury formalnej były dość poważne, ponieważ dotyczyły kworum, zaś materia ustawy (druga obniżka emerytur byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa) – wrażliwa społecznie i politycznie. Pomiął podnoszone w sprawie o sygn. akt P 4/18 naruszenia trybu ustawodawczego. Znane mu były one z urzędu i mógł je rozstrzygnąć, działając *ex officio*. W świetle wypracowanych standardów orzeczniczych, jak się wydaje, stwierdzenie przez TK braku zasadności zarzutów materialnoprawnych sformułowanych w sprawie o sygn. akt P 10/20 powinno być poprzedzone kontrolą legalności zaskarżonej ustawy<sup>31</sup>. Osiągnięcie tego celu było możliwe w następujący sposób, tj. przez: 1) rozpoznanie sprawy o sygn. akt

skargi. Potwierdza to art. 67 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgodnie z którym Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że na tle prokonstytucyjnej wykładni, ale także w kontekście art. 67 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym art. 68 tej ustawy stanowi o kontroli prawidłowości procesu legislacyjnego, ale tylko podejmowanej wskutek podniesienia stosownego zarzutu przez wnioskodawcę albo sąd pytający, albo skarżącego” (sygn. akt Kp 1/18). Z kolei w doktrynie prawa uznaje się za wątpliwy „(...) argument, że dopuszczalność prowadzenia *ex officio* kontroli trybu ustawodawczego płynie z faktu, że skoro art. 188 Konstytucji czyni przedmiotem kontroli TK »ustawę«, to przed przejściem do kontroli merytorycznej należy ustalić, czy w ogóle mamy w danym przypadku do czynienia z »ustawą«, a więc aktem uchwalonym w odpowiedniej procedurze” – zob. M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 43.

<sup>29</sup> Sąd pytający podniósł zarzut naruszenia konstytucyjnej procedury ustawodawczej (brak kworum) wobec ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. poz. 2270).

<sup>30</sup> Zob. wyrok TK z 16 czerwca 2021 r., sygn. akt P 10/20, w którym TK orzekł, że art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r., poz. 723) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W pozostałym zakresie umorzył postępowanie.

<sup>31</sup> Na tę okoliczność zwraca uwagę sędzia TK Piotr Pszczółkowski w zdaniu odrębnym do wyroku w sprawie P 10/20 – zob. też wyrok TK z 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02.



P 4/18 jako pierwszej lub 2) dopuszczenie kontroli legalności ustawy *ex officio* w sprawie o sygn. akt P 10/20, lub 3) połączenie obu spraw do łącznego rozpatrywania.

Drugi przykład „rozszczelnienia” prezentowanej koncepcji działania *ex officio* zapadł na tle realizacji ustawowego obowiązku należytego uzasadnienia zarzutów naruszenia Konstytucji RP przez ustawę lub jej przepis. Czując się związanym granicami wniosku, obejmującego zarzuty o charakterze formalno-materialnym, TK umorzył postępowanie w zakresie kontroli legalności ustawy, ponieważ „argumentacja zaprezentowana we wniosku grupy posłów nie obrazuje w pełni skali wszystkich problemów konstytucyjnych, jakie zaistniały w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy nowelizującej. Aby móc dokonać oceny konstytucyjności tej procedury, Trybunał musiałby samodzielnie sformułować zarzuty, do czego nie jest uprawniony. W ocenie Trybunału uzasadnienie zarzutu niezgodności procedury uchwalania ustawy nowelizującej z konstytucją jest niewystarczające. Z tego względu Trybunał na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postanowił o umorzeniu postępowania w odniesieniu do tego zarzutu. Rozstrzygnięcie to nie zamyka natomiast możliwości ewentualnej oceny trybu uchwalania ustawy nowelizującej w odrębnym postępowaniu, na podstawie innego wniosku”<sup>32</sup>.

## Wzorce kontroli

W nauce prawa i w orzecznictwie TK dokonuje się podziału wzorców kontroli na: 1) bezpośrednie i pośrednie, 2) pierwszego i drugiego stopnia lub 3) wzorce ogólne i wzorce szczegółowe. Obok tego wprowadza się pojęcie wymogów trybu ustawodawczego. Do kategorii wzorców pośrednich i bezpośrednich odwołuje się TK. Przez wzorce bezpośrednie należy rozumieć przepisy Konstytucji, które normują proces ustawodawczy. Z kolei konstytucyjne wzorce pośrednie nakazują organom przestrzeganie reguł tworzenia prawa, których źródłem są normy ustawowe, regulaminowe lub nawet międzynarodowe<sup>33</sup>. W doktrynie prawa A. Syryt zaproponowała, aby konstytucyjne wzorce kontroli podzielić na ogólne i szczególne. I tak ogólne konstytucyjne wzorce kontroli nie normują trybu ustawodawczego, ale nakazują uczestnikom

<sup>32</sup> Wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16.

