

Leszek Garlicki

## PIERWSZE ORZECZENIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO (REFLEKSJE W 15 LAT PÓŹNIEJ)

1. Utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego towarzyszyły ostre spory pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami tej instytucji<sup>1</sup>. Efektem było trzyletnie opóźnienie uchwalenia ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, co więcej – szereg rozwiązań tej ustawy miało kompromisowy charakter i odbiegało od standardów przyjętych w rozwiniętych demokracjach. Było to zapewne konieczną ceną powstania Trybunału (nie tracono przecież z oczu „wzoru” czechosłowackiego, gdzie nowelizacja konstytucji z 1968 r. przewidywała utworzenie sądownictwa konstytucyjnego, a nigdy nie doszło do uchwalenia ustawy wykonawczej), ale wzbudziło liczne wątpliwości. Szanse rozwoju polskiego Trybunału doktryna postrzegała więc z dużą rezerwą<sup>2</sup>. Z tym większym zainteresowaniem oczekiwano pierwszych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego.

Sprawa nie była jednak prosta, bo ustawa z 1985 r. przyjmowała wprawdzie dość szeroki krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm, ale wszystkie te organy państwowe i organizacje społeczne działały w ramach tego samego systemu politycznego i poddane były dyrektywom wynikającym z zasady kierowniczej roli partii. Tym bardziej trzeba więc podkreślić odwagę środowiska wrocławskiego, któremu udało się skłonić Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej do zakwestionowania konstytucyjności dwóch przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami, w brzmieniu ustalonym nowelizacją z 30 stycznia 1986 r. Po raz pierwszy bowiem w PRL doszło do przedstawienia organowi sądowemu sporu, w którym dwa organy państwowe zajmowały diametralnie odmienne stanowiska.

Spór ten dotyczył modyfikacji sposobu pobierania opłat od osób, które wykupiły mieszkania w domach stanowiących własność państwa. Przepisy z 1970 r. dopuszczały taki wykup, przewidywały notarialną formę zawarcia odpowiedniej umowy i nakładały na nabywców obowiązek ponoszenia tzw. opłat eksploatacyjnych, wysokość tych opłat (stanowiąca ułamek wartości mieszkania z chwili wykupu, więc będąca wartością stałą) określona była we wspomnianych umowach notarialnych. W połowie lat 80-tych, gdy po raz pierwszy pojawiły się poważniejsze tendencje inflacyjne, uznano konieczność zmiany wysokości opłat i postanowiono ustalić ją na 150% wysokości czynszu opłacanego przez najemców lokali w danym budynku. W tym celu wydano rozporządzenie z 1985 r.<sup>3</sup>, odnosząc jego przepisy także do umów zawartych przed jego wejściem w życie. Powstało jednak pytanie, czy tak istotna kwestia społeczna może być normowana na poziomie rozporządzenia, czy też konieczne jest wprowadzenie nowej regulacji ustawowej. Trzeba pamiętać, że w tym okresie istniało już mocno uformowane stanowisko doktryny w kwestii tzw. wyłączności ustawy oraz stabilizowało się orzecznictwo NSA idące w tym samym kierunku. Nie miało to jednak

<sup>1</sup> W opracowanej przez Akademię Nauk NRD „Ocenie utworzenia Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu w PRL” wskazano m.in., że „z rozwinięciem działalności przez Trybunał Konstytucyjny związane jest ryzyko jego nadużycia do blokowania działalności państwowej, uniemożliwiania wprowadzania koniecznych ustaleń prawnych i zakłócania międzynarodowych stosunków” zob. szeroko na ten temat Z. Czeszejko-Sochacki, *Przebieg praw nad utworzeniem polskiego trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy 1994, z. 3, s. 45 i n.

<sup>2</sup> Zob. np. referat F. Siemińskiego i dyskusję na XXVII Ogólnopolskiej Sesji Zakładów i Katedr Prawa Konstytucyjnego (Puławy 4-5 VI 1985 r.) [w:] *Kontrola Konstytucyjności prawa*, opr. M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak, Lublin 1987.

<sup>3</sup> A na skutek protestów, nowelizacją ze stycznia 1986 r. zrównano wysokość opłaty eksploatacyjnych z wysokością czynszu.

większego przełożenia na praktykę stosowania prawa, bo choć zdano już sobie sprawę, iż sytuacji prawnej obywateli nie można normować tzw. aktami samoistnymi, to przy stanowieniu aktów wykonawczych nadal rzeczą powszechną było formułowanie nader ogólnikowych upoważnień ustawowych i pozostawianie daleko idącej swobody prawodawstwu rządowemu<sup>4</sup>.

