

Dz.U. 1995 Nr 111 poz. 539

U C H W A Ł A
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 5 września 1995 r.

Sygn. akt W. 1/95

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Andrzej Zoll - przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Tomasz Dybowski
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzcíński – sprawozdawca
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu na posiedzeniach w dniach 17 maja, 21 czerwca i 5 września 1995 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593 z 1995 r. Dz.U. Nr 13, poz. 59) wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym poprzez ustalenie:

„czy art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ma zastosowanie do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność ustaw nie podpisanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wydanych w następstwie jego wniosku złożonego w trybie art. 18 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym”

u s t a l i ł:

Art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie ma zastosowania do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność z konstytucją ustaw przed podpisaniem ich przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a wydanych w następstwie

wniosku Prezydenta złożonego w trybie art. 18 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 i z 1995 r. Dz.U. Nr 38, poz. 184).

U z a s a d n i e

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej skierował w dniu 10 stycznia 1995 r. do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ustawy z 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym poprzez ustalenie, czy art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ma zastosowanie do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność ustaw nie podpisanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wydanych w następstwie jego wniosku złożonego w trybie art. 18 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej z 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

Wnioskodawca wniósł więc o ustalenie czy wydane w powyższych warunkach orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego podlega rozpatrzeniu przez Sejm - stosownie do treści art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W uzasadnieniu wnioskodawca po rozważeniu stanu prawnego dotyczącego kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności z konstytucją ustaw (art. 18 Ustawy Konstytucyjnej z 1992 r., art. 33a przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 1992 r., ustawa z 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym) podniósł, że występują dwie różne sytuacje w zakresie skutków związanych z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Pierwsza związana jest z aktami prawnymi w pełnym tego słowa znaczeniu (uchwalone przez Sejm i Senat, podpisane przez Prezydenta i opublikowane w Dzienniku Ustaw), do których mają zastosowanie art. 33a ust. 2 przepisów konstytucyjnych i art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, tzn. że orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy podlegają rozpatrzeniu przez Sejm. Druga sytuacja występuje wówczas, gdy ustawa, która nie jest jeszcze aktem prawnym w pełnym znaczeniu (przed podpisaniem przez Prezydenta i opublikowaniem w Dz.U.), została w trybie art. 18 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej skierowana do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę jej konstytucyjności. Zdaniem wnioskodawcy w tym przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał taką niepełną ustawę za zgodną z konstytucją, Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy - (ostatnie zdanie art. 18 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej), natomiast brakuje przepisu określającego następstwa orzeczenia o niekonstytucyjności takiej ustawy.

W opinii wnioskodawcy, z wspomnianego art. 18 ust. 4 (ostatnie zdanie) wynika a contrario, że Prezydent może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z konstytucją.

Za przyjęciem takiego stanowiska zdaniem Wnioskodawcy może przemawiać treść art. 28 ust. 2 w którym mówi, że: „Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...” Mając do czynienia z racjonalnym ustawodawcą trudno o inny wniosek, gdyż w przeciwnym razie należałoby dopuścić istnienie w tym samym akcie prawnym (Ustawie Konstytucyjnej) dwu sprzecznych i wzajemnie wykluczających się przepisów. Trudno bowiem racjonalnie wywodzić, że w świetle wyżej cytowanego przepisu art. 28 ust. 2 Prezydent może inaczej uczynić jak odmówić podpisania ustawy, która jest niezgodna z konstytucją. Wnioskodawca zwrócił też uwagę na inny argument przemawiający,

jego zdaniem, za taką wykładnią, tj. na redakcję art. 18 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej, gdzie ustawodawca daje tylko jedno rozwiązanie (pozytywne): „po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów, Prezydent w terminie 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej...”. Na temat sytuacji co się dzieje z ustawą, jeśli Sejm jej ponownie nie uchwali Ustawa Konstytucyjna milczy, podobnie jak nie mówi nic co się dzieje z ustawą, kiedy Trybunał Konstytucyjny stwierdzi jej niezgodność z konstytucją (art. 18 ust. 4). Są to dwa przypadki przewidziane przez ustawodawcę, w których dalszy proces legislacyjny zostaje przerwany na etapie po uchwaleniu przez Sejm i Senat a przed podpisaniem przez Prezydenta. A zatem według wnioskodawcy, postępowanie legislacyjne należy zaczynać od nowa.

Zdaniem wnioskodawcy przeciwny pogląd, według którego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność z konstytucją ustawy przed jej podpisaniem przez Prezydenta rozpatruje Sejm, wydaje się nie do przyjęcia z następujących powodów:

Po pierwsze, nic nie mówi o tym wprost art. 18 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej, a zgodnie z przyjętym w doktrynie i ugruntowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem, kompetencji organów państwowych nie można domniemywać, jak również nie można stosować w tych sprawach wykładni rozszerzającej przepisów.

Po drugie, kompetencja Trybunału Konstytucyjnego zapisana w art. 18 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej byłaby fikcją, a dalszy tok postępowania byłby de facto powtórzeniem procedury przewidzianej wcześniej w art. 18 ust. 3.

Po trzecie, gdyby nawet przyjąć hipotetycznie, że dalszy tok postępowania z orzeczeniem jest zgodny z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, to ust. 3 tego artykułu nie mógłby tu mieć zastosowania, gdyż byłaby to procedura zupełnie pozakonstytucyjna.

Ponadto wnioskodawca podnosi, że trudno przyjąć aby w demokratycznym państwie prawnym, gdzie Prezydent jest zobowiązany do czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, „racjonalny ustawodawca” dopuścił do sytuacji, w której Prezydent zostaje zobligowany do podpisania ustawy niezgodnej z konstytucją. Przyjęcie takiego poglądu byłoby naruszeniem zasady państwa prawnego.

W konkluzji wnioskodawca stwierdził, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego uznające niezgodność z konstytucją ustawy przed jej podpisaniem nie podlega rozpatrywaniu przez Sejm, a wyłącznym adresatem tego orzeczenia jest Prezydent, który czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji i winien odmówić podpisania takiej ustawy.

2. Prokurator Generalny w piśmie z dnia 24 lutego 1995 r. stwierdził, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność ustawy przed jej podpisaniem przez Prezydenta, podlegają również rozpatrzeniu przez Sejm w trybie art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zdaniem Prokuratora Generalnego uregulowania art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, art. 33a ust. 2 oraz art. 18 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej nie wyłączają bowiem spod „kontroli” Sejmu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z konstytucją ustaw, przed ich podpisaniem przez Prezydenta, wydanych w następstwie wniosku złożonego w trybie art. 18 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej. Sejm rozpatruje więc orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności ustaw wydanych w toku kontroli następczej Trybunału, jak i orzeczenia wydane w toku kontroli wstępnej.