<sup>33</sup> „Najczęściej, w wypadku zarzutu naruszenia trybu prawodawczego, art. 7 Konstytucji nie stanowi bezpośredniego wzorca kontroli, skoro tryb stanowienia aktów normatywnych określają stosowne przepisy szczególne. Wzorzec ten bywa przywoływany w związku z przepisami regulującymi tryb prawodawcy (art. 112, art. 118 czy art. 119 Konstytucji). Jednakże stwierdzenie naruszenia trybu prawodawczego przez organy władzy publicznej może być równocześnie kwalifikowane jako działanie bezprawne, tj. naruszające zasadę legalizmu” – wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09.

procesu ustawodawczego działanie na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP) i zgodnie z prawem, a także przyjmowania ustaw w demokratycznej procedurze (art. 2 Konstytucji RP). Z kolei konstytucyjne wzorce szczegółowe normują wprost postępowanie ustawodawcze i są ujęte przede wszystkim w rozdziale IV Konstytucji RP, a także w innych przepisach ustawy zasadniczej odnoszących się do szczególnych procedur ustawodawczych (np. ustawa budżetowa, ustawa ratyfikacyjna)<sup>34</sup>. Z kolei podział na wzorce pierwszego i drugiego stopnia, zaproponowany przez M. Ziółkowskiego, opiera się na wyróżnieniu dodatkowego kryterium oceny, tj. wymogu prawodawczego. Wymogi prawodawcze określają zakres czynności konwencjonalnych, jakie należy podjąć w procedurze stanowienia prawa, aby ustawa doszła do skutku. Źródłem wymogów może być zarówno ustawa zasadnicza, jak i regulaminy parlamentu lub prawo międzynarodowe, ponieważ wyznaczają one sekwencje czynności podejmowanych przez organy i inne podmioty w postępowaniu ustawodawczym. W tym układzie odniesienia wzorcem kontroli pierwszego stopnia jest przepis Konstytucji RP, który jest jednocześnie źródłem wymogów (do wzorców pierwszego stopnia należałoby więc zaliczyć przepisy Konstytucji RP, które regulują tryb ustawodawczy, tj. art. 118–123, art. 219, art. 221–224) i wzorcem konstytucyjnym, który zostanie ujawniony w sentencji orzeczenia TK. Wzorcem drugiego stopnia natomiast jest przepis Konstytucji RP, który chociaż nie zawiera wspomnianych „wymogów odnoszących się do czynności prawodawczej, to jednak formułuje adresowany do prawodawcy nakaz przestrzegania wymogów wynikających z innych niż Konstytucja aktów normatywnych”<sup>35</sup>. Naruszenie wymagań proceduralnych musi być rozpatrywane jako zachowanie niezgodne z art. 2, art. 7 lub art. 9 Konstytucji RP<sup>36</sup>. Jeszcze raz należy podkreślić, że o ile wzorce muszą mieć swoje źródło w Konstytucji, o tyle źródłem wymogów mogą być przepisy zarówno ustawy zasadniczej, jak i regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu, umowy międzynarodowe czy też akty normatywne pochodzące od organów UE<sup>37</sup>.

Obowiązek przestrzegania pierwotnego i pochodnego prawa UE w procedurze ustawodawczej stanowił przedmiot zawisłego przed TK sporu, którego istota dotyczyła braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy hazardowej. W sprawie tej inicjator postępowania powołał dodatkowo art. 9 Konstytucji RP (obok art. 2 i art. 7 Konstytucji RP) jako wzorzec drugiego stopnia

<sup>34</sup> A. Syryt, op. cit., s. 90–98.

<sup>35</sup> M. Ziółkowski, op. cit., s. 271.

<sup>36</sup> Np. art. 7 Konstytucji RP stanowił podstawowy wzorzec kontroli trybu ustawodawczego w sprawie zakończonej rozstrzygnięciem TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15.

<sup>37</sup> Szerzej: P. Sobolewski, *Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego stosowania regulaminu Sejmu w procesie ustawodawczym*, [w:] S. Peszkowski, W. Federczyk (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019.

z tej przyczyny, że notyfikacja norm i przepisów technicznych jest procedurą wynikającą wprost z art. 114 ust. 1 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE). W tym układzie odniesienia TK stanął przed koniecznością odpowiedzi na pytanie, czy wymagania dotyczące notyfikacji tzw. przepisów technicznych, o których mowa w dyrektywie 98/34/WE i art. 114 ust. 1 TFUE, stanowią element trybu ustawodawczego i czy jego niedochowanie pociąga za sobą naruszenie Konstytucji RP. Tezy tego rozstrzygnięcia, które utrzymało domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów, rysują się następująco<sup>38</sup>. Po pierwsze, TK uznał swoją kognicję do oceny trybu uchwalenia ustawy z perspektywy dochowania europejskich standardów<sup>39</sup>. Po drugie, procedura notyfikacji nie stanowi konstytucyjnego elementu postępowania ustawodawczego, a więc jej pominięcie nie prowadzi do naruszenia wzorców pierwszego stopnia, czyli wymogów postępowania, które wynikają wprost z ustawy zasadniczej. Po trzecie, TK ustalił, że jakkolwiek notyfikacja przepisów technicznych nie jest tożsama z opiniowaniem lub konsultowaniem projektów ustaw, to jednak wykazuje wspólne cechy, które pozwalają uznać ją za instytucję podobną. Ma ona charakter „zbliżony do konsultacji, powiadomień czy też uzgodnień dotyczących projektów aktów normatywnych”. Powyższa konstatacja pozwoliła TK ocenić zawisły przed nim problem konstytucyjny z punktu widzenia standardów orzeczniczych, które wypracował, rozpatrując zarzuty braku przewidzianych prawem konsultacji w procesie ustawodawczym. Ponadto TK dodał, że z treści art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, wskazującego na pierwszeństwo prawa pochodnego UE przed ustawą, nie można wyprowadzać wniosku, że obowiązek notyfikacji jest uprzywilejowany w stosunku do procedur opiniowania i konsultowania, wynikających z aktów ustawowych<sup>40</sup>. Zaznaczył także, że „(...) z perspektywy prawa

