

WYKŁAD PREZESA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO JERZEGO STĘPNIA

Polska tradycja konstytucyjna

wyłożony na inauguracji roku akademickiego 2007/2008
na Wydziale Prawa i Administracji UAM

Magnificencjo,
Wysoki Senacie,
Dostojni Goście,
Drodzy Studenci,
Szanowni Państwo!

Serdecznie dziękuję za zaproszenie na dzisiejszą uroczystość. Możliwość wygłoszenia wykładu inauguracyjnego jest ogromnym zaszczytem dla osoby, którą spotkało to wyróżnienie. Bardzo jestem za to wdzięczny. I bardzo jestem z tego powodu wzruszony. W tym charakterze przybywam do tej wspaniałej auli po raz pierwszy, ale to nie znaczy, że jestem tu po raz pierwszy w ogóle. Pielgrzymowałem bowiem do Poznania wielokrotnie, poszukując tu wsparcia w różnych okresach mej służby publicznej. Widzę na sali Panią Profesor Teresę Rabską, z którą miałem przyjemność współpracować w Senacie I kadencji nad ustawodawstwem samorządowym, a później jeszcze wielokrotnie w ramach różnych komisji rządowych, którym przewodniczyłem, zajmujących się w latach 1991-1999 reformami administracji publicznej. Pani Profesor niezwykle wspomogła początki odrodzonego samorządu terytorialnego w jeszcze jeden sposób: tworząc i kierując na Wydziale Prawa i Administracji tutejszego Uniwersytetu Podyplomowym Studium Samorządu Terytorialnego.

Nie mógłbym też nie wspomnieć dziś Pana Profesora Jerzego Małeckiego, który już w 1990 r. utworzył tu studia podyplomowe z zakresu finansów samorządowych, przygotowując wielu skarbników do trudnych początków nowej pracy w gminach.

Niech mi wolno będzie przywołać w tym miejscu postać Pana Profesora Wojciecha Łączkowskiego, który jako sędzia Trybunału Konstytucyjnego wspierał mnie w pracy Generalnego Komisarza Wyborczego w latach 1990-1997, będąc członkiem działającego przy tym urzędzie Kolegium, a później służył mi wielokrotnie radą w różnych trudnych chwilach mojej drogi zawodowej.

Nieco gorzko to zabrzmiało, ale moja macierzysta uczelnia – Uniwersytet Warszawski – nie udzieliła mi równie efektywnej pomocy w toku różnych przedsięwzięć związanych z przebudową naszej administracji, na jaką mogłem liczyć ze strony profesury poznańskiej. Pewnie dlatego, że w Poznaniu znacznie lepiej niż w Warszawie rozumie się, i rozumiało się zawsze, istotę państwa

zdecentralizowanego. Chciałbym niniejszym bardzo serdecznie podziękować wszystkim wymienionym osobom za czas wspólnej pracy, a także dedykować im mój dzisiejszy wykład.

Przywykliśmy, przynajmniej od XIX w., za konstytucję uważać tak właśnie nazwany akt normatywny, przyjmowany w szczególnym trybie i regulujący zasadnicze kwestie związane z funkcjonowaniem państwa, pozycją prawną jego obywateli oraz katalogujący ich podstawowe prawa podmiotowe. Konstytucja określa ponadto strukturę najwyższych organów państwa, zwykle także władzy lokalnej. Kolejne edycje tzw. konstytucji pisanych (bo o nich tu mowa) są coraz bardziej rozbudowane i szczegółowe, a mimo to w codziennej praktyce sądów konstytucyjnych sięgamy niejednokrotnie nie tylko do normatywnych treści ujętych w konstytucjach, ale także do głębszych warstw zasad prawnych budujących porządek konstytucyjny. Chodzi tu o pewien zbiór zasad i norm konstytucyjnych, które nie zostały wprowadzić wyrażone *expressis verbis* w samym tekście konstytucji pisanej, ale również stanowią rzeczywistość normatywną, składającą się wraz z tekstem uchwalonego aktu konstytucyjnego na pełny obraz praktyki konstytucyjnej danego państwa. Tę całość normatywną, składającą się z części pisanej i niepisanej, nazwał niegdyś prof. László Sólyom, obecnie Prezydent Republiki Węgierskiej, a do niedawna Przewodniczący Węgierskiego Sądu Konstytucyjnego, „niewidzialną konstytucją” (*invisible constitution*).

