

ZBIGNIEW WITKOWSKI

## ZAGADNIENIE ZGODNOŚCI AKTÓW SEJMU Z KONSTYTUCJĄ PRL W ŚWIETLE DOKTRYNY

Istnienie konstytucji pisanej w państwie stwarza konieczność zapewnienia zgodności z nią całego prawa stanowionego przez wszystkie organy państwowe<sup>1</sup>. O ile jednak problem badania zgodności z konstytucją aktów nie pochodzących od Sejmu nie nastrocza kontrowersji w doktrynie<sup>2</sup>, o tyle zapewnienie konstytucyjności ustaw i uchwał normatywnych parlamentu rodzi zawsze dyskusję, zwłaszcza gdy chodzi o państwo typu unitarnego. Temu też wyłącznie zagadnieniu i z ograniczeniem się do unormowania polskiego, zamierzam poświęcić kilka refleksji w niniejszym artykule. Zasadniczą kanwą rozważań uczyniłem fundamentalne dla problemu konstytucyjności prawa przepisy, zawarte w art. 30 ust. 1 pkt 3 naszej Konstytucji oraz w znanej uchwale Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania Rady Państwa nad zgodnością prawa z Konstytucją, a także konstruowane w doktrynie ich interpretacje. Artykuł ten traktuję jako jeszcze jeden głos w dyskusji nad niełatwym i, w moim przekonaniu, nieoptymalnie jak dotychczas rozstrzygniętym u nas, zagadnieniem konstytucyjności aktów Sejmu. Uwagi tu zawarte, rzecz jasna, nie wyczerpują problemu nawet w prawnej płaszczyźnie rozważań. Nie taki zresztą był cel i ambicja opracowania. Chodzi raczej o ukazanie niektórych sprzeczności i zagrożeń wynikających z faktu istnienia określonych norm i z lansowanych na ich gruncie przez doktrynę i praktykę interpretacji.

Przez prawie ćwierć wieku obowiązywania Konstytucja PRL pomijała milczeniem problem konstytucyjności aktów Sejmu. Stan ten był skutkiem dominowania u nas poglądu, że dla zapewnienia konstytucyjności aktów parlamentów wystarczy sprawowana przez nie samokontrola. Dok-

<sup>1</sup> Problem ten zniknie tylko wówczas, gdy zlikwiduje się Konstytucję, pisał słusznie F. Śmieński, *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, RPEiS nr 4/1972, s. 4.

<sup>2</sup> A. N. Wróblewski, *Kontrola konstytucyjności prawa w państwie socjalistycznym*, PiP nr 10/1978, s. 57.

trynalnym uzasadnieniem takiego podejścia była uproszczona i tracąca dogmatyzmem teza, że z samej istoty naszego ustroju oraz z socjalistycznego charakteru parlamentu wynika niemożność uchwalania przez Sejm aktów sprzecznych z Konstytucją<sup>3</sup>. Jednak część konstytucjonalistów podchodzących do problemu z całą powagą doceniała znaczenie i widziała większą złożoność zagadnienia konstytucyjności aktów Sejmu. Wielokrotnie też dawała wyraz swemu stanowisku podkreślając, że konstytucyjność aktów Sejmu ma kolosalną rangę dla praworządności i dla właściwej roli ustawy zasadniczej w systemie prawnym naszego państwa. Wielki renesans tej problematyki nastąpił w Polsce po ostatniej nowelizacji ustawy zasadniczej z dnia 10 lutego 1976 r., która w art. 30 ust. 1 pkt 3 przyznała Radzie Państwa kompetencję do „czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją”. Można powiedzieć, że zagadnienie konstytucyjności prawa w tym i aktów parlamentu, pomimo swej wagi w przeszłości niedoceniane przez ustrojodawcę, obecnie ujrzało z całą ostrością światło dzienne, odzyskując swe znaczenie tak w sensie prawnym, jak i politycznym. Cytowany wyżej przepis wzbudził natychmiast zrozumiałe zainteresowanie społeczeństwa i nauki prawa konstytucyjnego. Na łamach periodyków naukowych i czasopism prawniczych pojawiło się wiele interesujących, ale zarazem i krytycznych wypowiedzi<sup>4</sup>. Podstawowym wszakże, podnoszonym przez wszystkich zarzutem była nadmierna ogólnikowość art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, a w następstwie faktyczny, choć nie formalny, brak<sup>5</sup> możliwości natychmiastowego i bezpośredniego jego stosowania w praktyce, w odniesieniu do aktów Sejmu. Teza ta wymaga pewnego uzasadnienia. Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że oto z jednej strony Rada Państwa formalnie może wykonywać swą nową kompetencję wobec aktów parlamentu, także bez istnienia dodatkowych przepisów rozwijających i konkretyzujących ją. Treść artykułu 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji nie stanowi przecież materii ustawowej i nadaje się do bezpośredniego stosowania. Z drugiej jednak strony, znikąd nie wiadomo na jakich warunkach i w jakich formach kompetencja ta miałaby być realizowana. Nie wiadomo też czy służą Radzie Państwa jakieś sankcje w ra-

<sup>3</sup> Tak np. Z. Izdebski, *Rola ustawy konstytucyjnej w procesie stosowania prawa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, seria I, z. 6/1957, s. 40.

