

Pierwsze potyczki przed Trybunałem

ALEKSANDER CHEĆKO

Na początku lat osiemdziesiątych powstał klimat polityczny sprzyjający wzmocnieniu społecznej kontroli nad organami administracji państwowej i bezwzględnemu przestrzeganiu prawa przez władzę. IX Nadzwyczajny Zjazd Partii nadał tej tendencji rangę polityczną – zaś Sejm – ustawami – określił formy prawne. Obok kilku nowych, w naszych warunkach, instytucji polityczno-prawnych powstał Trybunał Konstytucyjny.

Jest to organ o charakterze sądowym, jednak usytuowany poza systemem sądownictwa. Jego głównym zadaniem jest niezawisłe orzekanie o zgodności aktów prawnych... z aktami prawnymi.

Podobnie bowiem, jak organy państwowe są sobie podporządkowane, tak i akty prawne przez nie wydawane można by ułożyć w kształcie piramidy. Na jej szczycie znajduje się Konstytucja PRL – ustawa zasadnicza, akt prawny najwyższej rangi uchwalany i zmieniany tylko przez Sejm i to w ściśle określonych warunkach.

Poniżej znajdują się ustawy i dekrety z mocą ustaw. Pierwsze z nich uchwała Sejm, drugie – Rada Państwa, pod określonymi rygorami. Widać więc wyraźnie, że akty prawne ze szczytu piramidy to domena najwyższych organów państwowych, dodajmy – organów władzy.

Podobnie jak władza wykonawcza podlega ustawodawczej, tak akty prawne naczelnych i centralnych organów administracji państwowej w hierarchii ważności są niżej od ustaw. Rozporządzenia Rady Ministrów, rozporządzenia i zarządzenia ministrów są aktami wykonawczymi do ustaw, a więc – z woli Sejmu – konkretyzują to, co w ustawie, akcie o charakterze ogólnym się nie znalazło.

Rzecz jasna, aktów prawnych o różnych nazwach i randze spotykamy mnóstwo. U podstawy piramidy mamy do czynienia z prawdziwym gąszczem norm i przepisów. Nie są to pojęcia jednoznaczne. Nie wchodząc jednak w szczegóły pamiętajmy, że Trybunał Konstytucyjny ma orzekać o zgodności z Konstytucją lub ustawami innych aktów normatywnych, czyli ustanawiających normy prawne, wydawanych przez Radę Państwa, naczelne i centralne organy administracji państwowej.

Krótko mówiąc, czy dana ustawa nie narusza Konstytucji, czy rozporządzenie Rady Ministrów zgodne jest z konkretną ustawą lub z Konstytucją, czy jakieś ministerialne zarządzenie nie naruszy ustawy – oto pytania, na które Trybunał ma odpowiadać.

Zasadniczą cechą piramidy jest to, że wszystkie akty prawne powinny być zgodne z Konstytucją, zaś normy niższego rzędu mają zgadzać się z ustawami. Powinny, muszą, lecz czy faktycznie są zgodne?

Praktycy i teoretycy prawa od dawna wskazywali na konkretne naruszenia tej podstawowej zasady tworzenia dobrego prawa. Rzecz w tym, że od czasu powstania Trybunału nie było komu o tych uchybieniach rozstrzygać.

Do wczoraj Trybunał orzekał dwukrotnie.

Po raz pierwszy – w głośniejszej sprawie czynszów, czyli rozporządzenia Rady Ministrów regulującego opłaty w mieszkaniach wykupionych od państwa. Druga sprawa dotyczyła wadliwego wykonania przez rząd i jednego z ministrów postanowień ustawy antyalkoholowej.

W obu przypadkach Trybunał orzekł o słuszności zarzutów zgłoszonych przez wrocławskich radnych (w pierwszej sprawie) i RK PRON (w drugiej). Stwierdził, że rządowe rozporządzenia naruszyły prawo, a konkretnie – ustawy, znajdujące się wyżej w hierarchii.

Wnioskodawcy odnieśli więc sukces. Rząd przegrał. Jednak obok emocji, które przeżywa każdy obserwator w podobnych precedensowych sprawach, nie zabrakło refleksji ogólniejszych.

Obie toczące się przed Trybunałem rozprawy miały cechy wspólne. Widać było, że trzyosobowym sędziowskim składom zależy na dokładnym zbadaniu problemów. Z jednej strony sędziowie nie chcieli narazić się na zarzut pominięcia nawet błahych z pozoru szczegółów. Z drugiej – ciążyła na nich zapewne świadomość, że pierwsze rozprawy będą wzorem dla następnych. Stworzą praktykę postępowania przed nowym organem.

Zwłaszcza pierwsza, „czynszowa” sprawa stanowiła twardy orzech do zgryzienia. Była niezwykle skomplikowana pod względem prawnym. Stąd też opinie stron, biegłych przypominały naukowe referaty. Sędziowie Trybunału zadawali pytania, słuchali replik i kontr-replik. W sumie stworzyli atmosferę naukowej, prawniczej dyskusji, którą – bądźmy szczerzy – od pewnego momentu niewielu obserwatorów rozumiało.

