

DOBRE, ŻE BĘDZIE

O Trybunale Konstytucyjnym z prof. JANEM ZIEMBIŃSKIM z Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie rozmawia Stanisław Jadczyk

– Panie profesorze, jest pan jednym ze współtwórców wstępnej koncepcji projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pracując w Komisji Ekspertów nad jego kształtem. Zanim jednak poproszę pana o odpowiedź na kilka pytań dotyczących tego projektu, chciałbym powrócić do narodzin idei utworzenia Trybunału Konstytucyjnego w naszym kraju. Skąd pomysł, by powołać tę nie znaną w naszym kraju instytucję?

– Faktycznie jest to instytucja nowa, nie znana dotychczas polskiemu systemowi prawnemu. Nie było go przed wojną, bo twórcy Konstytucji Marcowej uznali, że ewentualne niezgodności ustaw sejmowych z Konstytucją będzie mogła usunąć druga izba parlamentu – Senat, zaś twórcy Konstytucji Kwietniowej widzieli tu rolę prezydenta. Warto jednak przypomnieć, że sfery naukowe i kluby poselskie stronnictw opozycyjnych, m. in. „Piasta”, opowiadały się za powołaniem takiego trybunału. Nie doszło do tego, bo obóz rządzący obawiał się, że opozycja może wykorzystać orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego do walki politycznej. Po wojnie postulat powołania Trybunału Konstytucyjnego znalazł się w uchwałach I Zjazdu Rady Naczelnej Stronnictwa Demokratycznego ze stycznia 1946 r., a później ponowiony został w dokumentach posiedzenia CK SD z października 1956 r. Był to wówczas postulat bez szans realizacji.

– **Dlaczego? Oparliśmy się wszak po wojnie na Konstytucji Marcowej, a brak Trybunatu Konstytucyjnego w tej ustawie zasadniczej uznawany był za jej pierwszy, istotny mankament. Logiczne byłoby więc niepowielanie braków Konstytucji Marcowej i powołanie Trybunału Konstytucyjnego.**

– Obowiązywał wówczas inny pogląd, że kontrola zgodności z Konstytucją ustaw sejmowych, wykonywana przez organ pozaparlamentarny, jest „*instytucja reakcyjną i dlatego nie ma dla niej miejsca ani w państwie socjalistycznym, ani w państwie ludowym, które spokojnie ufają sprawiedliwości ludu i jego woli*”. Uznawano, że powołanie Trybunału jest ograniczeniem nadrzędnej roli Sejmu i że ważność ustaw należycie ogłoszonych nie może być badana i zaskarżana. Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej ustalała, że sądy nie mają prawa badać ważności ustaw i dekretów z mocą ustawy „należycie ogłoszonych”. Zasadę tę przyjęła także Konstytucja z 22 lipca 1952 r.

– **2 marca 1982 r. znowelizowano Konstytucję wprowadzając do niej nowe przepisy o Trybunale Konstytucyjnym. Potrzebowaliśmy więc dokładnie 30 lat, by odejść od poglądu, że jest to „instytucja reakcyjna”.**

– W atmosferze zimnej wojny odrzucano wiele instytucji znanych w ustroju kapitalistycznym, upatrując w nich instrumentu walki burżuazji z klasą robotniczą. Owszem, zdarzały się przypadki, że trybunały konstytucyjne uchylały ustawy korzystne dla świata pracy, np. o świadczeniach socjalnych. Ale z drugiej strony mamy przykłady rozwiązań podyktowanych faktyczną troską o praworządność. Za przykład może tu posłużyć orzeczenie Trybunału Związkowego w RFN, który oddalił skargę – wniesioną na początku lat siedemdziesiątych – przez chadecję, iż układ Bonn-Warszawa nie jest zgodny z Ustawą Zasadniczą RFN. W naszej doktrynie prawniczej instytucja Trybunału Konstytucyjnego zaczęła sobie zdobywać prawo obywatelstwa już w latach 60-ych. Ale zasadnicza zmiana stosunku do tej instytucji datuje się od marca 1981 r., kiedy to z inicjatywą powołania Trybunału wystąpił XII Kongres SD. Uzyskała ona poparcie w uchwale IX Zjazdu PZPR i władz naczelnych ZSL. Tym samym droga do urzeczywistnienia tej idei została otwarta.