<sup>4</sup> Przed dniem 14 lipca 1979 r. w dyskusji głos zabrali m. in. (podaję w kolejności ukazywania się publikacji): K. Działocha, *Konstytucja PRL po nowelizacji z 10 lutego 1976 roku (Uwagi o zmianie koncepcji Konstytucji)*, PiP nr 2/1977; Z. Witkowski, *Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją*, PiP nr 7/1977; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 roku*, Warszawa 1978 (rozdz. III pkt 4); A. N. Wróblewski, *Kontrola konstytucyjności...* op. cit.; L. Garlicki, *Rada Państwa a konstytucyjność prawa*, PiŻ z 3 stycznia 1979 r.; J. Stembrowicz, *Czuwanie nad zgodnością prawa z Konstytucją*, Palestra nr 2/1979.

<sup>5</sup> Piszę o tym szerzej w swoim artykule, *Rada Państwa jako organ...* op. cit., s. 41.

zie zakwestionowania konstytucyjności aktów parlamentu? Wszystko to przesądza, moim zdaniem, o faktycznej niemożności realizacji powyższej kompetencji przez Radę wobec aktów parlamentu. Można by ostatecznie przyjąć, jak to czyni praktyka i co znalazło już przychylny głos w doktrynie<sup>6</sup>, że w zakres pojęcia „czuwanie” wchodzi wszystkie znane dotychczas sposoby i formy działania Rady Państwa, zmierzające do realizacji jej kompetencji, mogące być użytecznymi w procesie zapewnienia zgodności prawa z Konstytucją. Jeden z autorów<sup>7</sup> pisze wręcz, że „czuwanie oznacza śledzenie określonego zjawiska lub procesu i wykorzystywanie posiadanych [przyp. Z.W.] środków na rzecz takiego kształtowania się sytuacji, któremu powierzona funkcja czuwania ma służyć”<sup>8</sup>. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że przepis powierzający Radzie Państwa funkcję czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją pojawił się w naszej ustawie zasadniczej w momencie podejmowania budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego i był efektem przyjęcia stanowiska, że należy „wzmocnić gwarancje przestrzegania Konstytucji, jako szczególnie istotnego elementu umacniania praworządności, „lecz... bez natychmiastowego tworzenia dodatkowych instrumentów działania dla Rady. Nowa instytucja miała więc funkcjonować „w ramach dotychczasowych kompetencji Rady Państwa”<sup>9</sup> i nie od razu miała podlegać procesowi dynamizacji<sup>10</sup>. Należy zapytać, czy przy takim jak obecnie ukształtowaniu i redakcji art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, kompetencja ta w ogóle może takiemu procesowi podlegać? Powołany wyżej autor uważa, że jest to możliwe. Stwierdza wręcz, że nowa kompetencja Rady Państwa ma charakter rozwojowy<sup>11</sup> oraz że taka była intencja ustrojodawcy. Wydaje się, że mamy tutaj do czynienia z nieporozumieniem. Nie można bowiem równocześnie przyjmować, że „czuwanie oznacza śledzenie określonego zjawiska lub procesu i wykorzystywanie posiadanych, a więc dotychczasowych, starych, a nie tworzonych na nowo środków oddziaływania przez Radę Państwa oraz że nowa kompetencja ma charakter rozwoju. Powód jest, jak się wydaje, dość jasny. Wszystkie nowo ukształtowane w procesie praktycznego wykorzystywania przez Radę Państwa kompetencji z art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji środki jej oddziaływania, nie wchodzi i nie mogą wejść w zakres formuły „środki posiadane”, immanentnie, jak sam S. Gebert przyznaje, związanej z terminem „czuwanie”. Włączenie zatem wszystkich nowych środków, metod i form działania Rady do wyżej wymienionego zakresu (czuwanie), oznacza świadome

<sup>6</sup> Por. S. Gebert, *Czuwanie przez Radę Państwa nad zgodnością prawa z Konstytucją*, PiP nr 1/1980, s. 30 - 31.

<sup>7</sup> Wspomniany wyżej S. Gebert.

<sup>8</sup> Tenże, *Czuwanie ...*, s. 35.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>10</sup> Ibidem, co wynika *a contrario* ze sformułowania na s. 30.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 34.