W piśmie z dnia 27 kwietnia 1995 r. Prokurator Generalny pomimo, iż nie uczynił tego w pierwszym piśmie z dnia 24 lutego 1995 r. będącym stanowiskiem Prokuratora Generalnego wobec wniosku Prezydenta, podniósł, że wniosek Prezydenta o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w myśl art. 46 i art. 47 Małej Konstytucji powinien mieć kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a skoro jej nie ma, to nie może wywoływać skutków prawnych, które

przepisy konstytucyjne i ustawa o Trybunale Konstytucyjnym łączą ze złożeniem wniosku co oznacza, że wniosek co do meritum nie może być rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny zapoznał się z argumentami Prokuratora Generalnego zawartymi w piśmie z dnia 27 kwietnia 1995 r. i nie znalazł wystarczających podstaw do ich uwzględnienia.

Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę w szczególności, że:

- wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw nie jest aktem prawnym w rozumieniu art. 46 Małej Konstytucji, gdyż w swojej istocie jest pytaniem o właściwe rozumienie ustawy, które mogą także stawiać inne podmioty, np. premier i RPO.

- art. 47 Małej Konstytucji nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 46 Małej Konstytucji ponieważ wymienia zarówno akty prawne, jak i inne akty urzędowe Prezydenta nie będące aktami prawnymi i dlatego art. 46 Małej Konstytucji ich nie dotyczy.

Z powyższego wynika, że wnioskowanie wyprowadzone w drodze rozumowania a contrario z art. 47 Małej Konstytucji jest zawodne.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Postawionego we wniosku pytania nie sposób rozstrzygnąć bez uprzedniego przypomnienia treści tych przepisów konstytucyjnych, które stanowią o kompetencji Prezydenta dotyczącej możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego przed podpisaniem ustawy z wnioskiem o stwierdzenie jej zgodności z konstytucją (art. 18 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. – odtąd Małej Konstytucji), jak również kompetencji Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej kontroli konstytucyjności ustaw (art. 33a przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 powyższej Ustawy Konstytucyjnej). Wykładnia art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, biorąc pod uwagę domniemanie jego konstytucyjności, może być dokonana bowiem jedynie w oparciu o konstytucyjny model kontroli zgodności prawa z konstytucją a w szczególności w oparciu o rozumienie pojęcia „ustawa” użytego w art. 33a przepisów konstytucyjnych.

Wprowadzona do przepisów konstytucyjnych nowelizacją z 26 marca 1982 r. kontrola konstytucyjności prawa (art. 33a Konstytucji) ma charakter kontroli następczej wykonywanej wobec aktów obowiązujących. Zawarte w pierwszych projektach nowelizacji elementy kontroli wstępnej w toku dalszych prac nad zmianą konstytucji uległy całkowitej i świadomej eliminacji.

Analiza treści art. 33a przepisów konstytucyjnych, w szczególności ust. 1, 2 i 3 prowadzi Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że użyte w nim pojęcie „ustawa” rozumiane jest jednolicie i stosownie do przyjętej koncepcji kontroli następczej jako akt prawny obowiązujący, a więc taki wobec którego postępowanie ustawodawcze zostało zakończone i akt został prawidłowo ogłoszony. W szczególności uwaga ta ma znaczenie dla rozumienia art. 33a ust. 2.

W uzasadnieniu tej tezy Trybunał Konstytucyjny odwołuje się do jasno sformułowanej treści art. 33a ust. 1 i ust. 3 oraz zasad wykładni celowościowej i systemowej.

Art. 33a ust. 1 postanawia, że „Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelných oraz centralnych organów państwowych a także ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw.” Jeśli pojęcie „ustawa” użyte dwukrotnie w art. 33a ust. 1 użyte zostało w tym samym znaczeniu to, nie ma w nim miejsca na możliwość rozumienia „ustawy” w znaczeniu ustawy nieobowiązującej bo jeszcze nie podpisanej przez Prezydenta choćby dlatego, że Trybunał Konstytucyjny dokonuje

wykładni tylko ustaw obowiązujących. Nie bez znaczenia jest też zestawienie obok siebie pojęć „ustawa” i „inny akt normatywny”. Jeżeli ustawa jest także aktem normatywnym, to musi to być akt obowiązujący.

Trybunał Konstytucyjny zwraca również uwagę na treść art. 33a ust. 3 zd. 1 przepisów konstytucyjnych „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z konstytucją lub ustawami innych aktów normatywnych są wiążące”. Również i w tym postanowieniu pojęcie „ustawa” użyte zostało w znaczeniu ustawy obowiązującej, bowiem w przeciwnym razie nie można by dokonać kontroli zgodności „innych aktów normatywnych” z ustawą.

Nie ulega wątpliwości, że także w art. 33a ust. 2 przepisów konstytucyjnych mających kluczowe znaczenie dla dokonywanej wykładni - „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z konstytucją podlegają rozpatrzeniu przez Sejm” - pojęcie „ustawa” użyte zostało w rozumieniu aktu już obowiązującego. Tak jak w ust. 1 i 3 art. 33a.

Powyższe uwagi prowadzą do konkluzji że: a) art. 33a przepisów konstytucyjnych zna tylko kontrolę następczą a więc kontrolę, której istota polega na kontroli aktów prawnych obowiązujących i na ich eliminacji z obrotu prawnego; b) art. 33a ust. 2 mówiąc o tym, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z konstytucją podlegają rozpatrzeniu przez Sejm mówi tylko o orzeczeniach, których treścią jest kontrola ustaw obowiązujących. Obydwa wnioski w sposób oczywisty płyną z przyjętej w art. 33a koncepcji kontroli następczej.

W tym też kierunku poszła konkretyzacja tej zasady w przepisach ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Jej art. 3 stanowił, iż postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym mogło być wszczęte w stosunku do ustaw i innych aktów podlegających ogłoszeniu z chwilą ich ogłoszenia w organie publikacyjnym, natomiast w stosunku do aktów normatywnych, co do których przepisy prawa nie ustalają obowiązku ogłoszenia w organie publikacyjnym jako warunku ich mocy obowiązującej, z chwilą ich ustanowienia. Zauważyć należy, że w miejsce konstytucyjnego pojęcia „ustawy” ustawa o Trybunale Konstytucyjnym zaczęła posługiwać się pojęciem „aktu ustawodawczego” obejmującym prócz ustawy również dekret wyposażony w moc ustawy. Dekret z mocą ustawy mógł jednak stać się przedmiotem kontroli Trybunału, jak też, być punktem odniesienia przy kontroli przez Trybunał legalności aktów podstawowych nie z chwilą jego ogłoszenia, lecz dopiero po jego zatwierdzeniu przez Sejm.

