

# TRYBUNAŁ W BLASKU JUPITERÓW

JERZY PILCZYŃSKI

**Jest to niewątpliwie fakt o znaczeniu historycznym, z czego być może nie w pełni jeszcze potrafimy zdać sobie sprawę. Trybunał Konstytucyjny rozpoczął swoją właściwą działalność, rozpatrując pierwszy w swych dziejach spór. Można powiedzieć, że na powstanie tej niezwykle ważnej ustrojowo instytucji oczekiwaliśmy w Polsce kilkadziesiąt lat. Myśl jej powołania zakiełkowała bowiem nazajutrz po odzyskaniu przez Polskę niepodległości po latach zaborów, a jej ziarna można by szukać jeszcze w Konstytucji 3-go Maja.**

Na naszych łamach poświęciliśmy powstawania Trybunału Konstytucyjnego zawsze wiele miejsca, poczynając od momentu, gdy idea ta odżyła na fali odnowy i reform politycznych, a także potem, gdy przybrała swój polityczny kształt w uchwałach Kongresu SD i IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR, aż następnie 26 marca 1982 r. przeistoczyła się w zapis konstytucyjny. Kolejno ważne daty i etapy w powstawaniu Trybunału, które odnotowywaliśmy z satysfakcją to uchwalenie ustawy o kompetencjach Trybunału – 29 kwietnia 1985 r., powołanie przez Sejm jego pierwszego składu na czele z prezesem prof. Alfonsiem Klafkowskim – 12 stycznia 1986 r., wreszcie pierwsza rozprawa 25 kwietnia 1986 r.

Historyczne znaczenie tego ostatniego wydarzenia podkreślała jego oprawa i atmosfera. Rozprawa odbywała się bowiem w blasku jupiterów i fleszy, a stawili się na nią licznie wybitni przedstawiciele świata prawniczego, nauki, administracji i dziennikarze. Jak podkreślano w komentarzach prasowych, symbolicznego znaczenia nabiera fakt, że miejscem rozprawy była sejmowa sala im. Konstytucji 3 Maja, a na jej uczestników spoglądali z portretów twórcy tej Konstytucji. Po raz pierwszy w polskim wymiarze sprawiedliwości sędziowie, którymi byli: prof. Kazimierz Działocha – przewodniczący składu, sędzia TK Remigiusz Orzechowski oraz sędzia TK Stanisław Paweła – sprawozdawca, przywdziali togi z biało-czerwonymi żabotami i wypustkami.

Jeśli ktoś żywiłby wątpliwości czy nie ma przesady w określaniu tej pierwszej rozprawy mianem faktu historycznego to powinien się ich pozbyć, gdy Trybunał wydał swój pierwszy werdykt i przedstawił jego motywy. Od pierwszego dnia Trybunał zaczął bowiem przez swoją działalność rozwiewać wątpliwości co do roli jaką będzie odgrywał w naszym państwie, wobec jego organów i systemu prawnego.

Przede wszystkim więc pierwsza sprawa – a wiadomo, że na swoją kolejność czekają następne – dowodzi, że Trybunał nie będzie ciałem fasadowym.

Fakt, że w prawdzie rada narodowa może stawać przed Trybunałem jak równym z równym z Radą Ministrów jest także czymś nowym w naszym życiu państwowym. W ten sposób używane potoczne pojęcie „władza” jako pewna zbitka pojęcia zostaje jakby odmitologizowane. „Władza” to znaczy konkretnie kto, jaki organ? W komentarzach podkreślano więc, że jest to fakt optymistyczny. Świadczący o aktywności i dobrej kondycji rady narodowej, tak żywo reagującej na postulaty swych wyborców. Dowodzi to również, że mimo iż ustawodawca nie przewidział prawa wnoszenia sprawy do Trybunału bezpośrednio przez obywateli, mogą oni jednak, jak widać, mieć na nie znaczny wpływ.

Na podkreślenie zasługuje udział w sprawie, po stronie wnioskodawcy, Prokuratury, która ma ustawowy obowiązek stać na straży prawa. Zyskało to jej wiele słów uznania. Oba te przypadki świadczą, że już pierwsze poczynania Trybunału mobilizują niektóre organy państwowe do skutecznego działania.