uznanie możliwości istnienia pozakonstytucyjnych środków oddziaływania Rady na akty prawa (w tym i akty Sejmu) pozostające w sprzeczności z ustawą zasadniczą. Ale stanowisko, za którym opowiada się S. Gebert posiada obok już wymienionego, dwa jeszcze, jak sądzę, istotne niedostatki. Po pierwsze — czyni z art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji jedynie formułę ujmującą na jednej podstawie istniejące już od dawna kompetencje, użyteczne w kontrolowaniu konstytucyjności prawa i związane z nimi środki oddziaływania Rady Państwa. Staje się więc według mnie tylko zbiorczym, najbardziej ogólnym i zbędnym powtórzeniem innych przepisów ustawy zasadniczej i ustaw zwykłych („metaprzepis”), nabierając przez to charakteru innowacji pozornej. Po drugie — interpretacja, jaką zaproponował wspomniany wyżej autor, gdyby ją nawet ostatecznie zaakceptować i tak pozwalałaby Radzie Państwa „czuwać” tylko nad zgodnością z ustawą zasadniczą aktów organów niższego rzędu niż Sejm. Bowiem jedynie wobec nich w ramach dotychczasowych kompetencji służą Radzie bezpośrednio lub pośrednio różnego rodzaju środki. Z bezpośrednich środków można dla przykładu wskazać: prawo uchylenia uchwały rady narodowej, sprzecznej z prawem lub naruszającej zasadniczą linię polityki państwa oraz prawo rozwiązania rady narodowej. Z środków pośrednich natomiast: prawo kontrolowania aktów rządu<sup>12</sup> lub poszczególnych jego członków, wynikające z racji samego usytuowania Rady w hierarchii aparatu państwa. Akty parlamentu faktycznie pozostawałyby poza zasięgiem kompetencji Rady Państwa już choćby z tego powodu, że wobec nich nie służyły jej i nie służą jak dotąd żadne uprawnienia i środki. W katalogu uprawnień Rady Państwa jest wprowadzić instytucję inicjatywy ustawodawczej (z której nota bene Rada korzysta niesłychanie rzadko), ale ta, moim udaniem, nie może być wykorzystywana przez nią oficjalnie (a o taką tylko działalność chodzi) jako środek eliminowania niekonstytucyjności aktów Sejmu<sup>13</sup>. Co to znaczy? Oznacza to, że Rada Państwa może podjąć inicjatywę ustawodawczą zauważywszy sprzeczność aktu sejmowego z Konstytucją, ale w uzasadnieniu swego projektu ustawodawczego nie może ona w jakikolwiek sposób dać nawet poznać, że inicjatywa ta jest rezultatem dostrzeżonej niekonstytucyjności aktu parlamentu. Użycie takiego argumentu byłoby bowiem niczym innym jak tylko stwierdzeniem niekonstytucyjnego działania parlamentu, „wyrokiem”, „orzeczeniem skazującym” Sejm, zawierającym z istoty rzeczy ujemną ocenę jego działalności. A przecież prawo oceny funkcjonowania Sejmu Radzie Państwa nie służy, o czym będzie jeszcze mowa.

Tak więc ani Konstytucja, ani żadna z istniejących ustaw szczególnych nie przyznała Radzie Państwa środków działania w ramach dotychczas przysługujących jej uprawnień, mogących służyć jej równocześnie

<sup>12</sup> Por. jednak w tym względzie dodatkowe trafne uwagi A. N. Wróblewskiego, *Kontrola ...*, s. 59.

<sup>13</sup> Odmienne stanowisko zajmuje S. Gebert, *Czuwanie ...*, s. 40.

w procesie czuwania nad zgodnością aktów Sejmu z Konstytucją. Ustawa zasadnicza nie upoważniła też Rady do kształtowania praktyki w tym zakresie. Można więc przyjąć, że każde działanie Rady (nawet w „dobrej wierze”<sup>14</sup>, podjęte w tym kierunku, będąc samookreśleniem kompetencji Rady, z istoty rzeczy będzie równocześnie miało charakter działania wręcz, dowolnego. A przecież w tak ważkiej sprawie jak kształtowanie form i sposobów, działania, mających na celu zapewnienie konstytucyjności prawa, w tym aktów Sejmu w szczególności, nie wolno dopuścić do dowolności w działaniu Rady. Pozostawianie rozstrzygnięć w tych kwestiach praktyce nie jest optymalne i bezpieczne, zwłaszcza że rzecz dotyczy zasad funkcjonowania naczelnego organu państwa — „głowy państwa”. Praktyka może i powinna w rozsądny sposób co najwyżej korygować rozwiązania raz przyjęte, nie ma jednak w żadnym razie dobrych racji by o nich decydowała, kształtowała je od samego początku. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji to przykład ustanowienia normy społecznie pożądanej, ale wadliwie zredagowanej i nie wyposażonej w konkretną treść. A przecież „pewność porządku prawnego polega [...] nie tylko na stanowieniu norm społecznie pożądanych, lecz także na nadawaniu tym normom konkretnej treści”<sup>15</sup>.

Przypomnijmy w tym miejscu raz jeszcze, że zainteresowanie społeczeństwa nową funkcją Rady Państwa było wielkie. Jednak, jak pisze S. Gebert<sup>16</sup>, wystąpienia obywateli powołujące się na art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji nie miały związku z nową kompetencją Rady. Trzeba zapytać dlaczego tak było? Wydaje się, że między innymi dlatego, iż przeciętny obywatel z samego brzmienia art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji mógł odnieść wrażenie, że Rada Państwa może czynić znacznie więcej aniżeli w intencjach swych w istocie pozwalał jej na to ustrojodawca. Wrażenie takie z tym większą łatwością da się usprawiedliwić, że nie istniało żadne, choćby krótkie uzasadnienie czy motywy uchwalenia noweli konstytucyjnej, wyjaśniające w przystępny sposób istotę nowej kompetencji Rady Państwa, nie mówiąc już o nie ogłoszeniu samego projektu zmiany ustawy zasadniczej. A trudno przecież wymagać od społeczeństwa takiej znajomości specyfiki języka konstytucyjnego, by mogło ono bez trudności zrozumieć niuans sformułowania art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Zresztą i w doktrynie zdania co do treści cytowanego artykułu szybko się podzieliły. I doktryna spodziewała się po nowej funkcji Rady Państwa czegoś więcej od tego, na co pozwalał jej ustrojodawca<sup>17</sup>. Jest to jeszcze jeden dowód na to, że nadzieje i oczekiwania społeczeństwa i znacznej

<sup>14</sup> Przykład takiego działania wobec, m. in., aktów Sejmu podaje S. Geberta *Czwanie ...*, s. 33.

