

ANDRZEJ UCHMAN

System kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce (próba krytycznej oceny)

System kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce jest zagadnieniem szeroko opisanym w literaturze przedmiotu. W swoich uwagach chciałbym jedynie wskazać na pewne niedoskonałości, które – moim zdaniem – występują w przyjętej w Polsce konstrukcji badania zgodności aktów prawnych, a zwłaszcza ustaw, z *Konstytucją RP*. Uważam bowiem, że obowiązujące prawo nie do końca zabezpiecza, czy też nie do końca nakazuje dbałość o konstytucyjność tworzonych w Polsce aktów normatywnych.

Z faktu posiadania przez *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej*¹, najwyższej w polskim systemie źródeł prawa mocy prawnej wynika obowiązek dbałości o konstytucyjność wszelkich aktów prawnych. Jest to obowiązek wszystkich organów, zarówno tworzących, jak i stosujących prawo. Każdy z organów posiadających kompetencje prawodawcze, poczynając od Sejmu i Senatu, powinien tworzyć prawo, mając na uwadze nie tylko osiągnięcie założonego celu, ale również to, by cel ten osiągać, nie naruszając norm konstytucyjnych. Posłowie i senatorowie, składając przyrzeczenie, wypowiadają między innymi słowa: „(...) przestrzegać *Konstytucji* i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”², czyli zobowiązują się do stosowania *Konstytucji RP*, a co za tym idzie – do dbałości o to, by tworzone przez nich prawo było z nią zgodne.

¹ Art. 8 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Art. 104 ust. 2 *Konstytucji*.

Regulamin Sejmu zawiera między innymi przepisy regulujące postępowanie z projektami ustaw i uchwał. Art. 34 ust. 2 nakłada na inicjatora projektu danej ustawy obowiązek sporządzenia uzasadnienia wyjaśniającego potrzebę i cel jej wydania. Uzasadnienie to powinno zawierać oświadczenie o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej lub oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej³.

W tym miejscu warto zastanowić się, czy wnioskodawca, który zobowiązany jest złożyć oświadczenie o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, nie powinien złożyć oświadczenia o jego zgodności z *Konstytucją* – najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej? W moim odczuciu (także z pobudek patriotycznych) prawodawca powinien zadbać o to, by inicjator złożył takie oświadczenie.

Kolejnym przepisem Regulaminu Sejmu, odnoszącym się do kontroli konstytucyjności prawa, jest przepis dotyczący postępowania Marszałka Sejmu z projektem ustawy uznanym przez Komisję Ustawodawczą za niedopuszczalny z powodu jego niekonstytucyjności. Przepis ten mówi, że: „Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu”⁴. Moim zdaniem przepis ten nie gwarantuje, że temu projektowi, mimo negatywnej opinii, nie zostanie nadany dalszy bieg. Tok postępowania z takim projektem powinien być jednoznaczny, to znaczy nie dawać żadnych możliwości prac nad nim.

Jest oczywiste dla każdego obserwatora sceny politycznej, że w sytuacji, gdy projekt ustawy pochodzi od mającej zdecydowaną przewagę większości sejmowej zostaje uchwalony w wersji, w jakiej trafił do Sejmu. Realia polskie (choć być może nie tylko) są takie, iż partia opozycyjna, jeżeli nie znajduje w danym projekcie ustawy przepisów, które mogą godzić w jej interesy, niekoniecznie zajmuje się analizowaniem konstytucyjności norm tam zawartych.

³ Art. 34 ust. 2 *Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. z 2009 r., nr 5, poz. 47 z późn. zm.).

⁴ Art. 34 ust. 8 *Regulaminu Sejmu*.

Dalsza kontrola uchwalonej już ustawy, tj. kontrola Prezydenta RP także niestety nie jest doskonała. Rzeczywistość dowodzi, iż kontrola ta często nie jest pozbawiona politycznego kontekstu.

Do dbałości o to, by tworzone akty prawne były zgodne z *Konstytucją* zobowiązana jest także oczywiście Rada Ministrów, która jest jednym z podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej.

Prezes Rady Ministrów w 2002 roku wydał rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej. W przepisach ogólnych zawiera ono dyrektywy, których należy przestrzegać, opracowując projekt aktu prawnego, a więc także projekt ustawy. Wśród przepisów tych czytamy, że należy „zapoznać się z dotychczasowym stanem prawnym, w tym z obowiązującymi ustawami, umowami międzynarodowymi, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, prawodawstwem organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem, oraz prawem Unii Europejskiej, obowiązującym w regulowanej dziedzinie”⁵. Jak widać z zacytowanego przepisu, w żadnym miejscu nie ma mowy o zgodności z *Konstytucją RP*. Nie można wykluczyć, iż twórca prawa, a w tym przypadku Prezes Rady Ministrów uznał za oczywistość, że przygotowujący akt prawny musi być zgodny z *Konstytucją RP*. Jeżeli jednak art. 87 *Konstytucji* wymienia źródła powszechnie obowiązującego prawa, wśród których *Konstytucja RP* zajmuje naczelną rolę, to należy się zastanowić, czy brak w tym wyliczeniu najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, nie świadczy o zbyt małej dbałości o przestrzeganie norm konstytucyjnych w procesie przygotowywania ustaw. Tym bardziej jest to ważne, że od organu, jakim jest Rada Ministrów, pochodzi większość projektów ustaw.