Pierwsza rozprawa miała też przynieść odpowiedź na pytanie o styl działania Trybunału. Wcześniej zastanawiano się, czy postępowanie przed nim będzie miało charakter typowo kontrydiktoryjny, czy więc będzie to „regularna” sprawa, czy też działalność Trybunału przybierze raczej formę „papierową”. Zwolennicy tego ostatniego wskazywali, że byłoby to właściwsze, ponieważ nie toczy się tu sporów o rzeczy lub świadczenia. lecz o samo prawo. Stało się jednak inaczej. Pierwsza rozprawa, mimo iż dotyczyła sprawy pod względem prawnym wielce skomplikowanej, cieszyła się żywym zainteresowaniem publiczności i miała ciekawy, a momentami nawet dramatyczny przebieg. Jak powiedział jeden z uczestników postępowania, stanowiła ona jakby publiczną dyskusję i konfrontację między opinią społeczną o akcie prawnym a rzeczywistym stanem prawnym. Dobrze więc się stało, że Trybunał zdecydował się na taki sposób postępowania, bowiem może się to przyczynić, jak to już widać po tej pierwszej sprawie o znacznym ładunku społecznych emocji, do rozwoju świadomości prawnej naszego społeczeństwa.

Istotne wnioski wynikają z przebiegu samej sprawy i wydanego w niej orzeczenia. Nie toczyła się ona w gruncie rzeczy – jak powiedział przedstawiciel WRN we Wrocławiu Jan Linowski – o wysokość świadczeń czy też o tytuł ich wykonalności, lecz o zasady stanowienia prawa. Nie powinno więc być mowy o zwycięzcach czy pokonanych, wygrać tę sprawę powinno tylko prawo.

Trybunał w jej trakcie wypowiedział się co do kilku niezwykle ważnych zagadnień o charakterze ogólnym. Zdania przezeń wypowiedziane mają ogromną wagę i zapewne będą przedmiotem analiz i rozważań, mając niemały wpływ na kształtowanie poglądów i postępowanie wielu organów i instytucji zajmujących się tworzeniem prawa.

Przejdźmy więc do meritum samej sprawy. Jest ona niełatwa do szczegółowego i wiernego zrelacjonowania w prasie, gdyż, jak to podkreślał nawet przewodniczący składu sądu, miała nader skomplikowany charakter. Z drugiej jednak strony ze względu na uwarunkowania społeczne i ekonomiczne wzbudziła ona ogromne zainteresowanie, a nawet emocje nie tylko 107 tys. właścicieli mieszkań wykupionych od państwa, ale znacznie szerszych kręgów społecznych. Za wcześniej też jeszcze na jakieś gruntowniejsze podsumowania i generalne wnioski. Postaram się więc wskazać na zasadnicze punkty tego przypadku.

Jak wiadomo. prezydium WRN we Wrocławiu zarzuciło rządowi, że wydając rozporządzenie wykonawcze do ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przekroczył swe kompetencje w paragrafach 30 i 31 tego rozporządzenia. Miały one uregulować zasady odpłatności właścicieli mieszkań wykupionych od państwa z tytułu kosztów eksploatacji i remontów kapitalnych. Rząd początkowo ustalił opłaty w wysokości 150% czynszu najmu, a następnie, pod wpływem krytyki społecznej zmniejszył je do 100%. Sposób rozwiązania pozostał jednak ten sam. Radni zarzucili zaś rządowi, że przekroczył granice delegacji ustawowej, która nie pozwalała mu na zasadniczą zmianę sytuacji właścicieli mieszkań. Sytuacja ta została ustalona wcześniej w umowach notarialnych na zasadach określonych przez państwo, a korzystnych dla obu stron. Ponad to przedstawiciel WRN zarzuca też rządowi rozciągnięcie tych przepisów na właścicieli, którzy [wykupili mieszkania nim ustawa weszła w życie], a więc działanie prawa wstecz. Prócz złamania ustawy zarzuty radnych dotyczyły też niezgodności rządowych przepisów z takimi zasadami konstytucyjnymi, jak zasada równości obywateli wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej. Zdaniem wnioskodawców, właściciele, którzy ponoszą większe ciężary niż najemcy znaleźli się wobec nich w gorszej sytuacji. Co więcej, wielu właścicieli znajduje się w trudnym położeniu materialnym, ponieważ są to w większości emeryci i renciści.

Rząd nic uznał tych zarzutów. Zasadnicza argumentacja jego przedstawicieli, sekretarza stanu w URM Zygmunta Rybickiego i wiceministra sprawiedliwości Jana Broła sprowadzała się w najogólniejszym zarysie do tego, że rozporządzenie zawierało rozwiązania nie nowe,

lecz stosowane jeszcze na gruncie ustawy z 1961 r. z korzyścią dla właścicieli. Istnieje więc ciągłość prawa, a nikt dotąd nie kwestionował tych unormowań. Nie kwestionował ich także Sejm, który w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą, miał możliwość zapoznać się z projektem rozporządzenia. Przedstawiciele rządu stali też na stanowisku, że rozporządzeniem można zmieniać ustawę, nie w ogóle, lecz w odniesieniu do pewnej grupy adresatów, jeśli upoważnia do tego delegacja ustawowa. Takie upoważnienie wynikało ich zdaniem z interpretacji art. 36 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Co więcej, na podstawie tej delegacji trudno nawet wyobrazić sobie inny sposób unormowania tej sprawy. Przedstawiciele rządu wykazywali też, że nie zachodzi przypadek *lex retro non agit* o czym przesądzają zasady prawa międzyczasowego.