Dzisiaj, gdy Trybunał sporządził już pisemne uzasadnienie pierwszej ze spraw zacytujmy kilka wniosków.

Pierwszy mówi nam o tym, jak można prawnie kształtować obowiązki obywateli i innych adresatów prawa. Konstytucja PRL – głosi Trybunał – nie przewiduje tu żadnych innych możliwości jak droga ustawy bądź droga rozporządzenia pod warunkiem, że ma ono ustawowe upoważnienie.

W przypadku czynszów – jak się okazało – Rada Ministrów ustawowego upoważnienia do nakładania nowych obowiązków nie miała. Co więcej, rządowe rozporządzenie „bez wymaganej podstawy w upoważnieniu unormowało kwestię czasowego zasięgu obowiązywania opłat, rozciągając je także na stosunki powstałe przed wejściem w życie rozporządzenia”. Trybunał orzekł także w sprawie niezgodności przepisów rozporządzenia z innym aktem prawnym rangi ustawy, mianowicie z kodeksem cywilnym.

W konsekwencji tej niezgodności – tu Trybunał posłużył się opinią autorów niedawnego Raportu o stanie prawa – dochodzi do odwrócenia relacji, wg której ustawa ma pierwszeństwo przed aktami normatywnymi administracji.

Jak widać, odwrócenia tych relacji, postawienie piramidy aktów prawnych na głowie miało i ma swoją utartą praktykę, której nikt się dotychczas nie przeciwstawił. Co gorsze, do praktyki tej niektórzy się już przyzwyczaili. Nie dziwi więc konsekwencja, z jaką przedstawiciele Rady Ministrów twierdzili przed Trybunałem, że wyłom w dotychczasowej praktyce będzie miał konsekwencje nie tylko dla konkretnej sprawy, lecz może wstrząsnąć całym systemem tworzenia prawa.

Także i inne wnioski spisane w uzasadnieniu orzeczenia nadają się do głośnego czytania podczas szkoleń pracowników służb legislacyjnych.

„Każde upoważnienie ustawy, a tym bardziej upoważnienie zezwalające na odejście w drodze rozporządzenia od unormowań ustawowych, musi być zawsze wyraźne i szczegółowe, tzn. że nie można go nigdy domniemywać, lecz musi ono wynikać wprost z treści upoważnienia” – takich przypomnień, starych w gruncie rzeczy prawd, jest w tekście uzasadnienia sporo i można sądzić, że dokument ten stanie się lekturą obowiązkową dla wielu osób.

Sam fakt istnienia i „czuwania” Trybunału może zdyscyplinować twórców najrozmaitszych aktów prawnych i podnieść jakość powstającego prawa. „Straszak” w postaci Trybunału nie wyrze zapewne natychmiastowych skutków. Jest znamienne, że już w czasie rozpoczęcia jego działalności powstała ustawa o młodzieży – w ocenie fachowców jeden z aktów prawnych o najniższym poziomie legislacyjnym.

Jednak Trybunał dopiero się rozkręca. Już czekają w kolejce do rozpatrzenia następne sprawy. Będzie ich zapewne przybywać, choć nie wiązałbym tego z faktem pozytywnych dla wnioskodawców wyroków. Trybunał od początku był zasypywany listami.

Podpowiadano w nich dostrzeżone uchybienia w prawie, żądano ich likwidacji.

Jest znamienne, że w naszych warunkach, przy mnóstwie instytucji kontrolnych, istnieje ogromne społeczne zapotrzebowanie na ochronę prawną poszczególnych obywateli, którzy czują się pokrzywdzeni.

Sprawa czynszów, dotycząca 107 tys. osób trafiła do Trybunału dzięki grupie wrocławskich radnych. Wykazali oni inicjatywę, upór i znajomość swoich uprawnień, a więc w gruncie rzeczy zachowali się tak, jak należało się po nich spodziewać.

Zapadły pierwsze rozstrzygnięcia, powstały pierwsze precedensy. Do dziś np. wprawia w zadumę konsekwencja, z jaką prokurator generalny popierał przed Trybunałem wnioskodawców i wraz z nimi polemizował z rządem. W tym przypadku spełnił rolę obiektywnego strażnika praw w pełnym tego słowa znaczeniu, co docenił także Trybunał. Być może jest to zapowiedź zmiany proporcji w wykonywaniu prokuratorskich zadań; położenia większego nacisku na kontrolę przestrzegania prawa.

Przestrzeganie prawa stosowanego i tworzonego to hasło głoszone od dawna. Obecność m.in. Trybunału Konstytucyjnego daje szansę, by powoli zmieniać je w rzeczywistość. Podsumowując swoje rozważania, Trybunał wyciąga jeszcze jeden ważny wniosek. Wniosek „o potrzebie aktywnego kształtowania kultury prawnej, zarówno w działalności prawotwórczej organów państwa, jak i w procesie stosowania prawa”. Uwagę tę Trybunał Konstytucyjny kieruje także pod swoim adresem w zakresie ochrony praworządności w procesie tworzenia prawa.

ŻYCIE WARSZAWY 15.VII.1986 r.