<sup>38</sup> Inaczej problem ten ujmował Sejm jako uczestnik postępowania przed TK, dla którego „(...) uchybienie wynikającym z dyrektywy obowiązkom notyfikacyjnym nie niweczy żadnego celu, który można byłoby uznać za konstytucyjnie doniosły, nie wpływa także na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, w tym zwłaszcza na wykonywane w tym procesie uprawnienia parlamentarzystów. Przewidziana w akcie prawa pochodnego UE procedura notyfikowania krajowych aktów normatywnych zawierających przepisy techniczne nie stanowi – w ocenie Sejmu – elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Okoliczność ta, zważywszy przedstawione argumenty oraz główny nurt dotychczasowych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat granic jego kognicji oraz relacji prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej, przemawia za uznaniem, że ocena zgodności przepisów ustawy z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji z perspektywy zarzutu naruszenia procedury notyfikacyjnej pozostaje poza sferą właściwości sądu konstytucyjnego”. Sejm podsumował swoje stanowisko wnioskiem o umorzenie postępowania w zakresie kontroli zaskarżonych przepisów z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji RP ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku – zob. stanowisko Sejmu z 23 lutego 2014 r., BAS-WPTK-484/14, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=11979&sprawa=12856> (data dostępu: 31.07.2025).

<sup>39</sup> Zob. wyroki TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12 i z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08.

<sup>40</sup> Krytycznie: M. Taborowski, *Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych (w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE) – uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.03.2015 r. (P 4/14)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 11, s. 14 i nast.

krajowego wymóg uprzedniej notyfikacji wynika przede wszystkim z rozporządzenia w sprawie notyfikacji, które korzysta w tym względzie z domniemania prawidłowej implementacji, jego ranga jest jednak niższa niż ustawy”. Po czwarte (i najważniejsze), obowiązek notyfikacji zaskarżonych przepisów nie wynikał, zdaniem TK, jednoznacznie z europejskich wymogów trybu prawodawczego, a więc nie było pewności, czy taki obowiązek obciążał władze polskie w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE i rozporządzenia w sprawie notyfikacji, bowiem „ocena dochowania procedury notyfikacyjnej wchodzi w grę dopiero w momencie stwierdzenia, że mamy do czynienia z przepisem czy też przepisami technicznymi. Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy jednak dokonywanie wiążącej wykładni kwestionowanych przepisów z perspektywy ich potencjalnego i hipotetycznego charakteru technicznego. Jak słusznie podkreślił TSUE w wyroku w sprawie Fortuna i inni dokonanie tego ustalenia należy do sądów krajowych, a więc sądów administracyjnych i karnych, które będą stosować przepisy ustawy o grach hazardowych, rozstrzygając konkretne sprawy”.

Powyższe rozumowanie doprowadziło TK do wniosku, że „brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji”<sup>41</sup>. Tym samym zaskarżone przepisy są zgodne z art. 2 i art. 7 w zw. z art. 9 Konstytucji RP. Ten ostatni wzorzec kontroli nie doczekał się szerszego odniesienia w sprawie zaniechania notyfikacji. Ponadto w doktrynie prawa podnosi się, że „TK nie wskazał wprost, czy prowadzony przez niego test konstytucyjnej doniosłości uchybienia procedurze prawodawczej dotyczy naruszenia przez organy krajowe dyrektywy 98/34/WE, czy rozporządzenia w sprawie notyfikacji, czy obydwu tych aktów prawnych równocześnie. Jest to o tyle istotne, że w swoim wywodzie TK przyjmuje istnienie dwóch perspektyw, z których można prowadzić ocenę dochowania procedury notyfikacyjnej – perspektywę prawa unijnego i perspektywę prawa krajowego”<sup>42</sup>. Argumentacja TK pozostawia również niedosyt w kwestii oceny intensywności naruszeń, ponieważ TK nie stwierdził kategorycznie, że prawodawca działał zgodnie z prawem i na podstawie prawa, ale uznał, jak się wydaje, że siła naruszeń nie jest na tyle istotna, by uchylić domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Zagadnienie istotności naruszeń

<sup>41</sup> TK orzekł, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2009 r., Nr 201, poz. 1540; z 2010 r., Nr 127, poz. 857; z 2011 r., Nr 106, poz. 622 i nr 134, poz. 779; z 2013 r., poz. 1036 oraz z 2014 r., poz. 768 i 1717) są zgodne z: 1) art. 2 i art. 7 w zw. z art. 9 Konstytucji RP, 2) art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>42</sup> Zob. M. Laskowska, *Notyfikacja – Konstytucja – Trybunał Konstytucyjny*, [w:] M. Taborski (red.), *Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.

wymogów trybu ustawodawczego stanowi, jak się wydaje, centralny problem kontroli legalności ustawy<sup>43</sup>.

## Istotność naruszeń

W orzecznictwie TK konsekwentnie przyjmuje się, że ustawodawca jest w pierwszej kolejności związany wymogami konstytucyjnymi. Naruszenie zaś konstytucyjnych norm (przepisów), które określają tryb stanowienia ustawy, jest bezwzględnym i istotnym naruszeniem ustawy zasadniczej<sup>44</sup>. Oczywistość tej konstatacji nie wytrzymuje jednak konfrontacji z praktyką konstytucyjną, czego dowodem jest choćby wyrok TK z 5 października 2017 r., sygn. akt Kp 4/15, w którym TK przyjął, „(...) że naruszenie konstrukcji domniemania przyjęcia senackiej poprawki podczas procesu legislacyjnego nie jest na tyle poważnym uchybieniem art. 121 ust. 3 Konstytucji, by stwierdzić niekonstytucyjność ustawy”<sup>45</sup>.