Trybunał przeprowadził bardzo szczegółowe i drobiazgowo postępowanie. W jego trakcie naświetlono tak sprawy społeczne i ekonomiczne, od których nie sposób było abstrahować, które jednak Trybunał ściśle oddzielał od zagadnienia legalności. W trakcie postępowania Trybunał odwołał się do ekspertów, na których powołał prof. Józefa S. Piątowskiego i doc. Sławomirę Wronkowską-Jaśkiewicz.

W wyniku tego postępowania Trybunał orzekł, że oba zaskarżone przepisy są niezgodne z ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a ponadto § 30 ust. 1 pkt 1 niezgodny jest również z art. 67 ust. 2 Konstytucji, w którym zawarta jest zasada równości wobec prawa.

Motywy tego werdyktu są tak obszerne, że zajęłyby kilkanaście stron maszynopisu. Najistotniejszy z nich dotyczy jednak konstytucyjnej koncepcji i konstrukcji prawnej rozporządzenia Rady Ministrów zawartej w art. 41 ust. 8 Konstytucji PRL. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że na gruncie prawa i nauki jest to koncepcja raczej jednoznaczna w odróżnieniu od uchwały Rady Ministrów.

Art. 41 ust. 8 Konstytucji mówi mianowicie, że Rada Ministrów wydaje rozporządzenia: „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania”. Niekwestionowana jest też zasada, że nowe obowiązki, takie m.in. jak opłaty, można nałożyć na obywateli tylko ustawą.

(...) Tymczasem delegacja z art. 36 ust. 1 nie dawała Radzie Ministrów żadnych wskazówek w jaki sposób powinna sprawy te unormować. Trybunał w związku z tym wytknął to niedociągnięcie ustawy, stwierdzając, że w toku prac legislacyjnych zaprzepaszczono okazję do właściwego rozdzielenia materii między oba te akty. Uczynił to niejako na marginesie swego orzeczenia, gdyż ustawa nie była przedmiotem postępowania. Nawet jednak blankietowe upoważnienie nie dawało Radzie Ministrów całkowitej swobody w tej sprawie, ponieważ obowiązują w tej materii przepisy art. 207 kc (mówi on o ponoszeniu wydatków i ciężarów związanych z rzeczą wspólną). Trybunał nie podzielił argumentów rządu, że ustawodawca dozwalał, aby rozporządzenie zmieniło zawarte tam zasady. Wykładnia, jaką zaprezentował w tej materii rząd okazała się zbyt „cienka”.

Trybunał Konstytucyjny przyjął więc, że rozporządzenie, będąc niezgodne z art. 207 kc, jest także sprzeczne z art. 36 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, który nie zezwala, bo nie może zezwolić, na zmianę przepisów ustawowych.

Trybunał wskazał przy tym, że art. 207 zawiera przepisy dyspozytywne, tzn. reguluje sytuację, jeśli strony tego nie uczyniły w umowie, stwierdzając jednocześnie, że: „Przepisy § 30 rozporządzenia są przykładem częstej praktyki organów administracji uznającej sferę objętą przepisami dyspozytywnymi za sferę wolną, zezwalającą na wydawanie aktów administracji. W konsekwencji, jak piszą autorzy raportu o stanie prawa, na odcinku objętym reglamentacją dyspozytywną dochodzi do odwrócenia relacji, iż ustawa ma pierwszeństwo przed aktami normatywnymi administracji”.

Trybunał uznał więc za swój obowiązek „wykluczyć taką interpretację art. 36, która godzi w nadrzędny charakter ustawy. Trybunał Konstytucyjny opowiada się więc po stronie ważnych wartości ustrojowych związanych z parlamentarną, tj. ustawową drogą tworzenia

prawa z uwzględnieniem demokratycznej procedur, a w szczególności z uwzględnieniem jawności prac ustawodawczych pod odpowiedzialnością przed wyborcami”.

Taki był główny nurt rozumowania Trybunału. Rozważył on jednak również wiele innych kwestii, jak wspomnianą już niezgodność przepisów rozporządzenia z art. 67 ust. 2 Konstytucji, w czym podzielił stanowisko wnioskodawców. Nie dopatrywał się natomiast sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej, gdyż znowelizowane rozporządzenie wprowadza możliwość dofinansowania osób będących w najtrudniejszej sytuacji materialnej.