Niemal od razu zorientowano się więc, że sprawa wrocławska dotyczy nie tyle – marginalnego w końcu – problemu wysokości opłat eksploatacyjnych w mieszkaniach wykupionych od państwa, ale także samej istoty podziału kompetencji prawodawczych między ustawę a rozporządzenie. W utrwalonej praktyce stanowienia prawa stosowano bowiem zasadę celowości: jeżeli ustawa nie normuje pewnych kwestii, a ich uregulowanie jest konieczne, to – w ramach ogólnikowych upoważnień do wydawania rozporządzeń – organy rządowe mogą samodzielnie wprowadzać takie uregulowania. Nie może więc dziwić, że administracja rządowa potraktowała sprawę niezwykle poważnie, co znalazło wyraz w aktywnym udziale przedstawicieli ówczesnego Urzędu Rady Ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i stale powtarzanym stwierdzeniu, iż kwestionowane unormowania mieszczą się w „brzmieniu delegacji ustawowej i dotychczasowej praktyce legislacyjnej”<sup>5</sup>. Warto natomiast przypomnieć, że odmienne stanowisko zajął Prokurator Generalny, podtrzymując zarzuty postawione przez Prezydium WRN we Wrocławiu.

2. Trybunał Konstytucyjny, w orzeczeniu z 28 maja 1986 r.<sup>6</sup>, uznał niekonstytucyjność badanych przepisów. Nie wchodząc w szczegółowe przedstawianie wywodów Trybunału, trzeba zauważyć, że niemal w całości podzielił on stanowisko wnioskodawcy. W obszernym uzasadnieniu skoncentrowano się przede wszystkim na konstytucyjnym modelu stosunku między ustawą a rozporządzeniem (wskazując zwłaszcza, że należy opowiedzieć się „po stronie ważnych wartości związanych z parlamentarną, tj. ustawową drogą tworzenia prawa”). Oznacza to m.in., że ogólnikowość upoważnienia ustawowego nie może uzasadniać swobody regulacyjnej organów rządowych<sup>7</sup>, a rozporządzenie – bez wyraźnego przyzwolenia ustawowego – nie może ustanawiać wyjątków od unormowań przyjętych w obowiązującym ustawodawstwie, ale podjęto też kwestie zakazu działania prawa wstecz, zasad tworzenia prawa międzyczasowego, a także zasady równości.

Orzeczenie z 28 maja 1986 r. spotkało się z jednoznacznym i zdecydowanym poparciem doktryny<sup>8</sup>, która zrozumiała, że Trybunał Konstytucyjny zamierza w rzetelny sposób traktować swoje kompetencje, postanowiła wykorzystać ogromny potencjał tego organu. Zrozumiano to też w poważnej publicystyce prawniczej – jak wskazał S. Podemski: „puszczono w ruch mechanizm sądowy, który stwarza zupełnie nową sytuację o niewyobrażalnych jeszcze skutkach”<sup>9</sup>, a A. Chećko pisał, iż Trybunał przeciwstawił się utartej praktyce „postawienia piramidy aktów prawnych na głowie”<sup>10</sup>. Nie może więc dziwić, że orzeczenie Trybunału napotkało zdecydowane krytyczne reakcje przedstawicieli Urzędu Rady Ministrów – już komentarz telewizyjny Z. Rybickiego po rozprawie był nacechowany wyraźnym brakiem entuzjazmu dla poglądów Trybunału, a w dalszych wypowiedziach

<sup>4</sup> Upoważnienie, zawarte w art 36 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości brzmiało „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa zasady ustalania kosztów eksploatacji i remontów obciążających właścicieli w domach wielomieszkaniowych stanowiących odrębne nieruchomości” według dzisiejszych standardów byłoby więc oczywiście niekonstytucyjne.

<sup>5</sup> Z wystąpienia prof. Z. Rybickiego, sekretarza stanu w URM na rozprawie 28 maja 1986 r. (zob. R. Czerniawski, *Trybunał orzekł*, PiZ 1986, nr 23, s. 4).

<sup>6</sup> U. 1/86, OTK w 1986 r., s. 32 i n. Trybunał procedował w trzysobowym składzie K. Działocha (przewodniczący), S. Paweła (sprawozdawca) i R. Orzechowski.

<sup>7</sup> „Brak [w ustawie] stanowiska w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej” (*tamże*, s. 40).

<sup>8</sup> Zob. glosy L. Garlickiego (PiP 1986, z. 9, s. 135 i n.), E. Łętowskiej (PiP 1986, z. 10, s. 138 i n.), J. Frąckowiaka (Problemy Praworządności 1986, nr 12, s. 61 i n.) i J. Trzczińskiego (Nowe Prawo 1987, nr 1, s. 126 i n.).