<sup>15</sup> A. N. Wróblewski, *Kontrola...*, s. 60.

<sup>16</sup> Por. S. Gebert, *Czwanie...*, s. 30.

<sup>17</sup> Por. artykuły autorów wymienione w przypisie 4.

części doktryny rozmięły się zdecydowanie z intencjami ustrojodawcy. Art. 30 ust. 1 pkt 3 dał dużo, ale tylko pozornie i werbalnie. Materialnie natomiast nie ziścił, jak się wydaje, nadziei pokładanych w nim, w momencie jego narodzin. Tezę tę dodatkowo uzasadniam niżej. Tkwi w tym duże niebezpieczeństwo faktycznego zaniżenia rangi nowej instytucji w opinii publicznej.

Literaturę jaka szybko narosła wokół problemu nazwałbym krytyczno-postulatywną. Koncentrowała ona swoją uwagę głównie na formułowaniu takich postulatów i interpretacji odnośnie do art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, które umożliwiłyby faktyczne wprowadzenie go w życie<sup>18</sup>. Nie było to jednak łatwe ze względu na wspomnianą już ogólnikowość i wieloznaczność jego sformułowania oraz jego opozycyjność wobec art. 30 ust. 2 ustawy zasadniczej. Tak krytyka, jak i zgłaszane postulaty nie miały jednolitego charakteru. Dadzą się tu wyodrębnić dwa skrajne kierunki.

Zgodnie z pierwszym, kontrola konstytucyjności dokonywana przez Radę Państwa nie jest dopuszczalna wobec już uchwalonych przez Sejm aktów, właśnie ze względu na konstytucyjną zasadę podległości Rady w całej jej działalności parlamentowi (art. 30 ust. 2 Konstytucji). Rada Państwa mogłaby co najwyżej kontrolować zgodność z Konstytucją projektów aktów przedstawianych Sejmowi, ale i w tym wypadku trzeba by tak określić zakres uprawnień Rady, by nie następowała kolizja jej kompetencji z uprawnieniami Komisji Prac Ustawodawczych Sejmu<sup>19</sup>. Dla badania konstytucyjności aktów Sejmu celowe byłoby natomiast wprowadzenie systemu sądownictwa konstytucyjnego, którego istnienie nie byłoby sprzeczne z Konstytucją przy nieco odmiennie niż dzisiaj i właściwszej jej interpretacji.

Zgodnie z drugim kierunkiem natomiast, ponieważ Konstytucja w art. 30 ust. 1 pkt 3 nie przewidziała żadnych wyłączeń i mówi wyraźnie o czuwaniu przez Radę Państwa nad zgodnością prawa z ustawą zasadniczą, nie może być wątpliwości co do zakresu przedmiotowego tej kompetencji. Obejmuje ona zatem także ustawy i inne akty już uchwalone przez Sejm. Jest to więc kontrola następcza. Co więcej — Rada Państwa ma wyłączność w zakresie orzekania o tym, czy prawo (w tym i ustawa) jest zgodne z Konstytucją, czy nie. Sejm zaś miałby obowiązek uwzględniania tych orzeczeń, to znaczy musiałby uzgodnić tekst zakwestionowanej ustawy zwykłej z zasadniczą w drodze zmiany któregośkolwiek z tych aktów<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Pogląd, by pozostawić rozstrzygnięcia w tej kwestii praktyce, jakkolwiek się pojawił w tym czasie, to jednak był odosobniony w naszej literaturze i nie znalazł poparcia — por. A. Burda, W. Skrzydło, J. Ziemiński, *Polskie prawo państwowe (uzupełnienie do podręcznika)*, Lublin 1976, s. 42.

<sup>19</sup> Por. np. Z. Witkowski, op. cit., s. 42.

<sup>20</sup> Por. np. artykuł A. N. Wróblewskiego cytowany w przypisie 2, s. 55 - 57.