– **W wyniku uchwał władz partyjnych przystąpili do pracy naukowcy. Uchylmy rąbka**

tajemnicy otaczającego zwykle prace ekspertów i powiedzmy, kto pracował w komisji.

– W październiku 1981 r. postanowiono – podczas obrad Centralnej Komisji Porozumiewawczej Partii i Stronnictw Politycznych – rozpocząć prace nad propozycjami SD, które – przypomnę – obejmowały oprócz Trybunału Konstytucyjnego także utworzenie Trybunału Stanu i ustanowienie urzędu prezydenta PRL. Centralna Komisja Porozumiewawcza Partii i Stronnictw Politycznych powołała międzypartyjną komisję ekspertów. Każdy klub poselski desygnował do niej dwóch członków swojej partii, naukowców spoza grona posłów. Klub poselski PZPR powołał do pracy w komisji ekspertów prof. Andrzeja Burdę z UMCS i doc. Leszka Kubickiego – redaktora naczelnego „Państwa i Prawa”, klub SD – prof. Jerzego Jodłowskiego i prof. Arnolda Gubińskiego, ZSL zaś dwóch naukowców lubelskiego UMCS – prof. Henryka Groszyka i mnie. W skład komisji ekspertów wszedł także doc. Andrzej Gwiżdż, bezpartyjny, dyrektor Biblioteki Sejmowej, specjalista prawa państwowego, pełniący funkcję sekretarza naszej komisji i łącznika z Kancelarią Sejmu.

– Jaki był tok pracy komisji ekspertów, od czego zaczęliście swoją działalność?

– Spotkaliśmy się na pierwszym roboczym posiedzeniu 25 listopada 1981 r. W dwa tygodnie później ogłoszono stan wojenny. Przerwaliśmy pracę, ale na krótko. Zabraliśmy się do niej ponownie po przemówieniu programowym Wojciecha Jaruzelskiego w Sejmie, 26 stycznia 1982 r. Premier mówił wówczas m. in. o potrzebie utworzenia trybunałów – konstytucyjnego i stanu. Na dwu kolejnych posiedzeniach komisji ekspertów wypracowaliśmy projekt ustawy wprowadzający niezbędne zmiany w Konstytucji. Jak wiadomo, 26 marca 1982 r. Sejm dokonał nowelizacji Konstytucji, wprowadzając w rozdziale IV, traktującym dotąd o NIK, dwie nowe instytucje – Trybunał Konstytucyjny i w dalszych artykułach – Trybunał Stanu. W ten sposób, w rozdziale IV Konstytucji, traktującym o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunale Stanu i Najwyższej Izbie Kontroli, wprowadzone zostały instytucjonalne gwarancje konstytucyjne, gwarancje praworządności.

– Sejm uchwalił wtedy także ustawę o Trybunale Stanu. A na ustawę o Trybunale Konstytucyjnym czekaliśmy aż trzy lata. Czyżby eksperci mieli kłopoty z uzgodnieniem poglądów?

– Eksperci byli gotowi już w końcu kwietnia 1982 r. W komisji podzieliliśmy się pracą. Tezy referatu dotyczącego projektu ustawy o Trybunale Stanu przygotowali prof. Gubiński i doc. Gwiżdż. Trybunał Konstytucyjny jest – jeśli można tak powiedzieć – dzieckiem doc. Gwiżdża, prof. Groszyka i moim, a zakończyliśmy pracę przyjęciem tez prof. Jodłowskiego i prof. Burdy traktujących o urzędzie prezydenta PRL. Nasz referat o Trybunale Konstytucyjnym miał uzasadnienie opisowe, w którym przedstawiliśmy pozytywne powołania tej instytucji i coś jakby projekt ustawy. Chciałbym podkreślić, że nasze tezy nie były wiążące dla Sejmu, stały się podstawą do prac sejmowych nad projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i w części zostały w nim uwzględnione.

– W jakiej części?

– Odpowiem na to pytanie wskazując te rozwiązania prawne, które myśmy proponowali, a które nie znalazły się w zaprezentowanym 14 marca br. w Sejmie poselskim projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Proponowaliśmy więc, by kontrolą Trybunału Konstytucyjnego objąć także umowy międzynarodowe – ratyfikowane i nie ratyfikowane. W projekcie poselskim nie ma takiego zapisu, może i słusznie, bo to podważałoby wiarygodność Polski jako partnera w stosunkach międzynarodowych. Nie uwzględniono w projekcie poselskim naszej supozycji, by obowiązywała tzw. *actio popularis*, tzn. by każdy obywatel – niezależnie od tego, czy ma własny interes prawny w rozstrzygnięciu losów danego przepisu – miał prawo zwracać się do Trybunału Konstytucyjnego z wskazaniem przypadków niezgodności przepisów z Konstytucją lub z ustawą.