<sup>9</sup> *Pierwsza z wokandy*, Polityka 1986, nr 19. Nietrudno zauważyć zbieżność tej opinii z przewidywaniami towarzyszy z NRD-owskiej Akademii Nauk (zob. przyp. 1), choć oczywiście intencje obu wypowiedzi były krańcowo odmienne.

<sup>10</sup> *Pierwsze potyczki przed Trybunałem*, Życie Warszawy 1986, nr 164 z 15 lipca 1986 r.

prasowych wskazywał on m.in., iż: „wydane orzeczenie stawia pod znakiem zapytania całą dotychczasową praktykę stanowienia prawa”<sup>11</sup>. „Orzeczenie Trybunału zmierza wyraźnie w kierunku nakłonienia prawodawcy, by przesądzał w ustawie szczegółowo wszystkie istotne sprawy... Wystarczy lektura kilku numerów Dziennika Ustaw, by stwierdzić, że upoważnienia podobnego typu dla organów administracji do wydania przepisów wykonawczych – tak jak kwestionowane – są trwale od lat ustaloną praktyką prawodawczą”<sup>12</sup>. Już w tym momencie zdawano więc sobie dobrze sprawę, że – marginalna w końcu – kwestia ustalenia wysokości opłat eksploatacyjnych wywołała szereg pytań zasadniczych i zagroziła dotychczas istniejącym przyzwyczajeniom organów rządowych do swobodnego stanowienia prawa<sup>13</sup>. Dało to podstawę nie tylko dla publicznej – z konieczności stonowanej – krytyki stanowiska Trybunału, ale i dla różnego rodzaju działań nieformalnych mających skłonić (bądź zmusić) Trybunał do naprawienia popełnionego błędu.

3. Nie zamierzam tu szerzej analizować przyczyn, które spowodowały, że pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wytrzymało próbę czasu i dało początek ciągłowi rozstrzygnięć do dzisiaj uznawanych za aktualne w polskim prawie konstytucyjnym. Trzeba pamiętać, że rok 1986 był okresem ostatecznego schyłku systemu (choć nie wszyscy jeszcze zdawali sobie z tego sprawę) i brak już było jednego ośrodka podejmującego wszelkie decyzje w państwie. Nie udało się więc ani obsadzić Trybunału sędziami dającymi gwarancję braku niespodzianek orzeczniczych, ani nie udało się narzucić stanowiska rządu (pamiętajmy, że premierem w tym czasie był polityk o raczej skromnej sile przebicia) nie tylko Trybunałowi, ale nawet prokuraturze. Trzeba dalej zauważyć, że stanowisko Trybunału znakomicie korespondowało z tendencjami orzecznictwa administracyjnego i w znacznej mierze potwierdzało wiele ustaleń NSA. Trzeba wreszcie podkreślić, że Trybunał wiele uwagi poświęcił wskazywaniu, że jego orzeczenie służy obronie pozycji Sejmu jako podstawowego ustawodawcy. Pozwalało to na pozyskanie ważnego sojusznika, bo ukryta „walka o wpływy” między URM a zwłaszcza sejmową Komisją Prac Ustawodawczych toczyła się już od wielu lat. Wreszcie problemy podziału kompetencji prawotwórczych miały zbyt techniczny charakter, by mogły być zrozumiałe dla czynników politycznych sprawujących rzeczywistą władzę w kraju. Stąd nie czyniono przeszkód dla samodzielności Trybunału, tolerując rozgrywki prawników na niższych szczeblach działalności państwowej i wymagając tylko, by nie mieszała się ona w wielką politykę<sup>14</sup>.

Toteż mimo zdecydowanie negatywnej reakcji czynników rządowych Trybunał Konstytucyjny nie tylko nie uległ żądaniom zmiany orzeczenia z 28 maja 1986 r.<sup>15</sup>, ale też konsekwentnie realizował tę linię orzeczniczą w miesiącach i latach następnych. Dość wspomnieć, że wśród około trzydziestu orzeczeń wydanych w latach osiemdziesiątych, ogromna większość dotyczyła kontroli regulacji rządowych i tylko w jednym wypadku uznano, że badane przepisy były zgodne z konstytucją. Wydaje się, że ataki, jakie wobec Trybunału kierowano po wydaniu orzeczenia majowego, odegrały skutek przeciwny do zamierzonego, bo zintegrowały wewnętrznie Trybunał, uaktywniły jego Prezesa jako rzecznika i obrońcę

<sup>11</sup> W rozmowie z K. Chrupkową (Rzeczpospolita z 30 maja 1986 r.). Zob. aktualne refleksje M. Safjana, *Dlaczego panowie tacy smutni*, Rzeczpospolita z 18 grudnia 2000 r., s. C2.