Dość łatwo zauważyć, że u podstaw różnic w obydwu powyższych opiniach leżała odmienna ocena zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 Konstytucji. O ile w pierwszym przypadku mamy do czynienia z jej wyraźnym przecenieniem, właściwym zresztą większości polskich znawców prawa konstytucyjnego wypowiadających się w omawianej kwestii<sup>21</sup>, o tyle w przypadku drugim została ona jednoznacznie niedoceniona. Autor drugiej interpretacji gotów był pominąć istnienie dogmatu konstytucyjnego (art. 30 ust. 2), o ile mogło to dać widoczny i pożądany skutek z punktu widzenia ważniejszych, jego zdaniem, interesów. I to jest przyczyna dla której, według mnie, wyprowadzone przez autora wnioski dotyczące sposobu realizacji nowego uprawnienia Rady Państwa były również zbyt daleko idące. W wypowiedzi A. N. Wróblewskiego tkwił jednak także jeden istotny dla dalszej dyskusji wniosek, niebawem jeszcze raz jasno i dobitnie sformułowany przez W. Sokolewicza, który stwierdził między innymi, że „Przedmiotowy zakres kontroli konstytucyjności jest zakrojony szeroko. Obejmuje wszystkie rodzaje aktów prawnych — od ustaw po zarządzenia. Nie ma żadnych podstaw do jego ograniczania [...] sprawa może być dyskusyjna na płaszczyźnie rozważań *de lege ferenda*, ale *de lege lata* została jednoznacznie przesądzona decyzją ustawodawcy konstytucyjnego”<sup>22</sup>.

Należy podkreślić, że mimo istnienia poważnych nieraz różnic w wypowiedziach autorów uczestniczących w dyskusji nad nową kompetencją Rady Państwa, jeden postulat był im wszystkim wspólny, ten mianowicie, że art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wymaga pilnego rozwinięcia i skonkretyzowania, najlepiej w akcie rządu ustawy<sup>23</sup> i to niezależnie od faktu, że sama ustawa zasadnicza wymogu takiego nie przewidziała. Miał to być jakby *conditio sine qua non* rzeczywistej realizacji nowej kompetencji Rady Państwa. Oznacza to, że większość przedstawicieli doktryny od początku przeciwna była nadawaniu funkcji z art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji charakteru statycznego i jednoznacznie opowiadała się za jej natychmiastowym zdynamizowaniem. W tej sytuacji trzeba było cierpliwie czekać na wypowiedź ustawodawcy, tylko on bowiem mógł w sposób autorytatywny przesądzić sprawę — rozwiązać wątpliwości i kontrowersje, jakie narosły wokół nowej kompetencji Rady Państwa. Po dość długim, bo trwającym prawie trzy i pół roku okresie oczekiwania, w dniu 14 lipca 1979 r. ukazał się wreszcie oczekiwany przez wszystkich akt. Była to jednak nie ustawa Sejmu, a uchwała Rady Państwa w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw<sup>24</sup>. Nie wdając się w szczegółowe rozważania nad

<sup>21</sup> Potwierdza to W. Sokolewicz, *Konstytucja...*, s. 110, przyp. 25.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 110.

<sup>23</sup> Por. np. Z. Witkowski, op. cit., s. 44; A. N. Wróblewski, op. cit., s. 53, przyp. 24 oraz W. Sokolewicz, op. cit., s. 111.

<sup>24</sup> Por. MP nr 19 z 8 VIII 1979 r. poz. 113.

kolejnymi wątpliwościami, jakie nasunęły się wraz z tą uchwałą, uwagę swoją skupię wyłącznie na sposobie rozwiązania przez nią problemu konstytucyjności aktów Sejmu. Z treści uchwały wynika przede wszystkim jasno, że dopuszcza ona możliwość wykonywania przez Radę Państwa kontroli tych aktów tak w trybie wstępnym, jak i w następczym. O ile jednak w trybie wstępnym Rada Państwa może kontrolować całość projektu aktu Sejmu, o tyle w trybie następczym kontrola ta może dotyczyć wyłącznie określonego przepisu prawnego<sup>25</sup> (a więc nie aktu prawnego np. ustawy w całości). Już tu jednak zachodzi pytanie, czy Rada Państwa mogłaby w trybie następczym wyeliminować zaistniałą sprzeczność z Konstytucją przepisu prawnego zawartego w ustawie, której projekt wcześniej uznała za zgodny z Konstytucją? Uchwała określiła także podmioty uprawnione do wszczęcia postępowania w sprawie niekonstytucyjności prawa (aktów Sejmu), nie określiła jednak sankcji służących Radzie w przypadku stwierdzenia niezgodności z ustawą zasadniczą przepisu prawnego. Mówiła tylko o prawie podejmowania przez Radę Państwa środków odpowiednich, co jednak również niczego nie wyjaśnia<sup>26</sup>. Formuła „środki odpowiednie” jest rozciągliwa i z równym powodzeniem może oznaczać dopuszczalność stosowania wobec niekonstytucyjnych aktów parlamentu środków analogicznych do tych jakie służą Radzie w ramach dotychczas obowiązujących przepisów wobec aktów niższego rzędu niż ustawy i uchwały normatywne Sejmu, jak i wszelkich możliwych środków, to jest takich, jakie w danej chwili, w zależności od okoliczności uzna się za stosowne, niezależnie od tego, czy mieszczą się one w katalogu środków oddziaływania Rady, czy nie. Poza tym sformułowanie „środki odpowiednie” jest dodatkowo niezręczne redakcyjnie, sugeruje bowiem możliwość istnienia w katalogu środków służących Radzie jeszcze innego rodzaju środków — „nieodpowiednich”. Jak widać uchwała lipcowa w zasadzie nie posunęła sprawy kontroli konstytucyjności aktów Sejmu dalej, w porównaniu z wcześniej istniejącymi uregulowaniami prawnymi i prezentowanymi na ich gruncie interpretacjami. Z tym większą uwagą należało śledzić dalszy rozwój wypadków i wszelkie wypowiedzi doktryny w tej kwestii.