– Ale czy wprowadzenie w życie *actio popularis* nie spowodowałoby zalewu Trybunału

Konstytucyjnego przez skargi obywateli, czy nie byłoby to piękne pole do popisu dla rodzimych pieniaczy? Rodzą się takie obawy.

– Oczywiście takie niebezpieczeństwo jest prawdopodobne, ale by go uniknąć, proponowaliśmy ustanowienie instytucji rzecznika interesu publicznego, który by przeprowadzał wstępną selekcję skarg nadsyłanych przez obywateli. Wracając do projektu – proponowaliśmy ponadto, by w gronie podmiotów mających prawo występowania z wnioskiem wszczynającym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, byli także posłowie. W projekcie poselskim takie prawo ma Prezydium Sejmu i komisje sejmowe. Zapisaliśmy także w naszych tezach, że Trybunał powinien liczyć 15 członków, zmieniających się w liczbie 5 co 3 lata. W projekcie poselskim mówi się o 12 sędziach, zmieniających się co 4 lata w liczbie 6. To w końcu nie jest takie istotne, choć byłoby lepiej, gdyby liczba sędziów była nieparzysta, co jest istotne w głosowaniu. Poza skargami do Trybunału projekt ustawy przewiduje także instytucję pytań prawnych, analogicznych do tych, jakie sądy wojewódzkie mogą kierować do Sądu Najwyższego. Proponowaliśmy, by to prawo oprócz – I prezesa Sądu Najwyższego, prezesa NSA, prezesa Głównej Komisji Arbitrażowej oraz naczelnych i centralnych organów państwowych – miały także sądy wojewódzkie. W projekcie ustawy tego nie ma.

– Jak pan w sumie ocenia projekt poselski?

– Spotykamy się nadal z posłem Edwardem Szymańskim, posłem – sprawozdawcą tego projektu, i dyskutujemy o przyjętych rozwiązaniach. Zwróciliśmy uwagę na dwa – naszym zdaniem istotne – mankamenty projektu poselskiego. Są to dwa ograniczenia czasowe. Otóż art. 34 ust. 1 projektu przewiduje, że kontroli Trybunału Konstytucyjnego mają podlegać jedynie akty normatywne uchwalone po 26 marca 1982 r., tj. po dniu wprowadzenia do Konstytucji art. 33a o Trybunale Konstytucyjnym. W łonie komisji ekspertów jednoznacznie stoimy na stanowisku, że kontrolą Trybunału powinny być objęte wszystkie akty prawne obowiązujące w naszym kraju. Bo inaczej, siłą rzeczy, akty sprzed 26 marca 1982 r. wymykają się kontroli ich zgodności z Konstytucją. I drugie ograniczenie czasowe zawarte w art. 21 projektu – otóż po 5 latach obowiązywania ustawy Trybunał nie będzie mógł jej uchylać, a jedynie sygnalizować Sejmowi i innym organom stanowiącym prawo o ewentualnym stwierdzonym uchybieniu. To za krótki okres, trzeba to wydłużyć do 10 lat. Są też i drobniejsze mankamenty.

– Powiedzmy o nich.

– Np. nic się nie mówi w projekcie ustawy o kontroli – przez Trybunał – zgodności z Konstytucją uchwał Sejmu, uchwał normatywnych oczywiście. Czyż można je pomijać? Inna sprawa – projekt ustawy przewiduje, że w wypadku orzeczenia Trybunału kwestionującego zgodność danego aktu z Konstytucją, ostateczne zdanie w sprawie należy do Sejmu. Jest to najbardziej kurtuazyjne rozwiązanie we współczesnym prawie, bo parlament ma decydować czy ustawa, którą sam wcześniej wydał, jest zgodna z Konstytucją czy też nie – ale tu wychodzi nadrzędna rola Sejmu w naszym państwie. Co więcej – projekt rozszerza te ostateczne uprawnienia Sejmu także i na dekrety, a jest to sprzeczne z art. 33a ust. 2 Konstytucji, który mówi o ustawach, a nie o dekretach. Inne drobniejsze mankamenty projektu ustawy – w art. 5 używa się określenia „zasady systemu prawnego PRL”, podczas gdy chodzi o zasady ustroju PRL. Ciągłe się w projekcie mówi, że Trybunał „orzeka o zgodności ustaw” z Konstytucją, podczas gdy Trybunał będzie stwierdzał niezgodność ustaw z Konstytucją. Zwróciliśmy też uwagę na zapis, by wniosek z pytaniem prawnym skierowanym do Trybunału rozstrzygał na posiedzeniu niejawnym jeden sędzia. To rozwiązanie jest niebezpieczne, bo będą sprawy, które mogą przekroczyć możliwości i kwalifikacje jednego człowieka.