W przedmiotowej sprawie Prezydent, w trybie kontroli prewencyjnej, za skarżył ustawę z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (dalej jako ustawa o kuratorach), zaś wzorcami konstytucyjnymi uczynił art. 121 ust. 3 oraz art. 122 ust. 1 w zw. z art. 7 i art. 95 ust. 1 Konstytucji RP. Istota sporu zawisłego przed TK dotyczyła naruszeń konstytucyjnych standardów procedury ustawodawczej w zakresie rozpatrzenia przez Sejm poprawek senackich wniesionych do ustawy o kuratorach sądowych. Jak zauważa Piotr Chybalski, „zarysowany problem konstytucyjny ma charakter precedensowy, gdyż w toku ponad 20-letniego obowiązywania obecnej Konstytucji

<sup>43</sup> W nauce prawa można odnaleźć pogląd, w myśl którego art. 2 Konstytucji RP może stanowić normatywne źródło zasad dotyczących trybu uchwalenia ustawy. Od lat TK wykorzystuje klauzulę demokratycznego państwa prawa do inferowania z niej szczegółowych zasad – norm odnoszących się do jakości stanowionego prawa. Zasady pochodne jako konstytucyjne standardy postępowania ustawodawczego, pozwalałyby na dokładniejszą lub bardziej precyzyjną ocenę czynności konwencjonalnych – tak: P. Radziejewicz, *Notyfikacja...*, s. 683–684. Do konstytucyjnych standardów tworzenia prawa wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego nawiązuje Piotr Uziębło, oceniając prace nad zmianą kodeksu wyborczego w celu przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie trwało dwie godziny i 43 minuty. Jak zauważa autor, ustawa została uchwalona nie tylko z naruszeniem przepisów regulaminowych, lecz także z naruszeniem konstytucyjnych standardów tworzenia prawa wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego” – zob. P. Uziębło, *Jak nie stanowić prawa, czyli uwagi na marginesie procesu uchwalania ustawy z 6.04.2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.*, <https://palestra.pl/pl/e-palestra/17/2020/jak-nie-stanowic-prawa-czyli-uwagi-na-marginesie-procesu-uchwalania-ustawy-z-6.04.2020-r.-o-szczegolnych-zasadach-przeprowadzania-wyborow-powszechnych-na-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-zarzadzonych-w-2020-r> (data publikacji 25.06.2020).

<sup>44</sup> Wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12.

<sup>45</sup> O. Kazalska, *Domniemanie przyjęcia poprawki senackiej jako konstytucyjny standard procesu legislacyjnego*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 7, s. 89.

ani razu nie doszło do przeprowadzenia w Sejmie głosowania nad przyjęciem senackiej poprawki do ustawy<sup>46</sup>. Ze sprawozdania stenograficznego wynikało bowiem, że Marszałek Sejmu zadała pytania: „Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem poprawek?”, „Kto jest przeciw?”, „Kto się wstrzymał?”. Następnie Marszałek Sejmu stwierdziła, że głosowało 428 posłów, „za” było 417 posłów, „przeciw” – 8 posłów, a wstrzymało się od głosu trzech posłów. Ostatecznie podała do wiadomości wynik głosowania, ogłaszając, że Sejm odrzucił poprawkę bezwzględną większością głosów<sup>47</sup>. Zgodnie z art. 122 Konstytucji RP ustawa została przekazana Prezydentowi do podpisu, lecz jej tekst nie zawierał poprawek Senatu przyjętych, jak się wydaje, podczas głosowania w Sejmie. Zdaniem Prezydenta Sejm – w świetle przedstawionego przebiegu głosowania – naruszył art. 121 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten przewiduje, że uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W doktrynie prawa utrwalone jest stanowisko, że przepis ten nie pozwala na poddanie „pod głosowanie wniosku o przyjęcie uchwały Senatu ani wniosku o przyjęcie poprawki – nawet gdyby komisja wnioskowała o ich przyjęcie<sup>48</sup>”. Sejm rozpatruje wnioski Senatu w formule negatywnej, opartej na domniemaniu przyjęcia poprawki.

Do innych wniosków doszedł Trybunał, który stwierdził, że, po pierwsze, „nie można bowiem przyjąć, że powołany przepis bezwzględnie przesądza o formule językowej, jaka może być użyta podczas poddawania pod głosowanie poprawek senackich”. Po drugie, „z praktyki parlamentarnej, jak i z poglądów wyrażonych w doktrynie wynika, że Sejm, rozpatrując poprawki Senatu, głosuje nad ich odrzuceniem. Zdaniem Trybunału, jeśli jednak dojdzie do innego głosowania – tj. tak jak w rozpatrywanej sprawie, w której posłowie głosowali za przyjęciem poprawek senackich i z takiego głosowania można wywieść, że Sejm nie odrzucił uchwały Senatu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, to należy uznać, że skutecznie przeprowadzono głosowanie, o którym mowa w art. 121 ust. 3 Konstytucji”. Tak więc w opinii TK Sejm nie naruszył art. 121 ust. 3 Konstytucji, ponieważ intencje posłów wyrażone podczas głosowania były jasne i nie budziły wątpliwości.

Innego zdania był Sejm, który – jako uczestnik postępowania przed TK – stwierdził, że trudno jest ustalić intencje posłów biorących udział w głosowaniu.

<sup>46</sup> P. Chybalski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5.10.2017 r., Kp 4/15 (głosowanie w Sejmie „nad przyjęciem” senackiej poprawki do ustawy)*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 9, s. 140.

<sup>47</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu w dniu 5 sierpnia 2015 r.

<sup>48</sup> K. Wojtyczek, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 350; P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014, s. 285.