Już po uchwale z dnia 14 lipca 1979 r. w literaturze naukowej pojawiła się kolejna interpretacja art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, zaproponowana przez kilkakrotnie już wspomnianego S. Geberta<sup>27</sup>. Jednak i to podejście do zagadnienia aktów Sejmu, moim zdaniem, nie rozprasza dotychczasowych wątpliwości oraz nie rozstrzyga kontrowersji istniejących wokół powołanego wyżej przepisu. Bazując na postanowieniach uchwały lipcowej, S. Gebert formalnie słusznie utrzymuje, tak jak dwaj ostatni

<sup>25</sup> Por. § 5 ust. 1 cyt. uchwały.

<sup>26</sup> Por. § 7 cyt. uchwały.

<sup>27</sup> S. Gebert, *Czuwanie ...*, s. 26-41.

wymienieni autorzy, że z braku wyłączeń w art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, Rada Państwa ma prawo następczego kontrolowania aktów Sejmu. *De lege lata* stanowisko to trzeba jednak<sup>28</sup> podzielić, niezależnie nawet od zauważania tego, że prawo to pozostaje w oczywistej opozycji z konstytucyjnym unormowaniem stanowiska ustrojowego Rady Państwa wobec Sejmu (art. 30 ust. 2 Konstytucji). Ów opozycyjny charakter art. 30 ust. 1 pkt 3 wobec art. 30 ust. 2 Konstytucji dostrzega również cytowany wyżej autor. Zastrzega on bowiem w toku swego wywodu, że: „ze względu na podległość Rady Państwa Sejmowi sposób jej reagowania w razie stwierdzenia niekonstytucyjności jest specyficzny”<sup>29</sup>. Specyfika ta polega, zdaniem S. Geberta, na prawie oceny aktów Sejmu przez Radę Państwa, ale bez możliwości wiążącego kwestionowania ich. Można i trzeba zapytać jaki walor praktyczny dla stosowania art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji ma zaproponowana wyżej interpretacja? Moim zdaniem niewielki, choć nie mogę nie przyznać, że w warunkach istnienia cytowanego przepisu w ustawie zasadniczej w jego obecnym brzmieniu (a więc *de lege lata*) jest to jedyna, sensowna (ale do tymczasowego przyjęcia) interpretacja. Nie znaczy to, moim zdaniem, jednak, że interpretacja ta satysfakcjonuje w ogóle i że rozwiązuje całkowicie spory wokół problemu kontroli konstytucyjności aktów Sejmu w PRL. Ostatnie zaproponowane rozwiązanie jest, jak sądzę, swoistym kompromisem pomiędzy zaprezentowanymi już wyżej stanowiskami skrajnymi, i jak każdy kompromis posiada poważne niedostatki. Przede wszystkim sprowadza ono Radę Państwa do roli czynnika pozornie aktywnego, takiego, który w razie potrzeby „pogrozi palcem”, „skarci” nawet przełożonego (Sejm), a później nic już nie będzie mógł zrobić. Jeśli do tego ma się sprowadzać nowa kompetencja Rady Państwa to lepiej, by jej nie było w ogóle.

Zaproponowane przez S. Geberta rozwiązanie nie uwzględnia moim zdaniem argumentów, które muszą tu być wzięte pod uwagę, tych mianowicie, że:

1) Kontrola bez jakichkolwiek możliwości wiążącego oddziaływania, z logicznego i prakseologicznego punktu widzenia całkowicie mija się z celem i staje się „sztuką dla sztuki”.

2) Podanie w wątpliwość w jakikolwiek sposób (nawet nie wiążący) konstytucyjności decyzji Sejmu przez Radę Państwa musi nieuchronnie prowadzić do obniżenia rangi, autorytetu politycznego i społecznego parlamentu, nie jest bowiem nigdy niczym innym jak tylko potwierdzeniem niekonstytucyjnego działania tegoż parlamentu, o czym już wspominałem przy innej sposobności. Tak więc nawet niewinnie wy-

<sup>28</sup> Swego czasu niesłusznie reprezentowałem inny, zbyt formalistyczny pogląd — por. Z. Witkowski, op. cit., s. 42.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 34.

glądająca i niewiążąca dla Sejmu informacja Rady Państwa o niekonstytucyjności określonego przepisu ustawy czy innego aktu parlamentu, skierowana do Prezydium Izby z istoty swej zawiera ujemną ocenę działalności Sejmu. By móc bowiem informację taką przedłożyć, chcąc czy nie chcąc, choćby w domyśle trzeba stwierdzić, że parlament pogwałcił Konstytucję uchwalając sprzeczny z nią przepis. Tak więc nawet informacja Rady Państwa obiektywnie musi zawierać element oceny działalności Sejmu. W sytuacji gdy Sejm nie powinien wdawać się z Radą Państwa w spór w żadnej formie<sup>30</sup>, ze względu na jego pozycję i prestiż prawny oraz polityczny, pozostawałoby mu do dyspozycji tylko jedno wyjście z sytuacji w takim przypadku — odwołanie Rady Państwa.