Rozpatrzył też Trybunał sprawę retroaktywności przepisów rozporządzenia choć wobec uznania ich za nieważne straciła ona swoje znaczenie. Uznał, że: „artykułem 31 Rada Ministrów bez jakiegokolwiek podstawy uregulowała kwestie czasowego zasięgu obowiązywania jego norm, rozciągając je na stosunki przed wejściem w życie rozporządzenia”. (...)

Niejako poza protokołem Trybunał ustosunkował się też do szeroko dyskutowanej wcześniej trwałości umów notarialnych. Umowy nie są bowiem przedmiotem kompetencji Trybunału. Postanowienia umów nie mogą oczywiście ulec zmianie, ponieważ kwestionowane przepisy są nieważne. Zmiana tych umów mogłaby się jednak dokonać na zasadach określonych w kodeksie cywilnym albo w drodze uchwalenia ustawy ustalającej inne zasady ustalania opłat niż zawarte w art. 207 kc.

Powstaje pytanie, z jakimi skutkami tego orzeczenia należy się liczyć. Przede wszystkim więc rząd został zobowiązany do usunięcia z przepisów w ciągu trzech miesięcy od doręczenia orzeczenia, wskazanych niezgodności. Gdyby tego nie uczynił przepisy te tracą swą moc. Trybunał nie zawiesił jednak, jak postulował wnioskodawca, stosowania tych przepisów, co ma prawo czynić w „szczególnie uzasadnionych przypadkach”, uznając, że nie jest to potrzebne.

Właściciele mieszkań mogą więc mieć satysfakcję, że wygrali pierwszą sprawę przed Trybunałem Konstytucyjnym, jednak jakie będą nowe zasady opłat – nie wiadomo. Myliłby się ten kto sądziłby, że Trybunał odrzucił wszystkie racje prezentowane przez stronę rządową. Podzielił on mianowicie ekonomiczną motywację i społeczne racje, jakie skłoniły rząd do podjęcia spornego unormowania. Trybunał uznał, że utrzymanie wysokości opłat w zmieniających się szybko warunkach ekonomicznych na niezmiennym poziomie naruszałoby zasadę równości stron i ekwiwalentności świadczeń. Zmiany te powinny być jednak wprowadzane w sposób prawem określony. W tym problem, aby ta uzasadniona polityka finansowa była prowadzona przy pomocy dobrego prawa.

Stawia to rząd w dość trudnej sytuacji, ma on teraz bowiem znacznie ograniczone pole manewru. Trybunał prezentując motywy orzeczenia stwierdził, iż nie jest jego rzeczą podpowiadać rządowi właściwych rozwiązań, choć rozwiązania, takie dostrzega. Jednocześnie można znaleźć w motywach stwierdzenie, że obecny model zarządu mieszkaniem wykupionymi wymaga modyfikacji i powinien ocierać się on o zasadę faktycznych kosztów związanych z tym zarządem. Jak wcześniej powiedziano, nie powinny to być opłaty wyższe niż czynsze najmu, koszty eksploatacji czynsze te przewyższają. Jeśli się więc zastanowić nad rozwiązaniem to wydaje się, że musi ono polegać na dość istotnych zmianach samego prawa, jak i głębokich zmianach stosunków społecznych, które ono reguluje. W chwili, gdy ten numer „Gazety” idzie do druku nie wiadomo jeszcze czy rząd skorzysta z prawa odwołania się do całego składu Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z pierwszym orzeczeniem Trybunału nasuwają się jednak również wnioski ogólniejsze. Widać bowiem już wyraźnie, że działalność Trybunału nie będzie prowadziła tylko do kosmetyki przepisów prawnych, lecz może wywoływać nawet daleko idące ich zmiany i co się z tym wiąże również zmiany w sferze materialnej.

Kto dotychczas się z tym nie liczył musi zmienić sposób myślenia i mentalności. Dotyczy to zwłaszcza ośrodków decyzyjnych, które przy podejmowaniu jakiegokolwiek

decyzji wyrażonej za pomocą przepisów prawnych muszą to obecnie dokładniej rozważać w kontekście całego obowiązującego systemu prawnego, wszystkich jego zasad i spójności z innymi rozwiązaniami.

Mozna w tej sytuacji sądzić, że wzrośnie rola doktryny, która oddziaływała dotychczas na praktykę tylko siłą perswazji, teraz zaś poglądy jej będą miały szanse trafiać do praktyki poprzez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Racje więc mieli ci, którzy twierdzili, iż fakt powołania Trybunału ma ogromne znaczenie, a skutki tego trudno sobie jeszcze do końca wyobrazić.

P.S. Jak poinformował 2 czerwca br. Zygmunt Rybicki – sekretarz stanu w URM – na spotkaniu z dziennikarzami premier zaaprobował sugestię, aby odwołać się od rozstrzygnięcia do całego składu Trybunału.

GAZETA PRAWNICZA, 1.VII.1986 r.