Nie można jednoznacznie określić, czy głosowali za odrzuceniem, kierując się utartą formułą negatywnego głosowania, czy za przyjęciem poprawki – zgodnie z zadaniem im pytaniem. „Trzeba nadto wziąć pod uwagę, że *in casu* nie ma możliwości udowodnienia, jakie były intencje poszczególnych posłów biorących udział w głosowaniu. Z uwagi na brzmienie art. 104 ust. 1 Konstytucji (»Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców«), który wyklucza ustanawianie prawnych więzów przedstawicielstwa pomiędzy posłami a jakimikolwiek innymi podmiotami niż naród [szerzej na ten temat zob. postanowienie TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08], niedopuszczalne byłoby również uznanie, że stanowisko prezentowane przez przedstawiciela klubu czy koła przesądza o tym, jaką decyzję w toku głosowania podejmie lub podjął poseł zrzeszony w takim klubie albo kole. W konsekwencji należy przyjąć, że przedmiot, a w dalszej kolejności także rezultat głosowania, nie może być rekonstruowany inaczej, niż z uwzględnieniem brzmienia poprzedzającej to głosowanie formuły”. W konkluzjach Sejm stwierdził, że poddana kontroli w niniejszym postępowaniu czynność prawodawcza została dokonana z naruszeniem art. 121 ust. 3 Konstytucji RP<sup>49</sup>.

Formuła pytania pozytywnego przy rozpatrywaniu poprawek Senatu pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 121 ust. 3 Konstytucji RP i utrwalonym zwyczajem<sup>50</sup>. Ten ostatni powinien stanowić argument dodatkowy, przesądzający o niekonstytucyjności trybu przyjęcia ustawy o kuratorach sądowych. Trzeba bowiem pamiętać, że prawo parlamentarne nasycone jest zwyczajami konstytucyjnymi, stanowiącymi źródło prawa<sup>51</sup>. W miejsce literalnej wykładni wzorca kontroli wzmocnionej zwyczajem TK ocenił dochowanie standardów postępowania ustawodawczego, przyjmując za punkt wyjścia intencje posłów, które stanowiły z jednej strony przedmiot jego oceny, zaś z drugiej – wyznaczały, jak się wydaje, pozakonstytucyjny standard postępowania. Ten standard postępowania nie mógł być w tej sprawie decydujący, gdyż intencje posłów głosujących w dniu 5 sierpnia 2015 r. były niejasne. Nie było wiadomo, „czy oddając głosy »za«, opowiedzieli się za przyjęciem, czy odrzuceniem poprawek”.

Dokonana przez TK wykładnia art. 121 ust. 3 Konstytucji RP pozwoliła na stwierdzenie bezzasadności zarzutu Prezydenta. Uznanie jednak dopuszczalności przeprowadzenia „głosowania pozytywnego” nad poprawkami Senatu nie przesądziło, „że w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia trybu

<sup>49</sup> Zob. stanowisko Sejmu z 22 lutego 2017 r., BAS-WPTK-1971/15, s. 13, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=16241&sprawa=15995> (data dostępu: 31.07.2025).

<sup>50</sup> Jak zauważa P. Chybalski, negatywna formuła rozpatrywania poprawek senackich była odpowiedzią na istniejące deficyty procedury ustawodawczej pochodzące jeszcze z okresu dwudziestolecia międzywojennego, a które zaktualizowały się z chwilą przywrócenia Senatu w 1989 r. Zob. J. Chybalski, *Głos do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5.10.2017 r.*, *Kp 4/15...*

<sup>51</sup> Zob. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 6.

ustawodawczego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że czynność prawodawcza w postaci interpretacji wyniku przeprowadzonego głosowania została dokonana przez Marszałek Sejmu błędnie. Jest to istotne uchybienie proceduralne, gdyż jego konsekwencją jest – wbrew intencjom posłów, których bezwzględna większość opowiedziała się za przyjęciem poprawek Senatu – nieuwzględnienie tych poprawek w tekście ustawy, który został przedłożony Prezydentowi do podpisu”. W rezultacie TK przyjął, że skutkiem błędu Marszałek Sejmu, polegającego na ustaleniu wyniku głosowania nad poprawkami Senatu, przekazano Prezydentowi do podpisu ustawę, która nie została uchwalona przez Sejm w rozumieniu konstytucyjnym. Wobec tego TK stwierdził niezgodność ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. z art. 122 ust. 1 w zw. z art. 121 ust. 3 Konstytucji RP.

Wyrok ten nie wpłynął na zmianę praktyki parlamentarnej ukształtowanej literalnym brzemieniem art. 121 ust. 3 Konstytucji RP. Po jego wydaniu Sejm nadal rozpatruje poprawki Senatu, stosując negatywną formułę pytania. Usuwa ona wszelkie wątpliwości co do interpretacji intencji posłów wobec poprawek senackich i pozwala jednoznacznie stwierdzić treść uchwalonej ustawy. Konkludując, nie każde naruszenie przez ustawodawcę konstytucyjnych wymogów trybu ustawodawczego jest istotne, a w rezultacie prowadzące do stwierdzenia nielegalności ustawy.