Odpowiednio do konstytucyjnej konstrukcji zapewniającej Sejmowi ostateczną decyzję w sprawie konstytucyjności ustaw (art. 33a ust. 2) ukształtowany też został rozdział 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dotyczący orzekania o zgodności z konstytucją aktów ustawodawczych. Zgodnie z art. 6 ustawy (obecnie art. 7) Prezes Trybunału Konstytucyjnego winien przedłożyć Sejmowi orzeczenie o niezgodności aktu ustawodawczego z konstytucją. Sejm zaś został zobowiązany do jego rozpatrzenia na posiedzeniu plenarnym w toku bieżącej lub najpóźniej najbliższej sesji. W wypadku uznania orzeczenia za zasadne Sejm winien dokonać odpowiednich zmian w akcie objętym tym orzeczeniem, w wypadku zaś uznania tego aktu za zgodny z konstytucją uchwałą podjętą większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów mógł oddalić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego a sprawa nim objęta nie mogła być ponownie przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2. Kontrola wstępna (prewencyjna), jako odrębny, inny od kontroli następczej rodzaj kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny pojawiła się w nowelizacji konstytucji z dnia 7 kwietnia 1989 r. Istota kontroli prewencyjnej polega na niedopuszczeniu do wejścia w życie aktu sprzecznego z konstytucją.

Utworzenie urzędu Prezydenta PRL, jak również reaktywowanie Senatu, z przydzieleniem tym organom określonych kompetencji, w sposób zasadniczy zmieniły

dotychczasowy sposób parlamentarnego tworzenia prawa. Zgodnie z nowowprowadzonym art. 27 konstytucji Prezydent podpisywał ustawę i zarządzał jej niezwłoczne ogłoszenie. Przy realizacji tego wymogu wyposażony został jednakże w efektywne środki służące wpływaniu na tok procesu ustawodawczego, które świadczą o tym, że akt podpisania przez Prezydenta ustawy nie mógł być traktowany jako czynność formalna, polegająca na oficjalnym stwierdzeniu uchwalenia ustawy. Prócz tzw. veta ustawodawczego, polegającego na odmowie podpisania ustawy i przekazaniu jej z umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 27 ust. 5 Konstytucji), Prezydent uzyskał prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego przed podpisaniem ustawy z wnioskiem o stwierdzenie jej zgodności z konstytucją. Skorzystanie z tych instrumentów kontroli ustawy przed jej podpisaniem ograniczone zostało wymogiem zachowania miesięcznego terminu.

Przyznanie Prezydentowi prawa do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności z konstytucją ustawy przed jej podpisaniem wprowadziło do systemu kontroli konstytucyjności prawa nową, dodatkową formę kontroli w postaci prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw. Jej przedmiotem były i są wszystkie ustawy przedłożone Prezydentowi do podpisania. Zauważyć należy, że wprowadzenie kontroli prewencyjnej nie dokonało się poprzez zmianę art. 33a Konstytucji dotyczącego zakresu właściwości Trybunału Konstytucyjnego, lecz przez wprowadzenie nowego przepisu (art. 27 ust. 4) dotyczącego kompetencji Prezydenta w toku procesu ustawodawczego.

Tak więc kontrola prewencyjna ustaw została wpisana do konstytucji do tej sekwencji przepisów, które odnosiły się do procedury ustawodawczej. Art. 27 ust. 4 był więc elementem w procedurze ustawodawczej, a nie w procedurze kontroli konstytucyjności ustaw przewidzianej w art. 33a przepisów konstytucyjnych.

Zmiany nie mogły natomiast ominąć ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która wprost wykluczała możliwość dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli prewencyjnej, jak też nie wymieniała Prezydenta wśród podmiotów upoważnionych do składania wniosków o dokonanie kontroli konstytucyjności prawa. Próby dostosowania przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym do nowej regulacji konstytucyjnej dokonała ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom (Dz.U. Nr 34, poz. 178). Zmiany związane z nowowprowadzoną formą kontroli konstytucyjnej ustaw sprowadziły się jedynie do uzupełnienia katalogu aktów podlegających kontroli z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją o „ustawy przed podpisaniem ich przez Prezydenta, zgodnie z art. 27 ust. 4 Konstytucji”, (art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) a także rozszerzenia możliwości wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w stosunku do ustaw uchwalonych wprowadzić przez parlament, lecz które jeszcze nie nabrały mocy obowiązującej, bowiem nie zostały podpisane przez Prezydenta. Zgodnie z nowowprowadzonym pkt 1 art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wobec tej kategorii ustaw mogło być wszczęte z chwilą wystąpienia tylko przez Prezydenta z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją w myśl art. 27 ust. 4 konstytucji. Zmiany jakie wprowadzono do art. 6 (aktualnego art. 7) ustawy sprowadzały się do wymienienia Prezydenta wśród podmiotów, którym Prezes Trybunału Konstytucyjnego doręcza orzeczenie stwierdzające niezgodność aktu ustawodawczego z konstytucją (ust. 1) oraz, wobec oparcia sposobu funkcjonowania Sejmu na zasadzie permanencji, przekształcenia formuły o rozpatrzeniu orzeczenia „w toku bieżącej lub najpóźniej najbliższej sesji” w formułę opartą na stałym, 6-miesięcznym terminie, w którym powinno się zamknąć rozpatrzenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm (ust. 2). Nowa regulacja nie pociągnęła za sobą natomiast żadnych zmian w uchwale Sejmu z dnia 31 sierpnia 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3. Ostatni etap rozwoju przepisów dotyczących prewencyjnej formy kontroli Trybunału wiąże się już z jej nową, aktualną regulacją w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Mała Konstytucja w art. 18 utrzymała, przewidziane wcześniej w art. 27 konstytucji, dwa instrumenty prawne umożliwiające Prezydentowi oddziaływanie na ostateczny kształt ustawy przed jej podpisaniem, tj. prawo weta i możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Obydwie instytucje umożliwiają Prezydentowi niedopuszczenie do wejścia w życie ustawy. Trybunał Konstytucyjny ponownie zwraca uwagę na okoliczność, że art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji, podobnie jak wcześniej art. 27 ust. 4 konstytucji, znalazł się nie wśród przepisów odnoszących się do kontroli konstytucyjności ustaw, lecz wśród przepisów opisujących procedurę ustawodawczą stając się, jak to wyżej już powiedziano, także elementem procedury ustawodawczej. Dobitnie na to wskazuje nadto postanowienie art. 18 ust. 4, według którego wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Pomimo, iż istota obu tych uregulowań jest taka sama nie oznacza to jednak pełnej identyczności unormowań prawnych tych instytucji. W przeciwieństwie do dawnej regulacji, w której obowiązek zachowania przez Prezydenta miesięcznego terminu do podpisania ustawy nie został ustanowiony wprost, a wynikał z przewidzianych w ust. 4 i 5 art. 27 konstytucji terminów do zaskarżenia ustawy czy też złożenia wobec niej weta, art. 18 ust. 2 Małej Konstytucji ustanawia generalnie 30 - dniowy termin podpisania ustawy przez Prezydenta. W ramach tego terminu, liczonego od dnia przedstawienia Prezydentowi do podpisu przez Marszałka Sejmu przyjętej przez Sejm i Senat ustawy, Prezydent może skorzystać z powyższych instrumentów wpływu na kształt ustawy. W sposób wyraźny, co również jest nowym elementem w regulacji trybu kontroli prewencyjnej, art. 18 ust. 4 wskazuje na skutek jaki pociąga za sobą wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego (wstrzymanie biegu terminu przewidzianego do podpisania ustawy) a także skutek jaki wywołuje orzeczenie Trybunału o zgodności ustawy z konstytucją. Prezydent, zgodnie z art. 18 ust. 4 *in fine* "nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z konstytucją".