W istocie tekst pisany konstytucji jest bowiem jedynie rodzajem fotografii przedstawiającej np. scenę w jakimś plenerze, do której sfotografowane osoby pozowały przez pewien czas i znieruchomiały na moment w błysku flesza. Ale już od interpretatora tej fotografii, a przede wszystkim od poziomu jego wiedzy i znajomości rzeczy zależy, ile na tej fotografii da się odnaleźć niewidzialnych na pierwszy rzut oka treści. A poza tym – życie zdążyło popędzić już naprzód, zderzając sfotografowane przed chwilą postaci z nowymi problemami, choć dobrze zapewne będzie ustawić tę wspólną fotografię w widocznym miejscu, by przypominała nam podniosły moment, kiedy ze świąteczną radością w oczach pozowaliśmy do wspólnego zdjęcia, np. w dniu uchwalenia Konstytucji.

Doświadczeniem Polski było przez kilka lat, a dokładnie od 1986 r. do grudnia 1989 r., działanie Trybunału Konstytucyjnego w szczególnych warunkach swego rodzaju deficytu konstytucyjnego, wynikającego przede wszystkim z faktu obowiązywania w tym okresie Konstytucji uchwalonej w 1952 r., czyli w czasach stalinowskiej nocy. Jak każda konstytucja państw tzw. obozu socjalistycznego, była ona głównie zbiorem różnego rodzaju deklaracji politycznych, a nie aktem prawnym zawierającym normy nadające się do bezpośredniego stosowania. Kiedy na początku mojej kariery sędziego konstytucyjnego nieco złośliwie spytałem Leszka Garlickiego, z pewnością jednego z najwybitniejszych polskich konstytucjonalistów, wybranego do

Trybunału kilka lat przede mną, dlatego to w czasach naszych studiów, przypadających na lata 60., nie było katedry prawa konstytucyjnego, bez wahania i nie bez ironii błyskawicznie odpowiedział: „Bo nie było przedmiotu...”.

Pasjonująca poznawczo pod tym względem jest lektura pierwszego orzeczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który stanął w maju 1989 r. przed zadaniem skonfrontowania pewnego podstawowego aktu prawnego z Konstytucją, której materialnie *de facto* nie było, choć formalnie oczywiście była i obowiązywała. Dyskwalifikując zaskarżony akt prawny za względu na sprzeczność z zasadą niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*), Trybunał Konstytucyjny jednocześnie podkreślił, że zasada ta „choć nie została wyrażona w Konstytucji PRL, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego” oraz że „Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych”. W tym samym orzeczeniu Trybunał stwierdził także, że w rozpoznawanym wypadku mamy do czynienia z nałożeniem na obywateli świadczenia wobec państwa w drodze aktu podustawowego, co jest sprzeczne – „według powszechnego stanowiska doktryny, które podziela także praktyka” – z zasadą wyłączności ustawy w zakresie m.in. „ustalania wszelkiego rodzaju obowiązkowych świadczeń wobec państwa, zarówno osobistych, jak i majątkowych”.

Zwróćmy uwagę, że i tym razem sędziowie odwołali się nie do konkretnego fragmentu tekstu obowiązującej wówczas Konstytucji, ale do „powszechnego stanowiska doktryny, które zasadniczo podziela także praktyka”. Co więcej – przytoczono tu kilka zasad z katalogu tzw. klauzuli państwa prawnego, która formalnie wprowadzona została do tekstu Konstytucji pisanej dopiero w grudniu 1989 r.

Czy tym samym naruszono Konstytucję? Przeciwnie. Wprawdzie ówczesne władze nie były zachwycone wyrokiem Trybunału w tej sprawie i dawały temu, całkiem nie teatralnie, wyraz, ale po latach formuła oparcia orzeczenia wprost na podstawowych zasadach porządku prawnego, a nie na normach konstytucyjnych, wynikających wprost z tekstu ówczesnej Konstytucji, została uznana nie tylko za pewien akt odwagi cywilnej sędziów, ale przede wszystkim – i to jest ich główną zasługą – za początek budowania nowego porządku konstytucyjnego, opartego na zasadzie państwa prawa.