Wymogi pozakonstytucyjne dzielą się na niesamoistne i samoistne. Wymogi niesamoistne doprecyzowują i rozwijają konstytucyjne zasady procesu ustawodawczego. Mogą być one prostym przełożeniem przepisów ustawy zasadniczej, a ich naruszenie pociąga za sobą naruszenie także odpowiednich norm Konstytucji RP. Mogą też być ich szeroko rozumianą implementacją. W tym drugim przypadku zbliżają się do tzw. wymogów samoistnych. Te z kolei pozbawione są bezpośredniego zakotwiczenia w ustawie zasadniczej, a ich naruszenie może czynić procedurę ustawodawczą niezgodną z zasadą legalizmu lub zasadą demokratycznego państwa prawa<sup>52</sup>. Pominiecie samoistnych wymogów w procedurze stanowienia prawa stanowi względną przesłankę niekonstytucyjności ustawy<sup>53</sup>. Nie każde bowiem naruszenie pozakonstytucyjnych unormowań dotyczących przebiegu procedury ustawodawczej musi wiązać się ze stwierdzeniem niezgodności z art. 2, art. 7 Konstytucji RP<sup>54</sup>. Naruszenie pozakonstytucyjnych wymogów jest istotne, jeśli podważa

<sup>52</sup> „Nie każde jednak uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy” – wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06.

<sup>53</sup> Zob. wyroki TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98 i z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09.

<sup>54</sup> Zdaniem sędzi Teresy Liszcz naruszenie samoistnych wymogów nie jest naruszeniem Konstytucji RP – zob. zdanie odrębne do wyroku TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07.

demokratyczne standardy stanowienia prawa, wynikające z zasady państwa prawnego i zasady przedstawicielstwa<sup>55</sup>. TK bada, czy uchybienia norm regulaminowych miały wpływ na udział posłów i senatorów w postępowaniu ustawodawczym. Nie chodzi wyłącznie o fizyczne uczestnictwo w posiedzeniu komisji lub izby, ale o realny udział w rzeczowej dyskusji nad uchwalaną ustawą<sup>56</sup>. Wpływ na ostateczną oceną ma także skala naruszeń<sup>57</sup>. A zatem po stwierdzeniu niezachowania pozakonstytucyjnych przepisów normujących tryb dojścia ustawy do skutku przez Sejm i Senat skład orzekający poddaje dalszej weryfikacji dostrzeżone naruszenia według kryteriów, uwzględniając: 1) wagę i doniosłość materii ustawy, 2) znaczenie i funkcje naruszonych przepisów proceduralnych, 3) etap prac legislacyjnych, na którym doszło do naruszenia przepisów proceduralnych, 4) skutek dostrzeżonych naruszeń, 5) skalę i częstotliwość naruszeń, 6) upływ czasu od wejścia ustawy w życie; 7) realną zdolność posłów i senatorów do wyrażania swoich opinii na temat uchwalanego prawa<sup>58</sup>.

Powyższe kryteria TK usystematyzował w wyroku o sygn. akt Kp 1/18, opierając się na dotychczasowym orzecznictwie. Nie stanowiły one jednak punktu odniesienia weryfikacji stwierdzonych nieprawidłowości w postępowaniu ustawodawczym. Zostały one powtórzone w sprawie o sygn. akt Kp 1/19<sup>59</sup>, która dotyczyła obszernej nowelizacji kodeksu karnego. W tym przypadku wpłynęły one na wynik postępowania trybunalskiego.

Prace nad nowelizacją przepisów Kodeksu karnego, obejmującą bardzo szerokie zmiany w zakresie polityki karnej, trwały od 14 maja 2019 r. do 13 czerwca 2019 r. Marszałek przedstawił Prezydentowi ustawę do podpisu w dniu 14 czerwca 2019 r. Szybkie tempo prac nad ustawą w Sejmie było niezgodne z obowiązującą procedurą uchwalania kodeksów, której źródłem jest regulamin Sejmu<sup>60</sup>. TK podzielił zastrzeżenia Prezydenta, że przedstawiona

<sup>55</sup> Wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15. Tak też: sędzia Piotr Tuleja w zdaniu odrębnym do wyroku TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12.

<sup>56</sup> W sprawie o sygn. akt K 31/12 TK wyraził pogląd, że przeprowadzenie pierwszego czytania w komisji zamiast na posiedzeniu Sejmu nie stanowiło naruszenia Konstytucji RP, ponieważ ramy czasowe postępowania ustawodawczego pozwalały na czynny udział posłów. Z kolei do innych wniosków doszedł w sprawie K 31/15, stwierdzając blokadę postępowania ustawodawczego ze względu na jego szybkość. Nie orzekł niekonstytucyjności trybu ustawodawczego jedynie z powodów formalnych (odstąpieniem od utrwalonego poglądu wymagałoby pełnego składu).

<sup>57</sup> Wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15.

<sup>58</sup> Wyroki TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08, z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06 i z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15.

<sup>59</sup> Wyrok TK z 14 lipca 2020 r., sygn. akt Kp 1/19.

<sup>60</sup> Mimo rażącego naruszenia norm regulaminowych, Sejm legitymizował swoje działania. Stwierdził, że „pominięcie trybu legislacyjnego właściwego dla dokonywania zmian w kodyfikacjach doprowadziło do znacznego skrócenia procedowania nad zm. k.k. Zdaniem Sejmu wydłużenie prac legislacyjnych nad uchwaleniem lub zmianą kodeksów nie może być zakwalifikowane jako samostanny cel naruszonych przepisów Regulaminu Sejmu. Jest to jedynie środek, który ma służyć zapewnieniu odpowiedniej staranności prac Sejmu. W kontekście zasad sformułowanych