Powyższe, wyraźne regulacje wynikały z określonych mankamentów jakie zawierała niepełna i stwarzająca kłopoty interpretacyjna treść art. 27 konstytucji, w szczególności w zakresie wzajemnych relacji między jego ust. 4 i 5 tj. możliwością korzystania przez Prezydenta z tych dwu, różnych przecież instytucji prawa konstytucyjnego tzn. weta i skargi w trybie prewencyjnym do Trybunału Konstytucyjnego. Na gruncie art. 27 konstytucji nie został np. w pełni rozstrzygnięty problem obligatoryjnego czy też fakultatywnego charakteru procedury prewencyjnej kontroli norm a zwłaszcza jej relacja do procedury ustawodawczego weta Prezydenta.

W literaturze odnotować można było na ogół zgodność poglądów co do kwestii swobody wyboru jednej z tych procedur przez Prezydenta. Przyjmowano także, że zastosowanie jednej procedury nie wyłącza możliwości wykorzystania drugiej, chociaż zadaniem niektórych (L. Garlicki, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r.*, K. 7/90 - „P i P” 1991 z. 1, s. 112) możliwość wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji skorzystania uprzednio z weta i jego oddalenia przez Sejm jest wykluczona z uwagi na swoistą *res iudicata*. Pogląd ten został podzielony przez Trybunał Konstytucyjny w złożonej w 1991 r. przez jego Prezesa *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1990 r.* „Zdaniem Trybunału, zarówno treść art. 27 ust. 4 Konstytucji, a w szczególności sformułowanie „Prezydent może”, jak też treść art. 27 ust. 5 konstytucji dają podstawę do stwierdzenia, iż Prezydent dysponuje w tej materii swobodą wyboru; może on mianowicie skorzystać z procedury art. 27 ust. 4, jeżeli chce wzmocnić swe stanowisko autorytetem Trybunału Konstytucyjnego, lub też może bezpośrednio zakwestionować ustawę wobec

Sejmu, jeżeli oczywiście uzna to za bardziej celowe. Wydaje się także, iż należy wykluczyć możliwość skorzystania przez Prezydenta najpierw z prawa weta przewidzianego w art. 27 ust. 5 konstytucji, a następnie dopiero zwrócenie się do Trybunału w trybie art. 27 ust. 4. Jeżeli bowiem można założyć, iż w motywach weta Prezydenta zawarty byłby zarzut niekonstytucyjności, to odrzucenie tego weta stwarzałoby *sui generis* powagę rzeczy osądzonej, bowiem następuje ono przy zachowaniu kwalifikowanych wymogów odnośnie quorum i większości. Jeżeliby natomiast kwestii niekonstytucyjności nie podniesiono w ramach weta, to późniejsze jej podniesienie należałoby tłumaczyć jako niedopuszczalne przewlekane procesy ustawodawczego”, s. 49.

Pogląd o alternatywności obu wskazanych procedur był w literaturze kwestionowany (R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989-1992*, Warszawa 1994, s. 226-227). Wskazywano, iż konstytucyjna konstrukcja uprawnień Prezydenta nie zakłada takiej sytuacji, iż skorzystanie z prawa weta „konsumowałoby” niejako uprawnienie do zaskarżenia ustawy do Trybunału Konstytucyjnego przed jej podpisaniem. Przy przyjęciu tego założenia, wyposażenia Prezydenta w to uprawnienie pozbawione byłoby - zdaniem cytowanego Autora - logiki i prowadziłoby do zakwestionowania prawa Prezydenta do wykonywania funkcji strażnika konstytucji. Konstytucja nie ogranicza kryteriów stosowania weta i nie wyłącza z jego zakresu przesłanki niekonstytucyjności treści przepisów ustawy.

Zauważyć należy, że przytoczony powyżej pogląd Trybunału Konstytucyjnego opierać się musiał na uprzednim przyjęciu określonych założeń w kwestii skutków prawnych orzeczeń wydawanych w trybie art. 27 ust. 4 konstytucji. Powaga rzeczy osądzonej mogła odnosić się bowiem do odrzuconego przez Sejm a zawartego w motywach weta Prezydenta zarzutu o niekonstytucyjności ustawy tylko w przypadku założenia, że również przy kontroli prewencyjnej o ostatecznym losie ustawy decyduje sam Sejm, podejmujący uchwałę o oddaleniu orzeczenia przy zachowaniu takich samych jak przy odrzuceniu weta, kwalifikowanych wymogów odnośnie quorum i większości. Na takie rozumienie przez Trybunał Konstytucyjny skutków orzeczeń o niekonstytucyjności ustawy rozpatrzonej w trybie art. 27 ust. 4 konstytucji wskazywała też treść uzasadnienia do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie K. 7/90. „W przypadku natomiast, gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawa jest niezgodna z konstytucją, Prezydent, podporządkowując się orzeczeniu, miałby obowiązek niepodpisania ustawy. Obowiązek ten musiałby wykonać bezzwłocznie po otrzymaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wraz z uzasadnieniem od Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 6 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i art. 47 ust. 2 uchwały Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Na prezesie Trybunału Konstytucyjnego spoczywa obowiązek przedłożenia takiego orzeczenia także Sejmowi celem rozpatrzenia orzeczenia zgodnie z art. 33a ust. 2 Konstytucji i art. 6 ust. 2-4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”- (OTK z 1990 r., s. 58). Również w tej kwestii, zdaniem R. Mojaka (J. w., s. 224-225) stanowisko Trybunału Konstytucyjnego było dyskusyjne. Nie brało bowiem pod uwagę specyfiki kontroli prewencyjnej a opierało się na koncepcji równorzędności prawnej ustawy uchwalonej przez Sejm lecz nie podpisanej z ustawą podpisaną, opublikowaną i mającą moc obowiązującą. Wątpliwości te wynikały z wyraźnej luki prawnej w postaci nieuregulowania charakteru prawnego skutków orzeczeń wydanych w trybie art. 27 ust. 4 konstytucji.