3) Podniesienie zarzutu niekonstytucyjności wobec aktów Sejmu stawia wreszcie samą Radę Państwa, a zwłaszcza jej członków indywidualnie (nota bene będących posłami) w niekorzystnym świetle. Uzasadnionymi wobec nich zarzutem ze strony wyborców byłoby twierdzenie, że jako posłowie nie zachowali należytej staranności w sprawowaniu ich mandatów, że nie dołożyli właściwej uwagi nie byli odpowiednio dalekowzroczni w toku ich działalności poselskiej<sup>31</sup>, skoro w sposób aktywny nie przeciwdziałali uchwaleniu przez Sejm aktu niekonstytucyjnego zwłaszcza, że jako wysokiej rangi działacze polityczni i społeczni mieli ku temu właściwe warunki i możliwości. W tej sytuacji można by przyjąć nawet, że „z innych względów zawiedli oni zaufanie wyborców”, co teoretycznie umożliwiałyby uruchomienie wobec nich procedury przewidzianej w art. 82 ust. 2 ordynacji wyborczej.

Jak z tego widać także kolejna interpretacja zawodzi. Nie tylko nie rozwiązuje ona zagadnienia, a przeciwnie — czyni zeń problem jeszcze bardziej skomplikowany. W tej sytuacji wydaje się, że próby rozwiązania kwestii zgodności z ustawą zasadniczą aktów Sejmu, przez zaangażowanie w postępowanie Rady Państwa, nie można uznać za próbę optymalną i szczęśliwą. Sprawa kontroli konstytucyjności aktów parlamentu jest, moim zdaniem, u nas w dalszym ciągu otwarta. Art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji nie uczynił w tym zakresie żadnego postępu. Co więcej — paradoksem jest, że przepis ten formalnie może być stosowany, choć

<sup>30</sup> W szczególności nie może, moim zdaniem, Sejm ponownie uchwalić zakwestionowanej ustawy, gdyż i to oznaczałoby w praktyce uznanie przez sam parlament prawa Rady Państwa do kontrolowania jego działalności, a tym samym byłoby to naruszenie dyspozycji art. 30 ust. 2 Konstytucji.

<sup>31</sup> Myślę tu o takiej niezgodności ustawy z Konstytucją, która tkwi w samej ustawie, jak na przykład jedno z rozwiązań przyjętych w ustawie o NIK z 27 III 1976 r. Chodzi mianowicie o „ewidentną niezgodność między dyspozycją art. 6 ust. 3 ustawy a brzmieniem art. 34 ust. 1 Konstytucji, który nie przewiduje żadnych [podkr. Z.W.] ograniczeń zakresu podmiotowego działania kontroli państwowej”. — J. Ziemiński, Zadania, rola ustrojowa i tryb funkcjonowania NIK w PRL (maszynopis powielony) — materiały na XXI Sesję Zakładów Prawa Państwowego w Ślesinie (24 - 26 V 1979), pkt V, s. 28 i 29.

praktyczne skutki tego mogą być takie jak zilustrowałem wyżej. Wydaje się także, że w interesie dobrze pojętego autorytetu Konstytucji sprawa zapewnienia konstytucyjności prawa stanowionego w PRL, zaś aktów parlamentu w szczególności, powinna być jeszcze raz głęboko przemyślana, tym razem przy powszechnym udziale konstytucjonalistów — naukowców i praktyków. Art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji obowiązujący obecnie powinien zostać wyeliminowany z ustawy zasadniczej, w najgorszym zaś razie należy go tak przeredagować, by budził jak najmniej kontrowersji. Najbliższa nowela konstytucyjna powinna także bezwzględnie i wyraźnie wyłączyć akty Sejmu spod omawianej kompetencji Rady Państwa przez usunięcie wyrazu „prawo” i zastąpienie go słowem bardziej właściwym i uściślonym. Przeredagowany przepis art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji powinien zostać także zaopatrzony w klauzulę nakazującą jego uszczegółowienie w akcie rzędu ustawy.

Nie formułuję w tym opracowaniu celowo żadnych pozytywnych postulatów, przekroczyłoby to jego założony cel i ramy. Uczyniłem to już zresztą w innym artykule<sup>32</sup>. Tu dodałbym tylko, że również rozwiązanie rumuńskie<sup>33</sup> wydaje mi się interesujące i godne uwagi. Znacznie lepiej mogłoby ono służyć celowi jakim jest zapewnienie zgodności aktów parlamentu z ustawą zasadniczą w państwie. Nadto jest ono, moim zdaniem, znacznie bardziej „czyste” teoretycznie.