mu do podpisu ustawa została przyjęta w sposób wadliwy regulaminowo. Powyższa ocena, jak zauważył TK, jest niewystarczająca do stwierdzenia, że ustawa jest niezgodna z art. 7 Konstytucji RP, ponieważ Sejm nie naruszył norm konstytucyjnych, a jedynie nie zachował norm regulaminowych. Konieczne było zatem poddanie stwierdzonych naruszeń dalszej ocenie w celu ustalenia stopnia ich doniosłości. Pierwszym kryterium, do którego odwołał się TK, była powaga regulowanej materii. Ocena zaskarżonej ustawy przez pryzmat doniosłości prawnej i społecznej przywiodła TK do konkluzji o szczególnej wrażliwości regulowanej materii dla praw i wolności człowieka. Kolejne kryterium oceny uchybień norm regulaminowych stanowiła waga naruszonych przepisów, tj. rozdziału 4 działu II regulaminu Sejmu. TK skupił się na ich funkcji gwarancyjnej, służącej zapewnieniu wysokiego poziomu merytorycznego kodeksów: „Kodeksy, jako akty prawne o szczególnym (choć nie wynikającym z Konstytucji) znaczeniu, muszą zawierać normy o bardzo wysokiej jakości legislacyjnej, zapewniające stabilność całemu systemowi. Pośpiech nie służy stanowieniu norm o takim charakterze”. Trzecia przesłanka odnosiła się do związku naruszeń z etapem prac nad ustawą: „(...) naruszenie zasad procedowania miało miejsce już na samym początku procedury ustawodawczej. Pomimo istnienia oczywistych przesłanek skierowania projektu do pracy w trybie właściwym dla kodeksu, a także pomimo sprzeciwów posłów, Marszałek Sejmu skierował ustawę zmieniającą do procedowania w trybie zwykłym oraz dopuścił do sytuacji, w której zmiana znacznej części kodeksu karnego została przeprowadzona w rekordowym wręcz tempie. Nieprawidłowość, do której doszło już na samym początku procedury, miała później przełożenie na dalsze nieprawidłowości procesu legislacyjnego”. Powyższa konkluzja pozwoliła TK stwierdzić, że bezpośrednim skutkiem naruszenia procedury było uchwalenie ważnej społecznie regulacji, która była nieprzeżyłowa i mogła wywołać negatywne skutki w sferze orzecznictwa (np. rozbieżności interpretacyjne), „których nawet sam projektodawca nie był świadom na etapie dokonywania przedłożenia”. Jak zauważył TK, „potencjał nieprawidłowości, szczególnie na gruncie prawa karnego, jest zatem wystarczająco doniosły, by uznać, że i ta przesłanka została spełniona” (przesłanka skutku ewentualnych nieprawidłowości). Jeżeli chodzi o skalę i częstotliwość naruszeń, TK zauważył, że w dotychczasowej praktyce parlamentarnej

---

przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12) nie można zatem przyjąć, że samo tylko naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu, które doprowadziło do przyspieszenia tempa prac nad zmianą kodeksu, może uzasadniać wniosek o sprzeczności uchwalonej ustawy z art. 7 Konstytucji. Do takiej konkluzji potrzebne by było wykazanie, że prace nad zmianą kodeksu były rzeczywiście prowadzone w sposób niedbały, który uniemożliwia właściwe ukształtowanie przepisów uchwalanej ustawy” – zob. stanowisko Sejmu z 29 marca 2020 r., BAS-WAKU-1567/19, s. 15, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=19679&sprawa=21632> (data dostępu: 31.07.2025).

kodeksy i ich nowelizacje były przyjmowane w szczególnej procedurze, a każdej większej nowelizacji kodeksów towarzyszyło powołanie Komisji Nadzwyczajnej.

Podsumowując, rezultaty przeprowadzonego testu pozwoliły stwierdzić, że ustawa doszła do skutku z istotnym naruszeniem norm regulaminowych, mającym charakter kwalifikowany.

## Wnioski

Powyższe konstatacje uprawniają do następujących wniosków. Po pierwsze, ustawodawca nie dostrzegł potrzeby uregulowania w ustawie o TK odrębnego postępowania w sprawie kontroli legalności ustawy mimo istniejącej różnicy pomiędzy tzw. kontrolą materialną a „kontrolą trybową”. W szczególności nie przesądził w sposób autorytatywny o kompetencji TK do działania *in officio*. Po drugie, sąd konstytucyjny kontynuuje linię orzeczniczą w zakresie działania z urzędu w przypadku kontroli legalności ustawy, choć można odnaleźć głosy przeciwnie w doktrynie prawa i w samym składzie TK, należące jednak, jak się wydaje, do mniejszości. Po trzecie, w nauce prawa podnosi się, że TK nie wykształcił spójnej doktryny orzeczniczej w sprawach kontroli legalności ustawy. Centralnym punktem tej doktryny mógłby być art. 2 i art. 4 Konstytucji RP jako źródło zasad pochodnych, które kształtowałyby proces stanowienia ustaw w demokratycznym państwie, a także stanowiły efektywne wzorce kontroli trybu ustawodawczego. Zamiast tego sąd konstytucyjny ocenia legalność według wzorców konstytucyjnych pierwszego stopnia i drugiego stopnia. Wzorce pierwszego stopnia normują postępowanie ustawodawcze i są jednocześnie źródłem wymogów konstytucyjnych. Wzorce konstytucyjne drugiego stopnia (art. 2, art. 7 i art. 9 Konstytucji RP) mają charakter systemowy i stanowią punkt odniesienia do oceny przestrzegania wymogów pozakonstytucyjnych, których źródłem jest ustawa, regulaminy parlamentu, prawo europejskie. Po czwarte, kontrolując tryb uchwalenia ustawy, TK odrzucił możliwość oceny czynności konwencjonalnych przez pryzmat zachowania norm zwyczajowych. Dał temu wyraz w sprawie Kp 1/15, dopuszczając pozytywną formułę rozpatrywania poprawek Senatu, choć negatywna formuła wynika *expressis verbis* z Konstytucji i ukształtowanego zwyczaju. Uznał się natomiast władny do oceny trybu ustawodawczego w perspektywie obowiązku notyfikacji przepisów technicznych. Po piąte, w orzecznictwie TK można dostrzec praktykę polegającą na tym, że po stwierdzeniu niezachowania przez Sejm i Senat pozakonstytucyjnych wymogów skład orzekający poddaje dalszej weryfikacji dostrzeżone naruszenia według kryterium: 1) wagi i doniosłości materii ustawy, 2) znaczenia i funkcji naruszonych przepisów proceduralnych, 3) etapu prac legislacyjnych, na

którym doszło do naruszenia przepisów proceduralnych, 4) skutku dostrzeżonych naruszeń, 5) skali i częstotliwości naruszeń, 6) upływu czasu od wejścia ustawy w życie.