Nowa regulacja, zawarta w art. 18 Małej Konstytucji, na niektóre zgłoszone wcześniej wątpliwości, dotyczące procedury prewencyjnej daje odpowiedź wprost np. w kwestii wstrzymania biegu terminu przewidzianego do ogłoszenia ustawy czy też obowiązku Prezydenta podpisania ustawy gdy Trybunał Konstytucyjny uznał ją za zgodną z konstytucją. W stosunku do niektórych zaś wskazuje na potrzebę zmiany funkcjonujących wcześniej poglądów. Z wykładni treści art. 18 Małej Konstytucji wynika, iż aktualnie Prezydent chcąc

wpłynąć na kształt ustawy ma do wyboru dwie drogi: pierwsza w postaci odmowy podpisania ustawy i przekazania jej Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (prawo veta) z dodatkową możliwością po odrzuceniu veta przez Sejm (ponownym uchwaleniu przez Sejm ustawy większością 2/3 głosów) wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji (art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji) oraz drugą w postaci wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją (art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji). Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów (odrzućenie veta) Prezydent ma obowiązek w terminie 7 dni podpisać ustawę i zarządzić jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP, chyba że w ramach tego terminu wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego. Po wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego i uznaniu przez Trybunał Konstytucyjny ustawy za zgodną z konstytucją Prezydent winien podpisać ustawę i zarządzić jej ogłoszenie. Taki sam skutek pociąga za sobą wejście na drugą drogę w postaci skorzystania jedynie z prawa wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Orzeczenie stwierdzające zgodność ustawy z konstytucją, wyklucza możliwość późniejszego skorzystania z instytucji veta, bowiem zgodnie z art. 18 ust. 4 in fine Małej Konstytucji „Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z konstytucją”.

Omówiona regulacja zawarta w art. 18 Małej Konstytucji rozstrzyga, jak wskazywano, szereg zgłoszonych wcześniej wątpliwości, lecz z drugiej strony wyraźna rezygnacja z alternatywności obu przysługujących Prezydentowi procedur rodzi następne, związane np. z dopuszczaną przez Trybunał Konstytucyjny możliwością wycofania przez Prezydenta wniosku z Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją. Na pytanie czy możliwe jest po wycofaniu przez Prezydenta wniosku z Trybunału Konstytucyjnego (przy założeniu, że czynność ta mieści się w przewidzianym konstytucją terminie) złożenie veta a po jego odrzuceniu przez Sejm powtórne wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją Trybunał Konstytucyjny odpowiada przecząco. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego uznanie tego rodzaju możliwości nie mieści się w treści art. 18 Małej Konstytucji oraz prowadziłaby do nieuzasadnionego i, w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalnego przewlekania procesu ustawodawczego.

Aktualna regulacja, zawarta w Małej Konstytucji, nie rozstrzyga również skutków prawnych orzeczenia w przypadku uznania przez Trybunał niezgodności ustawy z konstytucją. Tej kwestii dotyczy też zasadniczo wniosek Prezydenta o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

4. Prewencyjna kontrola norm jest kontrolą wyjątkową odróżniającą się tak co do przedmiotu, formy jej sprawowania a także skutków prawnych od kontroli następczej. Podlegają jej bowiem nie obowiązujące ustawy, lecz ustawy jeszcze nie podpisane przez Prezydenta. Realizowana może być jedynie w toku procesu legislacyjnego, w tej jego fazie, której ramy czasowe wyznacza z jednej strony ostateczne przyjęcie ustawy przez Sejm i Senat, z drugiej zaś wyznaczony przepisami konstytucyjnymi obowiązek Prezydenta podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia. Jedynym podmiotem zdolnym do jej uruchomienia jest Prezydent, który może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego w wypadku gdy ma wątpliwość czy przedłożona mu do podpisu ustawa jest zgodna z konstytucją. Jest kontrolą fakultatywną; podlegają jej wprawdzie wszystkie ustawy przedłożone Prezydentowi do podpisania, lecz od jego woli uzależnione jest wystąpienie i w efekcie samo wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie konstytucyjności ustawy. Przez fakultatywność nie można jednak rozumieć całkowitej dowolności w zakresie możliwości korzystania z tej procedury. Zgodnie z art. 28 ust. 2 Małej Konstytucji Prezydent „czuwać ma nad przestrzeganiem Konstytucji RP”, więc realizacja tej

funkcji obliguje go do każdorazowego korzystania z tej procedury w wypadku wątpliwości co do konstytucyjności ustawy. Sankcją zastosowania tej formy kontroli nie może być, jak w przypadku kontroli następczej, zmiana czy uchylenie kwestionowanej ustawy tak jak przewiduje art. 7 ust. 2 lecz jej niedopuszczenie do wejścia w życie poprzez nie podpisanie ustawy przez Prezydenta.

Wprawdzie art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji w sposób wyraźny reguluje jedynie sytuację gdy orzeczenie stwierdza zgodność ustawy z konstytucją i w takiej sytuacji nakłada na Prezydenta obowiązek podpisania ustawy lecz, przy wykładni tego postanowienia („Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z konstytucją”) uprawnione jest rozumowanie a contrario prowadzące do sformułowania normy o prawie odmowy podpisania przez Prezydenta ustawy w przypadku, gdy Trybunał stwierdził jej niezgodność z konstytucją. W sposób wyraźny stwierdza to również np. K. Działocha pisząc (*Konstytucyjne cechy ustawy*, w: *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym* pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1994, s. 30), że „Prezydent ma obowiązek podpisać ustawę, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z konstytucją (art. 18 ust. 4 zd. ostatnie), natomiast stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności ustawy z konstytucją daje mu prawo odmowy podpisu (a contrario do art. 18 ust. 4 zd. ostatnie)”. Przypomnieć należy, że na gruncie wcześniejszej regulacji konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie z 22 marca 1990 r. K. 7/90) sformułował pogląd o obowiązku Prezydenta niepodpisywania ustawy w przypadku orzeczenia przez Trybunał niezgodności ustawy z konstytucją a pogląd ten podtrzymywany jest również przez niektórych autorów przy wykładni art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji (Por. np. R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta RP w Małej Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2/93, s. 96, A. Kabat, *Kompetencja Prezydenta wynikająca z art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji - wnioski do Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Postępowanie ustawodawcze...*, j. w., s. 265).