– Sporo tych minusów pan wyliczył, nie widać w projekcie plusów?

– Projekt ustawy jest kompromisem między potrzebami a możliwościami. W sumie wyłania

się z niego oryginalny polski model Trybunału Konstytucyjnego. Największym plusem projektu jest to, że on jest, że będzie Trybunał Konstytucyjny, instytucja wielce w naszym kraju potrzebna. Okazało się bowiem, że art. 8 Konstytucji, stosownie do którego przestrzeganie praw PRL jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela, a wszystkie organa władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa, w praktyce bywał często nie respektowany. Trybunał Konstytucyjny będzie mechanizmem kontrolnym, zmuszającym do respektowania prawa wszystkie organy podporządkowane Konstytucji i zobowiązane do jej przestrzegania.

– **Widoczny jest w projekcie ustawy charakter prewencyjny i korygujący zarazem Trybunału. Już sam fakt jego istnienia zmusi zapewne naszych twórców prawa do bardziej wnikliwych prac legislacyjnych. Zarzuty o jakości stanowionego prawa słyhać ostatnio coraz częściej.**

– Obserwujemy bowiem pewną gorączkę legislacyjną, a to nie sprzyja jakości stanowionego prawa. Każde nowe prawo powinno być przygotowywane precyzyjnie, z wielką starannością. Bo w innym przypadku jest możliwość stanowienia prawa, myślę tu przede wszystkim o rozporządzeniach czy zarządzeniach, ale też o aktach wyższego rzędu, budzącego wątpliwości co do jego celowości i legalności zawartych w nim rozwiązań prawnych. Myślę więc, że dzięki powołaniu Trybunału Konstytucyjnego powinien się poprawić stan prawa, w ostatnich latach faktycznie krytykowany. Trzeba mieć jednak świadomość, że żadna instytucja, w tym i Trybunał Konstytucyjny, nie jest cudownym rozwiązaniem usuwającym od razu wszelkie niedociągnięcia. O wszystkim bowiem w ostatecznym rachunku decydują ludzie.

– **Prot. Adam Łopatka na jednym z posiedzeń sejmowej komisji nadzwyczajnej, powołanej do rozpatrzenia projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, powiedział, że w tej sprawie mamy „tylko własne wyobrażenia i cudzą praktykę”. Jaka jest ta „cudza praktyka”?**

– Wśród państw socjalistycznych Trybunał Konstytucyjny ma tylko Jugosławia. Jest to trybunał działający faktycznie, i to na szczeblu federacji, jak i w poszczególnych republikach. W CSRS konstytucja przewiduje istnienie takiego trybunału, ale jest to przepis martwy, do dziś nie wcielono go w życie. Na Węgrzech utworzono Komitet Konstytucyjny, służący opiniami na użytek parlamentu, ale bez prawa władczego, bez prawa własnych rozstrzygnięć. Takie są doświadczenia w tej mierze krajów socjalistycznych. Na Zachodzie natomiast są w użyciu dwa systemy badania zgodności prawa z konstytucją. Jest to europejski system trybunałów konstytucyjnych lub sądów konstytucyjnych, kontrolujących ustawy i inne akty prawne, mających prawo ich uchylania – bez pytania parlamentu o zgodę – oraz system amerykański, polegający na sprawowaniu kontroli incydentalnej przez sądy powszechne. Otóż w USA, jeśli sąd w trakcie rozpatrywania sprawy natknie się na niezgodność danego przepisu prawnego z konstytucją, i tę niezgodność ustali, to wówczas sąd odmawia zastosowania danego przepisu, danej ustawy w konkretnej sprawie. Ale sąd nie ma prawa uchylenia niezgodnego z Konstytucją przepisu lub ustawy.

– **Dziękuję za rozmowę.**