## Wykaz literatury

- Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Chybalski P., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5.10.2017 r., Kp 4/15 (głosowanie w Sejmie „nad przyjęciem” senackiej poprawki do ustawy)*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 9.
- Chybalski P., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., (sygn. akt K 31/12)*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4.
- Chybalski P., *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2014.
- Czepita S., *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 12.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 r.*, [w:] C. Bakalarski, T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Biuro TK, Warszawa 1999.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Kazalska O., *Domniemanie przyjęcia poprawki senackiej jako konstytucyjny standard procesu legislacyjnego*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 7.
- Kustra A., *Kontrola konstytucyjności całej ustawy*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2.
- Kustra A., *Zasada związania granicami wniosku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3.
- Laskowska M., *Notyfikacja – Trybunał Konstytucyjny*, [w:] M. Taborowski (red.), *Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Naleziński B., Wojtyczek K., *Problematyka kompetencji prawodawczych a kontrola konstytucyjności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 1.
- Radziejewicz P., *Notyfikacja jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, vol. XXXI.
- Saffjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1.
- Sobolewski P., *Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego stosowania regulaminu Sejmu w procesie ustawodawczym*, [w:] S. Peszkowski, W. Federczyk (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Wyd. KSAP, Warszawa 2019.
- Syryt A., *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2014.
- Szmyt A. (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2018.



- Taborowski M., *Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych (w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE) – uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.03.2015 r. (P 4/14)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 11.
- Uziębło P., *Jak nie stanowić prawa, czyli uwagi na marginesie procesu uchwalania ustawy z 6.04.2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.*, <https://palestra.pl/pl/e-palestra/17/2020/jak-nie-stanowic-prawa-czyli-uwagi-na-marginesie-procesu-uchwalania-ustawy-z-6.04.2020-r.-o-szczegolnych-zasadach-przeprowadzania-wyborow-powszechnych-na-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-zarzadzonych-w-2020-r>.
- Wojtyczek K., *Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1.
- Ziółkowski M., *Standard legalności ustawy w orzecznictwie konstytucyjnym*, [w:] P. Radziejewicz (red.), *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2015.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Zubik M., Wiącek M., *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4.

## Summary

### The nature of the control of the legality of the mode of lawmaking

**Keywords:** constitutional law, Constitution, legality of legislative procedure, formal control of the law, case law of the Constitutional Tribunal, legislative procedure, significance of violations of legislative procedure, patterns of first- and second-degree control.

The purpose of this article is to present the jurisprudential practice of the Constitutional Court before and after the entry into force of the Law of November 30, 2016, on the organisation and procedure of proceedings before the Constitutional Court. And, above all, to determine what is for the TK, a significant violation of the legislative procedure. The findings have a practical dimension. This is because the allegation of a violation of the mode of enactment of a law can be raised in proceedings before common and administrative courts, which so far have not dealt with so-called mode review. The assumption by the courts of the function of guardian of the Constitution must also involve an assessment not only of the content of the law, but also of the mode of its enactment. The problem of reviewing the legislative procedure of law has long been the subject of analysis and scientific research inspired not only by the jurisprudence of the Constitutional Court, but also by the need to solve the problems. First, the lawmaker did not see the need to regulate in the Law on the Constitutional Court a separate procedure for reviewing the legality of a law, despite the existing difference between so-called “substantive control” and “mode control. In particular, it did not authoritatively prejudice the competence of the Constitutional Court to act in

officio. As a result, the constitutional court has decided to act *ex officio* in the case of reviewing the legality of a law, although one can find dissenting voices in, belonging, however, to a minority. To date, TK has not developed a consistent doctrine of jurisprudence in cases of reviewing the legality of a law. The focal point of this doctrine could be Article 2 and Article 4 of the Constitution as a source of derived principles, which, on the one hand, would shape the process of lawmaking in a democratic state, and on the other hand, would be effective benchmarks for controlling the legislative mode. Instead, the constitutional court evaluates legality according to first-level and second-level constitutional benchmarks. The first-level benchmarks normalise the legislative procedure and are also the source of constitutional requirements. The constitutional benchmarks of the second degree (Article 2, Article 7 and Article 9 of the Constitution) are systemic and provide a reference point for assessing compliance with extra-constitutional requirements, the sources of which are laws, parliamentary regulations, and European law. It is possible to see the practice of the Constitutional Court, which is that once the Seimas and Senate have found a failure to observe extra-constitutional requirements, the adjudicating panel further verifies the perceived violations according to the criterion of: a) the importance and significance of the matter of the law, b) the meaning and function of the violated procedural provisions, c) the stage of legislative work at which the procedural provisions were violated, d) the effect of the perceived violations, e) the scale and frequency of the violations, f) the passage of time since the law came into force. The article focuses on the findings of the Constitutional Court in Poland. It has a dogmatic rather than a theoretical-legal character. It also does not address legal-comparative issues.