<sup>12</sup> Z. Różniewski, *Po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Racje rządu w sprawie czynszów*, Rzeczpospolita z 19 listopada 1986 r.

<sup>13</sup> Odmienne i nadal zdecydowanie sceptyczne opinie co szansy Trybunału na „emancypację” – zob. S. Frankowski, *A Comment on Professor Garlicki's Article „Constitutional Developments in Poland”*, Saint Louis University Law Journal 1988, s. 748-749.

<sup>14</sup> Toteż w całym okresie 1986-1989 Trybunał nie orzekał w żadnej sprawie o istotnym znaczeniu politycznym (zob. jednak postanowienie z 14 grudnia 1987 r., T. 2A/87, OTK w 1987 r., s. 79 i n. oraz glosy T. Zielińskiego i L. Garlickiego, PiP 1988, nr 11, s. 137 i n.), co znakomicie ułatwiło mu „miękkie lądowanie” w nowej rzeczywistości politycznej. Jak pamiętamy więcej gorliwości wykazywano w latach 80-tych w kierownictwie Sądu Najwyższego, co skończyło się niemal zupełną wymianą składu dwóch jego izb w 1990 r.

<sup>15</sup> Orzeczenie z 5 listopada 1986 r., U. 5/86 (OTK w 1986 r., s. 7 i n.), potwierdzające – w pełnym składzie Trybunału – rozstrzygnięcie majowe.

instytucji oraz odebrały szansę zdobycia „rządu dusz” w Trybunale przez sędziów przyjaźniej nastawionych do legislacji rządowej.

4. Spojrzenie z perspektywy piętnastu lat na majowe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nakazuje oddzielenie jego ówczesnego kontekstu politycznego od jego dalszego wpływu na proces interpretacji konstytucji. Pierwsza z tych płaszczyzn nabrała już znaczenia czysto historycznego i wręcz egzotycznego, bo sytuacja, w której Trybunał musi walczyć o prawo podejmowania niezawisłych decyzji, staje się przedmiotem krytyki politycznej i różnych działań manipulatorskich nie może się zdarzać w państwie prawnym. I choć dalsza historia orzecznicza Trybunału nie zawsze przebiegała bezkonfliktowo<sup>16</sup>, to pierwszy sukces znakomicie ułatwiał przeciwstawianie się kolejnym próbom nacisków ze strony niektórych kół politycznych.

Więcej uwagi poświęcić pragnę jednak pytaniu, jakie elementy orzeczenia z 28 maja 1986 r. wywarły wyraźny wpływ na dalsze orzecznictwo konstytucyjne w Polsce. Zwrócić tu należy uwagę na kilka kwestii.

A. Przede wszystkim, o czym już wspomniano, orzeczenie to dało początek stabilnej linii rozstrzygnięć określających stosunek rozporządzenia do ustawy, a więc wyznaczających granice swobodzie prawodawstwa rządowego. Można tu odnotować wyraźny proces kontynuacji, tym zresztą łatwiejszy, że stosowne przepisy konstytucyjne nie uległy niemal żadnym zmianom aż do 1997 roku.

Także Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. powtórzyła dawną charakterystykę rozporządzenia, wzbogacając ją jedynie o – nieznany do tej pory – wymóg ustanowienia w upoważnieniu ustawowym „wytycznych” dotyczących treści aktów wykonawczych. Toteż już w początku 1998 r. Trybunał wskazał, iż nowa konstytucja „przejęła wcześniej istniejącą konstrukcję rozporządzeń ministrów, jeszcze dodatkowo zaostrzając wymagania konieczne dla ich wydawania... W tym zakresie pełną aktualność zachowało więc dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące rozporządzenia i jego stosunku do ustawy”<sup>17</sup>. Orzecznictwo z lat 1986-1997 było wielokrotnie powoływane w wyrokach wydawanych na podstawie Konstytucji z 1997 r. „Do kanonu polskiej myśli konstytucyjnej, ugruntowanej w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na długo przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., należy pogląd, że rozporządzenie może być oparte tylko na podstawie wyraźnego (a więc np. nie opartego na domniemaniu), precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach takiego upoważnienia; przepis ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej”<sup>18</sup>. Powtarzano to wielokrotnie w dalszych rozstrzygnięciach i czasem trudno oprzeć się wrażeniu, że orzecznictwo dzisiejsze nadal streszcza podstawowe myśli zawarte w orzeczeniu z 28 maja 1986 r.,