Nie był to zresztą jedyny wypadek przywołania w tamtym okresie w treści orzeczenia, niezawartej w tekście Konstytucji wprost, zasady państwa prawnego. Proces ten nabrał wyraźnego przyspieszenia i niejako się zmienił jakościowo z chwilą bezpośredniego wyrażenia zasady państwa prawnego już w tekście znowelizowanej Konstytucji (31 grudnia 1989 r.), choć bez próby bliższego zdefiniowania jej normatywnej treści. Zadaniem Trybunału było teraz zidentyfikowanie, w granicach zasady państwa prawa, szczegółowych jej postaci czy aspektów i poszerzanie ich katalogu, z wyraźnym podkreśleniem, że są one „dedukowane” z treści zasady państwa prawnego, „wynikają” z niej, a nawet „wynikają immanentnie”, czy „wywodzą się” z niej, bądź to „składają się” na nią.

Proces ten nie zakończył się z chwilą uchwalenia obecnie obowiązującej Konstytucji (z 1997 r.), choć wiele zasad pierwotnie wywodzonych z metazasady państwa prawnego zostało w nowej Konstytucji zapisanych.

I w tym miejscu dochodzimy do istoty rzeczywistego i niejako ontycznego konfliktu pomiędzy światem sędziów, w szczególności sędziów konstytucyjnych, a światem polityki. Sędziowie odwołują się w swych orzeczeniach, a precyzyjniej rzecz ujmując – w uzasadnieniach wyroków, do konstytucji rozumianej szeroko, jako zbiór zasad i norm wyrażonych nie tylko wprost przez tekst pisany konstytucji, ale także tych, które tkwią w porządku konstytucyjnym immanentnie, niejako za fasadą tekstu zapisanego w danej chwili, czyli w dniu jego uchwalenia, i które były pracowicie w przeszłości odkrywane niejako w porządku rzeczy i pieczołowicie utrwalane w prawniczych opracowaniach, komentarzach itd.

Na przykład choć zasada swobody umów jest z pewnością empirycznie sprawdzoną podstawą życia gospodarczego, to w pewnych sytuacjach może być ograniczona, ale jej całkowite zniesienie, jakie miało miejsce w minionym okresie w krajach tzw. obozu socjalistycznego, musiało doprowadzić do załamania się życia gospodarczego w ogóle. Zasada swobody umów nie jest więc jedną z możliwych form organizacji życia gospodarczego, możliwych do zadekretowania „z góry”, niejako konkurencyjnie z inną formą, ale samą rzeczywistością, a właściwie podsumowaniem dorobku pokoleń w zakresie życia gospodarczego, a tym samym społecznego. Zasada ta zawarta jest immanentnie w systemie zasad i norm konstytucyjnych i współtworzy obiektywnie porządek konstytucyjny, choć nie jest zapisana wyraźnie w tekście obecnie obowiązującej polskiej Konstytucji. Trybunał wywodzi ją zresztą nawet nie z zasady wolności gospodarczej (art. 20), ale z zasady wolności w ogóle. W pewnym sensie jest więc ona „niewidzialna”, podobnie jak inne realnie istniejące i tworzące porządek konstytucyjny zasady państwa prawa, niekoniecznie wyrażone w pisanym tekście Konstytucji.

Świat polityki osadzony jest również w realnym świecie ludzkich oczekiwań, które należałoby spełnić – w mniemaniu polityków – niemal natychmiast. Konfrontuje się jednak z realnymi możliwościami ich spełnienia. Częstokroć na drodze widzialnych trudności spełnienia postulatów wyborczych stają całkiem widzialni, konkretni sędziowie, którzy odwołują się na domiar złego do „niewidzialnych” zasad tkwiących immanentnie – ich zdaniem – w treści Konstytucji, której przecież sami nie pisali, a którą częstokroć spisali na papierze właśnie politycy. Mam nadzieję, że w ten sposób zbliżyliśmy się do zrozumienia istoty konfliktu pomiędzy światem polityki a światem sędziów, wbudowanego trwale w mechanizm państwa demokracji konstytucyjnej.