Uznanie możliwości odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta w przypadku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o jej niezgodności z konstytucją nie rozstrzyga do końca kwestii dalszych losów takiej ustawy. W szczególności nic nie mówi o rozpatrzeniu orzeczenia przez Sejm w trybie art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Powstaje zatem pytanie czy na skutek braku podpisu Prezydenta ustawa nie dochodzi do skutku i w efekcie postępowanie ustawodawcze należy rozpoczynać od samego początku, czy też zastosowanie ma procedura przewidziana w rozdziale 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oparta na art. 33a ust. 2 przepisów konstytucyjnych sprowadzająca się do możliwości oddalenia przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z konstytucją. W takim przypadku Prezydent zobowiązany byłby do wstrzymania się z odmową podpisania ustawy do czasu rozstrzygnięcia tej kwestii przez Sejm względnie odmowa podpisania miałaby walor jedynie zawieszający do czasu ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez Sejm. Ten drugi pogląd znalazł wyraz w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 22 sierpnia 1990 r. (K. 7/90), na tle nieobowiązującego już art. 27 ust. 4 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stanowisko to uległo dezaktualizacji po wejściu w życie Małej Konstytucji.

5. Zasadniczym i podstawowym problemem, jak to wcześniej stwierdził Trybunał Konstytucyjny jest odpowiedź na postawione we wniosku pytanie o zakres pojęcia „ustawa” użytego w art. 33a ust. 2 przepisów konstytucyjnych a także zakresu pojęcia „aktu ustawodawczego”, którym posługuje się ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Na pierwsze zagadnienie Trybunał Konstytucyjny już odpowiedział. Odpowiedzi wymaga w tym miejscu pytanie, czy do zakresu pojęcia, „akt ustawodawczy” można włączyć także ustawę przed podpisaniem jej przez Prezydenta. Wykładnia historyczna a także reguły wykładni językowej i systemowej nie dają żadnych podstaw do odpowiedzi twierdzącej.

Jak wcześniej wskazywano, art. 33a Konstytucji konstruowany był i przewidziany wyłącznie dla kontroli następczej a, oparte o konstytucyjne pojęcie ustawy, pojęcie „aktu ustawodawczego” używane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym obejmowało prócz ogłoszonej już ustawy także zatwierdzony przez Sejm dekret Rady Państwa. Wprowadzenie w 1989 r. kontroli prewencyjnej nie dokonało się poprzez zmianę treści art. 33a Konstytucji ani też nie spowodowało objęcia zakresem „aktu ustawodawczego” ustaw przed podpisaniem ich przez Prezydenta. W sposób wyraźny wskazuje na to analiza art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Kategoria „ustaw przed podpisaniem ich przez Prezydenta, zgodnie z art. 27 ust. 4 Konstytucji” została wyraźnie wyodrębniona i oddzielona od kategorii „aktów ustawodawczych” słowami „a także” po przecinku a konieczność wspólnego potraktowania tych dwu kategorii w jednym przepisie wynikała ze wspólnego punktu odniesienia przy realizacji przez Trybunał funkcji orzeczniczej: kontroli ich zgodności z konstytucją. Wyodrębnienie tych dwu kategorii występuje również wyraźnie choć w innym kontekście w art. 3 pkt 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Art. 3 ust. 1 mówi o „ustawach, których Prezydent nie podpisał”, zaś art. 3 ust. 2 o „ustawach” ogłoszonych.

Pojęcie „akt ustawodawczy”, w istocie będące obecnie synonimem ustawy, użyty jest w art. 1 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w znaczeniu akt normatywny oraz w znaczeniu akt prawny tzn. akt ustanawiający normy prawne (art. 1 ust. 1 pkt 2) co nie może oznaczać nic innego jak tylko akt prawny obowiązujący.

Pojęcie „aktu ustawodawczego” występuje także w będącym przedmiotem wykładni art. 7 (ust. 1), ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego użyte w art. 7 a w szczególności ust. 1 pojęcie „akt ustawodawczy” użyte zostało w znaczeniu w jakim zostało użyte w art. 33a Konstytucji i art 1 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym co oznacza że nie obejmuje „ustaw przed ich podpisaniem przez Prezydenta”, co byłoby argumentem na rzecz niestosowania procedury art. 7 wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w trybie kontroli prewencyjnej. Otóż szczegółowa analiza art. 7 ust. 3 i ust. 2 prowadzi do wniosku, że gdyby nawet wbrew wykładni pojęcia „akt ustawodawczy” użytego w art. 1 ust. 1 i w art. 7 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjąć, iż do orzeczenia wydanego w trybie kontroli prewencyjnej a więc wobec „ustaw przed podpisaniem ich przez Prezydenta” stosuje się art. 7. ust. 3 zd. 1 („Jeżeli Sejm uzna orzeczenie za zasadne dokonuje odpowiednich zmian w akcie objętym tym orzeczeniem lub uchyla go w części lub w całości”) - to powstaje pytanie jakie skutki prawne pociąga za sobą takie orzeczenie, a w szczególności jakich „odpowiednich zmian” dokona Sejm w tym akcie lub jak go „uchyli w części lub w całości” - skoro ma do czynienia w istocie z aktem jeszcze nie obowiązującym. Jediną możliwą decyzją Sejmu w przypadku uznania takiego orzeczenia za zasadne musiałaby być uchwała uznająca, że postępowanie z projektem ustawy ulegnie zamknięciu.

Trybunał Konstytucyjny zwraca także uwagę, że ewentualne rozpatrzenie przez Sejm orzeczenia wydanego w trybie kontroli prewencyjnej i oddalenie go, nie powoduje, że sprawa ta nie może być ponownie przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie kontroli następczej. Tak więc również art. 7 ust. 3 zd. 2 nie miałby zastosowania do orzeczeń wydanych w trybie kontroli prewencyjnej, bowiem zasada powagi „rzeczy osądzonej” może odnosić się jedynie do orzeczeń, których przedmiotem są ustawy obowiązujące, a więc do orzeczeń wydanych w trybie kontroli następczej.

Podobne zagadnienie niedostosowania art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym do orzeczeń wydanych w trybie kontroli prewencyjnej powstaje na tle art. 7 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nawiązując do wykładni art. 7 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r. - W. 6/93) - można sformułować pytanie o to, jaki skutek prawny wywoła nierozpatrzenie orzeczenia wydanego w trybie kontroli prewencyjnej przez Sejm - w przewidzianym terminie

6 m-cy, a w szczególności jak miałyby wyglądać ogłoszenie decyzji prezesa Trybunału Konstytucyjnego o nieobowiązaniu ustawy nie rozpatrzonej przez Sejm w przepisany terminie, skoro orzeczenie dotyczyło aktu nieobowiązującego. Przyjęcie, iż art. 7 ust. 2 i 3 stosuje się do „ustaw przed ich podpisaniem przez Prezydenta”, prowadziłoby całe rozumowanie do absurdu.