B. Drugim istotnym dokonaniem tego orzeczenia było podjęcie problematyki zakazu wstecznego działania prawa. Wprawdzie nie dopatrzone się w tym zakresie naruszenia konstytucji, to jednak niezwykle istotne było samo uznanie, że zakazowi temu można przypisywać rangę konstytucyjną. Było to zgodne z ówczesnymi postulatami doktryny<sup>19</sup>, ale w tekście Konstytucji 1952 r. brak było jakiegokolwiek wyraźnego punktu zaczepienia dla takiej konkluzji. Orzeczenie majowe wskazywało, iż „zasada nie działania prawa wstecz, chociaż nie została wyrażona w Konstytucji PRL, stanowi podstawową zasadę porządku

<sup>16</sup> Zob. zdanie odrębne Cz. Bakalarskiego do postanowienia z 7 października 1992 r. (U. 1/92, OTK w 1992 r., cz. II, s. 171-172), w którym wskazano m.in., że „w demokratycznym państwie prawnym w interesie obywateli leży utrwalanie niezawisłości sędziowskiej, a w konsekwencji tego, aby sędziowie... byli wolni od jakichkolwiek nacisków bez względu na to skąd pochodzą”.

<sup>17</sup> Wyrok z 5 stycznia 1998 r., P. 2/97, OTK ZU Nr 1/1998, s. 7.

<sup>18</sup> Wyrok z 25 maja 1998 r., U. 19/97, OTK ZU Nr 2/1998, s. 262 i wiele orzeczeń późniejszych.

<sup>19</sup> Zob. Z. Wąsik, Z. Witkowski, *O potrzebie konstytucjonalizacji zasady lex retro non agit*, PiP 1984, z. 11.

prawnego. Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych”<sup>20</sup>. Nietrudno jednak zauważyć, że także te wartości nie były zapisane w ówczesnych przepisach konstytucyjnych. Rodziło to sugestię, że Trybunał może zacząć rozwijać jakąś koncepcję pozakonstytucyjnych zasad prawa, uzupełniając w ten sposób lakoniczne i niepełne uregulowania obowiązującej konstytucji<sup>21</sup>. Po tej samej linii rozumowania wydawało się iść orzeczenie z 9 marca 1988 r. mówiące o zasadzie sprawiedliwości społecznej jako „naczelnej zasadzie ustroju PRL”<sup>22</sup>.

W dalszym orzecznictwie uznano jednak, że odnajdywanie niepisanych zasad prawa konstytucyjnego powinno znajdować bardziej bezpośrednie oparcie w przepisach konstytucyjnych i zakaz działania prawa wstecz zaczęto wiązać z materialnym rozumieniem zasady praworządności, wyrażonej wówczas w art. 8 ust. 1 konstytucji<sup>23</sup>. Na taki, już przygotowany, grunt padła nowelizacja grudniowa z 1989 r., wprowadzająca klauzulę państwa prawnego do polskiego porządku konstytucyjnego. Jak wiadomo<sup>24</sup>, zapisanie jej w ówczesnym art. 1 konstytucji potraktowano jako swego rodzaju „zaproszenie” dla władzy sądowniczej, by wykorzystwała ją w swej działalności orzeczniczej. Trybunał Konstytucyjny zrozumiał bardzo szybko to zaproszenie, bo już w orzeczeniu z 22 sierpnia 1990 r.<sup>25</sup> wskazano, że: „zasada niedziałania prawa wstecz jest jednym z istotnych elementów zasady państwa prawnego. Wynikająca z zasady państwa prawnego zasada zaufania obywatela do państwa wymaga – zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo utworzone normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych tymi normami przewidzianymi”<sup>26</sup>. I choć w orzeczeniu z 22 sierpnia 1990 r. nie dopatrzono się naruszenia zakazu działania prawa wstecz<sup>27</sup>, to w dalszych wypowiedziach Trybunału odnotować można było bardzo wiele przypadków uznania, że doszło do naruszenia zasady *lex retro non agit*, a tym samym do naruszenia art. 1 konstytucji<sup>28</sup>.

Dało to też podstawę dla wydobycia z klauzuli państwa prawnego także innych „zasad przyzwoitej legislacji” i stworzenia bloku orzeczniczego o stabilności i kategoryczności równej wypowiedziom dotyczącym stosunku ustawy i rozporządzenia. Nie trzeba przypominać, że choć miało to dość wątle podstawy w pisanim tekście konstytucji, to jednak wypełniało istniejące luki (określane czasem mianem „deficytu konstytucyjnego”) i dostosowywało dawne unormowania konstytucyjne do wymagań okresu transformacji. Nie trzeba też przypominać, że twórcy konstytucji z 1997 r. wyrazili akceptację dla takiego rozumienia klauzuli państwa prawnego, bo powtórzyli ją w identycznym brzmieniu. Oczywiście stało się tym samym, że zachowało aktualność wcześniejsze orzecznictwo ustalające wykładnię tej klauzuli. Już w listopadzie 1997 r. wskazano, że „konwencję redakcyjną polegającą na dosłownym powtórzeniu [danego art. 1] należy uznać za jasny wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do przejęcia dotychczasowego kształtu i rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ona uformowała

<sup>20</sup> U. 1/86, j.w., s. 46.