Skłonny jestem sądzić, że w zakresie zapewnienia zgodności aktów Sejmu z ustawą zasadniczą ustrojodawcy polskiemu faktycznie nie udało się wyjść poza obręb koncepcji samokontroli parlamentu<sup>34</sup>. Dotychczasowa praktyka oraz rezonans społeczny z jakim spotkała się nowa kompetencja Rady Państwa świadczą, moim zdaniem, dobitnie o tym, że ani w 1976 r., ani obecnie nie ma rzeczywistego zapotrzebowania społecznego na istnienie w Konstytucji normy w formule przewidzianej art. 30 ust. 1 pkt 3. Przeciwnie, tak w przeszłości, jak i obecnie istniała i istnieje nadal potrzeba zbudowania zwartej i przemyślanej do końca konstrukcji mającej zapewnić realną i praktyczną, nie zaś formalną i pozorną kontrolę konstytucyjności całego prawa w naszym państwie, w tym w szczególności ustaw i uchwał normatywnych Sejmu. Tylko wówczas będzie można mówić o rzeczywistym wzmocnieniu gwarancji przestrzegania Konstytucji i dążeniu do umacniania praworządności. Rzecz jednak w tym, że o treści tej konstrukcji nie mogą, jak to było w 1976 r. przesądzić wyłącznie względy polityczne i formalne. W równym stopniu, jeśli nawet nie w większym, powinny być wzięte pod uwagę względy prakseologiczne. Ważne jest, by projekt nowej koncepcji zapewnienia zgodności aktów Sejmu z ustawą zasadniczą przed jego uchwaleniem został poddany

<sup>32</sup> Z. Witkowski, op. cit., s. 39 i nast.

<sup>33</sup> A. N. Wróblewski, op. cit., s. 50.

<sup>34</sup> Por. w tym względzie uwagi Z. Witkowskiego, op. cit., s. 44 i nast.

rzeczywistej i powszechnej konsultacji w środowisku konstytucjonalistów polskich. Uniknie się w ten sposób wielu problemów i nieporozumień. Prace nad przygotowaniem projektu muszą być, odwrotnie niż to miało miejsce w 1976 r., poprzedzone wnikliwymi badaniami i studiami, „jak tego typu instytucje funkcjonują w innych krajach socjalistycznych, jakie metody realizowania zamierzonej funkcji najlepiej mogą służyć w obecnych warunkach umacnianiu praworządności i pogłębianiu świadomości prawnej społeczeństwa”. Tylko takie postępowanie jest właściwe, dzięki niemu też będzie można w sposób rzeczywisty i nie budzący zastrzeżeń rozwiązać sprawę kontroli konstytucyjności aktów parlamentu w PRL. Należy przy tym pamiętać, że zwłaszcza przepisy Konstytucji powinny być sformułowane jasno i zrozumiale dla wszystkich. W ustawie zasadniczej nie może być miejsca na pozostawianie rzeczywistej treści jej unormowań spostrzegawczości, domysłom czy interpretacji obywateli. Postępowanie takie niezwykle godzi w autorytet nie tylko Konstytucji, ale i samego ustrojodawcy.

PROBLEME DE LA CONFORMITE DES ACTES LEGISLATIFS DE LA DIETE  
A LA CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE  
A LA LUMIERE DES INTERPRETATIONS DOCTRINALES

Résumé

Cet article touche le problème de la conformité des actes du parlement à la constitution, le plus controversé en doctrine du droit constitutionnel socialiste. Les dispositions de l'art. 30 alinéa 1, point 3 de la loi fondamentale et le l'arrêté du Conseil de l'Etat de 14 juillet 1979 relative à la surveillance de la conformité des lois à la Constitution et aussi des interprétations juridiques présentées en doctrine du droit constitutionnel polonais constituent le point de départ pour les développements de l'auteur.

L'auteur réproche à l'art. 30 alinéa 1, point 3 de la Constitution polonaise la formulation en termes trop généraux de sorte qu'il soit impossible d'appliquer cet article réellement, quoique pas formellement, en pratique par rapport aux actes de la Diète. On ne peut accepter non plus la conception que la nouvelle fonction du Conseil doit être exécutée dans le cadre de la compétence précédente de cet organe. Ce n'est que l'innovation apparente qui résulte de cette thèse-ci. L'opinion de l'auteur est que dans l'art. 30 alinéa 1, point 3 le terme „veiller” a été mal utilisé. La conception attribuant à la nouvelle compétence du Conseil de l'Etat un caractère expansif, ne semble pas justifiable à la lumière de la formulation actuelle de l'art. 30 alinéa 1, point 3. Cela peut signifier la reconnaissance consciente de l'existence des moyens extra-constitutionnels servant au Conseil à réagir contre les actes législatifs de la Diète qui seraient contradictoires à la loi fondamentale. Il est manqué et dangereux, d'après l'auteur, de laisser à la pratique toutes les solutions éventuelles en matière des formes et moyens d'exécuter la nouvelle compétence du Conseil de l'Etat. La pratique peut tout au plus corriger des solutions déjà élaborées, mais elle ne doit pas décider sur ce point. L'art. 30 alinéa 1, point 3 nous donne l'exemple de la norme socialement désirable,

mais peu juste rédigée et privée du contenu concret. En définitive l'auteur se porte à conclure qu'on ne peut pas reconnaître comme optimales et réussies toutes les tentatives qui cherchent à résoudre la question de la constitutionnalité des actes législatifs de la Diète de la République Populaire de Pologne en faisant l'appel à l'engagement dans la procédure le Conseil de l'Etat. En Pologne, le problème de conformité des actes du parlement à la loi fondamentale reste encore ouvert et exige une nouvelle discussion bien approfondie avec la participation de tous les constitutionnalistes — savants et praticiens.