6. Zakres właściwości orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego regulują normy konstytucyjne pochodzące z różnych okresów. Pierwotny model kontroli konstytucyjności prawa o charakterze kontroli następczej, oparty o nie wiążący charakter orzeczeń w stosunku do ustaw (art. 33a Konstytucji) uzupełniony został o kontrolę prewencyjną w okresie gdy przepisy konstytucyjne zawierały już elementy podziału władzy, zaś aktualnie zasada ta (art. 1 Małej Konstytucji) determinuje wręcz układ stosunków między naczelnymi organami państwa. Wykładni przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie można więc dokonywać bez uwzględnienia zmian jakie nastąpiły w naczelnych zasadach ustroju. W nauce prawa konstytucyjnego wyrażono wprost pogląd, że w razie wątpliwości interpretacyjnych zasadzie podziału władz „jako podstawowemu założeniu obowiązującej konstytucji, należy - zgodnie z charakterem zasad konstytucji dać pierwszeństwo w wykładni jej poszczególnych przepisów, tym bardziej ustaw zwykłych, do których należy ustawa o Trybunale Konstytucyjnym”. (K. Działocha, *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1/93, s. 60). Najpełniej jednak w tej kwestii (tj. relacji między art. 33a ust. 2 przepisów konstytucyjnych a nowymi zasadami ustroju i wynikającymi stąd konsekwencjami dla wykładni przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu do cytowanej uchwały z dnia 20 października 1993 r. (W. 6/93) Trybunał stwierdził co następuje: „Art. 33a ust. 2 Konstytucji RP, postanawiający, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z konstytucją podlegają rozpatrzeniu przez Sejm”, był ustrojową konsekwencją postanowień art. 20 ust. 1-3 Konstytucji, ustanawiających formalnie pełnię władzy i nadrzędności Sejmu jako wyraz zasady jedności władzy państwowej. Postanowienia te obowiązywały do czasu wejścia w życie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

Powyższa podstawa art. 33a ust. 2 Konstytucji, a tym samym i wykładni przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, uległa zasadniczej zmianie po ustanowieniu nowych podstaw ustroju RP. Pierwszej dekompozycji systemowej uległ art. 33a ust. 2 Konstytucji po wejściu w życie obecnego art. 1 Konstytucji RP, ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta nakazuje uznawanie najwyższej mocy prawnej Konstytucji w całym systemie prawa i kierowanie się nią w procesie wykładni m. in. tych postanowień, które dotyczą kontroli zgodności prawa z konstytucją.

Drugą zmianą mającą znaczenie dla obecnego rozumienia art. 33a ust. 2 Konstytucji RP, było uchycenie mocy obowiązującej jej art. 20 powołaną wyżej Ustawą Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. Ustanowienie w niej zasady podziału władz (art. 1) jako podstawy wzajemnych relacji władz państwa pozbawiło art. 33a ust. 2 ostatecznie jego podstawowego konstytucyjno-doktrynalnego oparcia. Zasada podziału władz wymaga w każdym razie uznania Trybunału Konstytucyjnego za niezależny w stosunku do parlamentu organ właściwy w zakresie kontroli prawa i ograniczenia ingerencji Sejmu w dziedzinę właściwą Trybunałowi Konstytucyjnemu do przypadków i form wyraźnie określonych w prawie. Nie można interpretować ich rozszerzająco.

Niezależnie od tego, co podniesiono wyżej art. 33a ust. 2 Konstytucji RP jest obowiązującym przepisem o randze konstytucyjnej, wiążącym także Trybunał Konstytucyjny. Pozostawiony w systemie norm konstytucyjnych przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia

17 października 1992 r. wymaga jednak wykładni w zgodzie z naczelnymi zasadami ustroju politycznego RP, opartej na uznaniu istnienia wewnętrznej hierarchii norm Konstytucji, podstawowego założenia wykładni przepisów Konstytucji w praktyce sądów konstytucyjnych. Odnosi się to tym bardziej do przepisów rozdziału 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, określonych jako wykonawcze w stosunku do art. 33a ust. 2 Konstytucji”. (OTK z 1993 r. , s. 502-503).

Odwołując się do powyżej przytoczonej sprawy W. 6/93, Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że podtrzymuje wyrażone tam opinie i dlatego uważa, że zrównanie trybu prewencyjnego z trybem kontroli następcej przez objęcie przez Sejm kontrolą orzeczeń wydanych w trybie art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji byłoby niedopuszczalną rozszerzającą interpretacją art. 33a ust. 2 przepisów konstytucyjnych nadto naruszającą zarówno zasadę podziału władz jak i zasadę legalności.

7. W konkluzji powyższych rozważań należy stwierdzić, że:

- a) art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie ma zastosowania do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w trybie art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji tzn. kontroli prewencyjnej. Art. 7. ma zastosowanie tylko wobec orzeczeń wydanych w trybie kontroli następcej. tzn. orzeczeń wydanych wobec ustaw obowiązujących. Podniesiona tu odrębność nie jest jedyną, którą cechuje się postępowanie w trybie kontroli prewencyjnej (zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 1995 r. K. 3/95), kontroli będącej w istocie pewnym stadium w procedurze ustawodawczej.
- b) Wobec tego, iż art. 7 stosuje się tylko do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w trybie kontroli następcej, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wydane w trybie art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji nie jest doręczane ani Prezydentowi ani Sejmowi w trybie art. 7 ust. 1, lecz w trybie art. 47 ust. 2 uchwały Sejmu w sprawie trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.
- c) Prezydent nie ma prawa podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z konstytucją. Wynika to zarówno z treści art. 18 ust. 4 jak też z art. 28 ust. 2 Małej Konstytucji.
- d) Kwestia dalszego toku postępowania w Sejmie wobec ustawy przed podpisaniem jej przez Prezydenta, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z konstytucją przekracza ramy niniejszej wykładni. Rozpatrzenie przez Sejm orzeczenia, którego treścią jest uznanie takiej ustawy za sprzeczną lub zgodną z konstytucją jest wewnętrzną sprawą Sejmu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię jak w sentencji uchwały.

Zdanie odrębne

sędziego TK Lecha Garlickiego

do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 1995 r. w sprawie W 1/95

Na podstawie art. 40 ust. 1 uchwały Sejmu z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U Nr 39, poz. 184 ze zmianami) składam zdanie odrębne, ponieważ uważam, że pozbawionemu kontrasygnaty wnioskowi Prezydenta RP o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy nie może być nadany bieg w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Natomiast w pełni podzielam merytoryczne stanowisko Trybunału i za słuszną uważam taką interpretację art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która uznaje, że orzeczenie o niekonstytucyjności ustawy zakwestionowanej przez Prezydenta RP w trybie art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji zamyka postępowanie ustawodawcze w sensie niedojścia ustawy do skutku. Rzecz tylko w tym, że w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie miał moim zdaniem możliwości działania.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Art. 46 Małej Konstytucji wprowadza - jako zasadę - wymaganie, by „akty prawne Prezydenta” uzyskały kontrasygnatę rządową. Art. 47 Małej Konstytucji zawiera wyliczenie aktów prawnych Prezydenta, które nie wymagają uzyskania kontrasygnaty. Nie ma w tym wyliczeniu wniosków w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw przez Trybunał Konstytucyjny.