<sup>21</sup> L. Garlicki, *Glosa do orzeczenia z 28 maja 1986 r.*, j.w., s. 141.

<sup>22</sup> U. 7/87, OTK w 1998 r., s. 15. Trzeba zaznaczyć, że ten wywód miał jednak silniejsze oparcie tekstowe w art. 5 pkt 5 ówczesnej konstytucji.

<sup>23</sup> Orzeczenie z 30 listopada 1988 r., K. 1/88, OTK w 1988 r., s. 102 i orzeczenie z 8 listopada 1989 r., K. 7/89, OTK w 1989 r., s. 121-122. Jeśli przypomnieć, że art. 8 ust. 1 konstytucji brzmiał „Prawa PRL są wyrazem interesów i woli ludu pracującego”, to twórczy charakter interpretacji TK zaznaczy się z całą wyrazistością.

<sup>24</sup> Zob. M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 65 i n. i powołana tam – bardzo już bogata – literatura przedmiotu.

<sup>25</sup> K. 7/90, OTK w 1990 r., s. 42 i n.

<sup>26</sup> *Tamże*, s. 51. Charakterystyczne, że zacytowano tu stwierdzenia zawarte w orzeczeniach U. 5/86 i K. 1/88, co podkreślało wolę kontynuowania linii orzeczniczych sprzed 1989 r.

<sup>27</sup> Przypomnijmy, że chodziło o problem zniesienia tzw. rent prominenckich – zob. glosa L. Garlickiego, PiP 1991, nr 1, s. 111 i n.

<sup>28</sup> Zob. np. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 65 in.

w praktyce konstytucyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie minionych ośmiu lat”<sup>29</sup>. W oparciu o to założenie nadal uznawano konstytucyjną rangę zakazu retroakcji (choć nowa konstytucja odniosła go wyraźnie tylko do prawa karnego) i wielokrotnie orzekano o niekonstytucyjności przepisów zakaz ten naruszających<sup>30</sup>. U źródeł tego orzecznictwa można odnajdywać myśli zawarte w orzeczeniu z 28 maja 1986 r., ale trzeba też zaznaczyć, że – inaczej niż w kwestii stosunku ustawy i rozporządzenia – orzeczenie to sformułowało tylko pewien punkt wyjścia, a dla jego ostatecznego rozwinięcia konieczne było kolejne 10 lat działalności Trybunału i pojawienie się w tekście konstytucji klauzuli „demokratycznego państwa prawnego”.

C. W orzeczeniu z 28 maja 1986 r. pojawiło się także odniesienie do zasady równości i to nader stanowcze, bo uznano, że badane przepisy naruszają także art. 67 ust. 2 ówczesnej konstytucji. I choć nie dokonano jeszcze wówczas konceptualizacji zasady równości<sup>31</sup>, a tylko skoncentrowano się na jej odniesieniu do rozpatrywanych przepisów rozporządzenia, to stanowiło to sygnał, iż zasada równości może odgrywać poważną rolę w dalszym orzecznictwie. Tak też okazało się w praktyce i do 1997 r. uformował się pokaźny zestaw wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zarówno definiujących ogólne pojęcia związane z zasadą równości, jak i odnoszące ją do konkretnych dziedzin prawa i konkretnych uregulowań<sup>32</sup>. Charakterystyczne, że choć art. 32 Konstytucji z 1997 r. otrzymał zupełnie inną postać redakcyjną od art. 67 ust. 2 dawnych przepisów konstytucyjnych, to także w odniesieniu do zasady równości Trybunał Konstytucyjny postawił akcent na kontynuację dawniejszego orzecznictwa. Jak wskazano w wyroku z 16 grudnia 1997 r.: „mimo pewnej różnicy w sformułowaniu art. 32 konstytucji w stosunku do dawnego art. 67 ust. 2 (...) dotychczasowe orzecznictwo dotyczące zasady równości zachowuje aktualność w nowym porządku konstytucyjnym”<sup>33</sup>. W dalszym też ciągu zasada równości pozostaje jedną z najczęściej powoływanych podstaw orzekania.