Sąd Konstytucyjny to zwykle niewielka grupka nie najmłodszych już prawników (a któż lubi prawników?), którzy w zasadzie pozbawieni są zwykle wystarczająco silnych instrumentów egzekucji swych orzeczeń. Wydaje się, że są w tym sporze na z góry straconej pozycji. Niemniej wszystkie niemal narody budujące demokrację w naszej części Europy zdecydowały się na utworzenie sądów konstytucyjnych. Widać w idei „niewidzialnej konstytucji” dostrzegły silnego obrońcę podstawowych wartości niezbędnych do istnienia.

Berliński prokurator I. H. von Kirchman, wygłaszając w 1847 r. wykład pod tytułem „O bezwartościowości prawodawstwa jako nauki”, argumentował swą wyrażoną w tytule tezę następująco: „Trzy słowa ustawodawcy wprowadzającego poprawkę do ustawy, a całe biblioteki stają się makulaturą”. Z pewnością każdy prawnik spotkał się, przynajmniej w toku studiów, z tą zgrabną metaforą obrazującą dynamikę i moc sprawczą procesu ustawodawczego. Zapewne wielu zostało porażonych, podobnie jak kiedyś ja, oczywiście – wydawało się – trafnością tej konstatacji, urastającej niemal do prawdy absolutnej. Z czasem jednak okazywało się, że opasłe tomy starych kodeksów, komentarzy, podręczników i monografii, częstokroć oprawnych w skórę, stanowią coś więcej niż tylko atrakcyjną oprawę wizualną sędziowskiego czy adwokackiego gabinetu, mającego zrobić odpowiednie wrażenie na rozmówcy czy potencjalnym kliencie.

Nie wyrzucamy zatem starych podręczników i komentarzy prawniczych. Przydadzą się jeszcze nieraz, nawet gdyby roilo się tam od oczywistych po latach błędów. Są dobrym przykładem zmian w kierunkach rozumowania podczas poszukiwań najważniejszych formuł prawnych, kształtujących i wspomagających żywą materię społeczną i obywatelską.

Czy da się zrozumieć, dlaczego w 1990 r. zdecydowaliśmy się na przyjęcie ostatecznie modelu bezpośredniego wyboru prezydenta, bez wniknięcia w istotę zmagania narodu politycznego z lat 1572-1573, który musiał zdecydować o kształcie władzy królewskiej w Rzeczypospolitej, a przede wszystkim – o mechanizmie jej kreowania i kontrolowania? Szlachta wybrała wówczas elekcję *viritum*. Królowie elekcyjni byli niejako zaprzeczeniem władzy monarszej w ówczesnej Europie, władzy dziedzicznej. Moglibyśmy rzec, przykładając dzisiejsze kryteria, że byli raczej naszymi prezydentami wybieranymi dożywotnio. Konstytucja 3 maja usiłowała wprowadzić – jak wiemy nieudolnie – monarchię dziedziczną, Konstytucja marcowa wybór prezydenta powierzyła Zgromadzeniu Narodowemu. W Konstytucji kwietniowej wybory są już bezpośrednie, choć ich model pozostawiał wiele do życzenia i z pewnością trudno byłoby go dzisiaj uznać za w pełni demokratyczny. Czy dzisiejszy model wyboru prezydenta dałoby się zastąpić wyborem pośrednim? Pewnie nie, ale odpowiedź na to pytanie nie byłaby możliwa bez analizy całego procesu dziejowego rozpoczętego po wygaśnięciu dynastii Jagiellonów.

Kiedy w trakcie wspomnianej pierwszej rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym sędziowie wypytywali obecną dziś wśród nas Panią Rektor Sławomirę Wronkowską-Jaśkiewicz, wydającą w tamtej sprawie opinię w charakterze biegłej, gdzie należy szukać w naszym systemie prawa umocowania zasady *lex retro non agit*, ówczesna Pani Docent odpowiedziała: „Jest to zasada istniejąca w naszym porządku prawnym od zawsze, da się ją wyczytać już nawet w Statutach wiślicko-piotrkowskich z czasów Kazimierza Wielkiego...”.

Dziękuję Państwu za uwagę.

Poznań, 1 października 2007 r.