Institucja Trybunału Konstytucyjnego, ostateczność jego orzeczeń, to cenne osiągnięcia współczesnej demokracji. Trybunał dokonuje kontroli konstytucyjności ustaw uchwalonych przez usta-

⁵ § 1 ust. 2 pkt 1 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (Dz. U. nr 100, poz. 908).

wodawcę jeszcze przed podpisaniem przez Prezydenta RP oraz tych ustaw, które już obowiązują. Jednak w każdym przypadku działalność kontrolna rozpocząć się może tylko i wyłącznie na wniosek, czyli po wpłynięciu wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej.

Instytucja skargi konstytucyjnej, gwarantująca każdemu prawo wystąpienia do Trybunału, jest również jednym z osiągnięć współczesnej demokracji. Jednak każdy z podmiotów, którego prawa lub wolności zostają naruszone, może skorzystać z niej dopiero po ostatecznym rozstrzygnięciu sądu lub organu⁶. Moim zdaniem należałoby stworzyć taką możliwość, aby podmiot bez przechodzenia całej procedury, po stwierdzeniu, iż jest pozbawiany swoich praw lub wolności, posiadał prawo wystąpienia ze skargą do Trybunału. W ten sposób nie byłby narażony na przechodzenie całej procedury: czasochłonnej, pracochłonnej i wymagającej zdrowia i finansów. W obecnym stanie prawnym do wystąpienia ze skargą konstytucyjną konieczne jest przejście całej tej procedury. Uważam, iż ważną rzeczą jest stworzenie obywatelom RP możliwości złożenia skargi w momencie naruszania konstytucyjnych praw i wolności, gdyż obywatel nie dość, że krzywdzony jest przez niekonstytucyjne przepisy, to jeszcze zmuszony jest przebyć długą procedurę, aż do uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia.

Dowodem na to, iż kontrola konstytucyjności ustaw nie jest do końca rzetelna na każdym z etapów ich tworzenia jest długoletnie obowiązywanie ustaw zawierających normy prawne niezgodne z *Konstytucją RP*. Dobrym przykładem jest tu przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakłada obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników bezpośrednio przyległych do nieruchomości na właścicieli tychże nieruchomości⁷. Dla wyjaśnienia warto przypomnieć, że chodniki te nie są częścią tej nieruchomości (co wynika

⁶ Art. 79 ust. 1 *Konstytucji*.

⁷ Art. 5 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r., nr 236, poz. 2008 z późn. zm.).

z przepisów tej ustawy), a z reguły są własnością gminy. Przepis ten jest pogwałceniem wolności i praw konstytucyjnych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z przepisami tej ustawy powstają dwie kategorie właścicieli nieruchomości będących płatnikami tego samego podatku od nieruchomości, który jest naliczany w równej wysokości każdemu z nich. Tym samym przepis ten jest niezgodny z *Konstytucją RP*, która mówi, że: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”⁸.

Drugą wadą, jaką możemy tu dostrzec, jest to, że przepis ten nakłada na obywatela zbyt daleko idące obowiązki, które wykraczają poza przepis *Konstytucji RP* mówiący, że: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”⁹. Otóż niewywiązanie się z tego obowiązku nałożonego przez ustawę może skutkować dla właściciela nieruchomości nie tylko odpowiedzialnością administracyjną, ale – co dla niego ważniejsze i gorsze – także odpowiedzialnością cywilną. Taką odpowiedzialność może ponieść właściciel nieruchomości za ewentualne uszkodzenia ciała bądź rozstrój zdrowia spowodowany przykładowo upadkiem pieszego na obłożonym chodniku w okresie zimowym i związanym z tym rozszczeniem poszkodowanego. To z kolei może doprowadzić takiego właściciela nieruchomości do ruiny finansowej, gdyż w świetle przepisów ustawy, to właściciel nieruchomości jest odpowiedzialny za stan nawierzchni chodnika, czyli może być zobowiązany do wypłaty odszkodowania poszkodowanemu, a być może i renty. Raz jeszcze chcę zaznaczyć, że nie jest to chodnik będący własnością tego właściciela, ale z reguły gminy, która pobiera podatki od właścicieli nieruchomości.

Warto jeszcze wspomnieć o jednej sprawie dotyczącej kontroli konstytucyjności ustaw, a mianowicie o tym, że Trybunał Konstytucyjny formalnie pozbawiony jest prawa do kontroli zaniechań ustawodawczych. Jest to sytuacja, w której ustawodawca, mimo

⁸ Art. 32 ust. 1 *Konstytucji*.

⁹ Art. 84 *Konstytucji*.

obowiązku, jaki na nim ciążył, nie dokonał regulacji ustawowej określonej materii bądź jej części. Zdarza się więc tak, że ustawodawca uregulował daną materię częściowo, jednak nie dokonał regulacji dalszej, mimo iż był do tego zobowiązany. W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując wniosek, skargę, pytanie prawne w tym przedmiocie, nie może zmusić ustawodawcy do dokonania regulacji ustawowej, a jedynie orzec o niekonstytucyjności ustawy, która reguluje na przykład część praw określonej kategorii podmiotów. Jednak orzekając w ten sposób, pozbawia te podmioty praw już nabytych.

Moim zdaniem konieczne jest powołanie niezależnego organu, który czuwałby nad konstytucyjnością ustaw na każdym etapie procesu legislacyjnego. Organ ten nie mógłby podlegać Sejmowi, by nie być zależnym od wpływów politycznych. Mógłby być organem samodzielnym bądź organem powiązanim z Trybunałem Konstytucyjnym. Odpowiadałby za kontrolę konstytucyjności na każdym etapie całego procesu stanowienia ustaw.

W naszej polskiej rzeczywistości mógłby nawet spełniać funkcję kontrolną w miejsce Senatu, który jako organ polityczny podlega uwarunkowaniom partyjnym.