D. Na tle orzeczenia z 28 maja 1986 r. wyłoniły się też pewne interesujące problemy proceduralne:

– po pierwsze, do orzeczenia tego złożył zdanie odrębne sędzia R. Orzechowski<sup>34</sup>. Złożenie zdania odrębnego istotnie osłabiało wymowę orzeczenia z 28 maja 1986 r., bo oznaczało, że podjęto je stosunkiem głosów dwa do jednego. Być może z tego powodu zdecydowano, że zdanie to nie zostanie opublikowane. Było to prawnie możliwe, bo art. 40 ust. 1 uchwały Sejmu z 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przyznawał wprawdzie każdemu sędziemu prawo złożenia zdania odrębnego, wymagał uzasadnienia go w formie pisemnej, ale nie przewidywał ani obowiązku przedstawienia zasadniczych motywów zdania odrębnego przy ogłaszaniu wyroku ani obowiązku publikacji tego zdania wraz z urzędową publikacją wyroku z uzasadnieniem. Tak też pojmowano zdanie odrębne w tradycji polskiego sądownictwa, bo ograniczano się tylko do zaznaczenia tego faktu przy podpisywaniu orzeczenia.

<sup>29</sup> Wyrok z 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU Nr 6/1997, s. 445.

<sup>30</sup> Na tym tle sformułowano też bardzo ciekawą konkluzję, iż zasada *lex retro non agit* adresowana jest nie tylko do ustawodawcy, ale i do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli więc Trybunał orzeka o niekonstytucyjności jakiegoś przepisu, to musi zwracać szczególną uwagę na skutki, jakie orzeczenie to może mieć dla zasłójności uformowanych w okresie obowiązywania tego przepisu (wyrok z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU Nr 1/2001).

<sup>31</sup> Przypomnijmy, że nastąpiło to w orzeczeniu z 9 marca 1988 r. (U. 7/87), gdzie wskazano, że „konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (OTK w 1988 r., s. 14). Trzeba podkreślić, że określenie to stało się „klasyczną” definicją zasady równości i było często powoływane zarówno przed, jak i po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.

<sup>32</sup> Zob. L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Obywatel - jego wolności i prawa*, opr. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998, s. 60 i n.; J. Oniszczuk, *j.w.*, s. 269 i n.

<sup>33</sup> K 8/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 502.

<sup>34</sup> Ujawnił to po raz pierwszy F. Rymarz (*Zdanie odrębne w przepisach i praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 166-167) wskazując, że ten sam sędzia złożył także (jako jedyny) zdanie odrębne do orzeczenia U. 5/86.

Gdy jednak chodzi o orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, to szybko zdano sobie sprawę, że odstępowanie od publikowania zdań odrębnych miałyby się z sensem tej instytucji. Rolą zdania odrębnego jest przecież nie tylko udokumentowanie negatywnego stanowiska sędziego wobec wyroku (bądź wobec fragmentów uzasadnienia), ale przedstawienie argumentacji, która ma przekonać przyszłe składy orzekające, że w orzeczeniu popełniono błąd, który wymaga naprawienia<sup>35</sup>. Instytucja zdania odrębnego pojawiła się ponownie w praktyce Trybunału dopiero po pięciu latach, ale też od tego czasu stała się stałym elementem tej praktyki<sup>36</sup>. Nie powrócono nigdy do koncepcji „niejawnego” zdania odrębnego, zawsze zdania odrębne były wygłaszane i publikowane razem z orzeczeniem. Ostatecznie wyjaśnił sprawę art. 77 ust. 2 zd. 2 ustawy o TK z 1997 r. przewidując w sposób wyraźny, że ogłoszenie orzeczenia uczestnikom postępowania obejmuje też przedstawienie zasadniczych motywów zdania odrębnego przez sędziego, który je zgłosił. Warto zaznaczyć, że od pewnego czasu zwyczaj publikowania zdań odrębnych toruje sobie drogę w praktyce SN i NSA. Nie zdarzyło się wprawdzie jeszcze nigdy, by zdanie odrębne okazało się „skuteczne” w tym sensie, że późniejsze orzecznictwo Trybunału odstąpiłoby od stanowiska zajętego poprzednio, ale nie można wykluczać, że dojdzie do tego w przyszłości. Także więc w zakresie zdania odrębnego orzeczenie majowe stanowiło swego rodzaju punkt wyjścia, szczególny kontekst sytuacyjny podejmowania tego orzeczenia spowodował jednak, że zdanie odrębne zastosowano w nim w sposób ułomny, nie przystający do istoty procesu konstytucyjnego;

– po drugie, ten sam kontekst sytuacyjny spowodował, że w sprawie U. 1/86 powołano dwoje biegłych (prof. J. Piątowski i prof. S. Wronkowska). Znajdowało to oparcie w art. 27 ust. 2 pkt 4 uchwały Sejmu z 31 lipca 1985 r., szczególny charakter miał jednak zakres opinii, bo od biegłych zażądano zajęcia stanowiska w kwestiach prawa. Nie znajdowało to oparcia w praktyce innych sądów, bo – do dziś – uznaje się, że „nie jest dopuszczalne powołanie dowodu z opinii biegłego w celu ustalenia obowiązującego stanu prawnego oraz zasad stosowania i wykładni obowiązujących przepisów (*iura novit curia*)”<sup>37</sup>? I choć można przypuszczać, że skład orzekający w tej sprawie nie uskarżał się na brak wiedzy o konstytucyjnych aspektach relacji ustawy i rozporządzenia, to widocznie uznano, że łatwiej będzie obronić stanowisko Trybunału, jeżeli znajdzie ono poparcie wybitnych przedstawicieli innych dyscyplin. Także w tym zakresie orzeczenie majowe dało początek przyszłej praktyce, bo wielokrotnie Trybunał powoływał biegłych dla zajęcia stanowiska w określonych kwestiach prawnych;

– po trzecie, na tle orzeczenia z 28 maja 1986 r. doszło do pierwszej próby wykorzystania ówczesnego art. 27 ust. 2 ustawy o TK, który dopuszczał zwrócenie się przez premiera z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał w pełnym w składzie. Jak już wspominałem, w orzeczeniu z 5 listopada 1986 r. (U. 5/86) pełny skład TK w całości podtrzymał orzeczenie majowe, co oznaczało ostateczny sukces Trybunału i nie pozostało bez wpływu na zmiany personalne w URM. Trybunał podzielił stanowisko doktryny, iż ponowne rozpatrzenie sprawy nie ma charakteru kontroli instancyjnej<sup>38</sup>, a jest ponownym zbadaniem sprawy od samego początku. Przyznanie premierowi (i przewodniczącemu Rady Państwa) prawa żądania ponownego rozpatrywania przez Trybunał orzeczeń o niekonstytucyjności aktów podustawowych trzeba widzieć jako jedno z rozwiązań mających ograniczyć

<sup>35</sup> Jak wskazał kiedyś prezes SN USA, C. Hughes (*The Supreme Court of the United States*, New York 1966, s. 68) „A dissent in a court of last resort is an appeal to the broadening spirit of law, to the intelligence of a future day, when a later decision may possibly correct the error into which the dissenting judge believes the court had been betrayed”. Zob. też uwagi F Rymarza, *j.w.*, s. 173 i n., który m.in. stwierdza, że „zdanie odrębne jest również moralnym obowiązkiem sędziego, który nie godzi się z poglądem większości i został przegłosowany”.

<sup>36</sup> Zob. F. Rymarz, *j.w.*, s. 166 i n. Uzupełniająco można wskazać, że w 1998 r. złożono 12 zdań odrębnych w 7 sprawach, w 1999 r. – 9 w 4 sprawach, a w 2000 r. – 24 w 11 sprawach.

<sup>37</sup> T. Ereciński [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, t 1, Warszawa 1999, s. 495.

<sup>38</sup> Tak Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986, s. 161.

samodzielność sądownictwa konstytucyjnego w Polsce. W dalszej praktyce próbowano je wykorzystać tylko raz<sup>39</sup>, ale sam przepis pozostał w tekście ustawy aż do 1997 r. Niemniej, „już po pierwszej sprawie stało się oczywiste, że znikome są szanse na zdezawuowanie własnego orzeczenia przez Trybunał”<sup>40</sup>. Zarazem próby wykorzystywania art. 27 ust. 2 dostarczyły kolejnego dowodu na to, że najlepszym sposobem wewnętrznego zintegrowania każdego organu sądowego jest atakowanie go przez władze polityczne w sposób rodzący wrażenie ingerencji w sfery chronione zasadą niezawisłości. Z reguły takie działania władz politycznych rodzą skutek odwrotny od zamierzonego, ale tej prostej prawdy nie tylko nie rozumiano w 1986 r., ale też nie uświadomiono jej sobie do końca w czasach współczesnych.

*Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001

---

<sup>39</sup> Po wydaniu orzeczenia z 9 marca 1988 r. (U 7/87, OTK w 1988 r., s. 5 i n. – chodziło o uchwałę RM w sprawie przydziałów węgla dla ludności) Prezes RM zwrócił się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przez pełny skład TK. Zanim jednak doszło do rozprawy, upadł gabinet Messnera, a nowy premier wycofał wniosek, co spowodowało umorzenie postępowania (postanowienie z 26 października 1988 r., U 7/88, OTK w 1988 r., s. 169-170).

<sup>40</sup> L. Garlicki, J. Trzeciński, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Komentarz, Warszawa 1996, s. 141.