Uważam, że oba te przepisy składają się na jedną normę prawną. Łączne ich ujęcie prowadzi do konkluzji, że zasadą konstytucyjną jest wymóg uzyskania kontrasygnaty, a wyjątkiem brak tego wymogu. Tym samym art. 47 m. k. należy traktować jako wyjątek od ogólnej zasady z art. 46, a skoro jest to wyjątek, to nie może on być poddawany interpretacji rozszerzającej. Innymi słowy, znajdować zastosowanie w tej kwestii powinno rozumowanie a contrario.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się już pogląd, że „kompetencji (organu państwowego) nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził” (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994, W 7/94, OTK 1994, cz. I, s. 212). Takie jest też stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego, także w odniesieniu do interpretacji art. 46 i 47 m. k. (m. in. A. Gwizdź, Z. Jarosz i P. Sarnecki). Wykładnia językowa tych przepisów nie daje więc podstaw dla tezy, że art. 47 m. k. zawiera wyliczenie o wyłącznie przykładowym charakterze.

Podstaw takich nie dostarcza też zastosowanie dalszych metod wykładni.

2. Spór o kontrasygnatę jest - w istocie rzeczy - sporem o koncepcję polskiej prezydentury. W moim przekonaniu, jedną z podstawowych opcji aksjologicznych Małej Konstytucji było odrzucenie propozycji wprowadzenia w Polsce systemu prezydenckiego. Tylko zaś w takim systemie można traktować wymóg kontrasygnaty jako coś wyjątkowego.

Zarówno prace parlamentarne, jak i ostateczne ujęcie Małej Konstytucji wskazują na dążenie do oparcia się na systemie parlamentarnym, a dla tego systemu instytucja kontrasygnaty (jako pochodna ograniczonej roli głowy państwa) jest nie tylko elementem typowym, ale wręcz koniecznym. Przyjęcie politycznej nieodpowiedzialności głowy państwa jest tu bowiem rekompensowane wprowadzeniem wymogu kontrasygnowania aktów głowy państwa przez premiera lub odpowiedniego członka rządu, którzy w ten sposób przyjmują za te akty odpowiedzialność wobec Izby. To, że Mała Konstytucja przyjęła zmodyfikowaną wersję systemu parlamentarnego w oparciu o koncepcję tzw. parlamentaryzmu zracjonalizowanego nie zmienia tej ogólnej zasady. Mała Konstytucja posłużyła się tradycyjnym (zastanym) pojęciem kontrasygnaty, a to pojęcie nakazuje traktować zwolnienie od kontrasygnaty jako wyjątek.

Szczegółowe przepisy konstytucyjne mogą oczywiście modyfikować założenia modelowe i m. in. formułować dłuższą lub krótszą listę wolnych od kontrasygnaty prerogatyw głowy państwa. Zawsze muszą to jednak czynić w sposób wyraźny, a milczenie konstytucji należy rozumieć jako utrzymanie wymogu kontrasygnaty.

3. Choć art. 47 pkt 6 Małej Konstytucji zwalnia od kontrasygnaty wnioski o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją, to nie daje to podstaw do zastosowania argumentacji a maiori ad minus i stwierdzenia, że tym bardziej wniosek o wykładnię musi być od kontrasygnaty zwolniony. Po pierwsze, zakaz rozszerzającej interpretacji art. 47 Małej Konstytucji dyskwalifikuje taką metodę rozumowania. Po drugie, wcale nie jest oczywiste, że kontrola konstytucyjności jest „czymś więcej” niż ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Skutki ustalenia wykładni demonstrują się natychmiast w systemie prawa, bo przepis ustawy zyskuje znaczenie nowe i to powszechnie wiążące. Skutki orzeczenia o niekonstytucyjności mają - jak dotąd - mniej bezpośredni wpływ na treść obowiązującego prawa.

Nawet zresztą gdyby uznać, że pominięcie wniosków o wykładnię w wyliczeniu z art. 47 Małej Konstytucji jest nielogiczne, to nie do Trybunału Konstytucyjnego należy poprawiania takich błędów. Przypomnieć też należy, że w dyskusjach nad ujęciem kontrasygnaty, prowadzonych w sejmowej Komisji Nadzwyczajnej przygotowującej projekt Małej Konstytucji wywołano problem powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (zob. Stenogram z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej w dniu 23-24. 07. 1992, s. 19 - wypowiedź ministra Falandysza), nie da się więc mówić o przeoczeniu twórców tego aktu.

4. W moim przekonaniu, wniosek o wykładnię jest „aktem prawnym” w rozumieniu art. 46 Małej Konstytucji. Pojęcie „aktu prawnego” należy odróżnić od pojęcia „aktu normatywnego” (np. art. 33a przepisów konstytucyjnych), bo jest to pojęcie szersze.

Uważam, że „aktem prawnym” jest każdy akt Prezydenta, który wywołuje skutki prawne, tzn. wiążąco oddziałuje na sytuację prawną adresata. Wniosek o wykładnię wywołuje po stronie Trybunału Konstytucyjnego prawny obowiązek jego rozpatrzenia w przepisany trybie. Prawda, że jest to obowiązek o charakterze proceduralnym, ale przecież taki sam charakter ma wniosek o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Skoro dla zwolnienia tego wniosku od wymogu kontrasygnaty konieczne było wymienienie go w art. 47 Małej Konstytucji, to oznacza to, że ustawodawca konstytucyjny uważa wystąpienie o kontrolę konstytucyjności za akt prawny Prezydenta w rozumieniu art. 46 Małej Konstytucji. Nie ma więc żadnych przeciwwskazań, by charakter „aktu prawnego” przypisać też wnioskowi o wykładnię, a to oznacza poddanie go reżimowi art. 46-47 Małej Konstytucji.

5. Uważam, że obowiązek uzyskania kontrasygnaty dotyczy wszystkich aktów prawnych Prezydenta, niezależnie od tego, czy dana sprawa należy też zakresu działania Rządu czy też (jak w przypadku wniosku o wykładnię) pozostaje poza tym zakresem. Art. 47 Małej Konstytucji wymienia bowiem szereg aktów prawnych Prezydenta, które w sposób oczywisty pozostają poza zakresem działania Rządu (np. pkt 1-3, 6, 10), a więc zakłada, że problem kontrasygnaty odnosi się też do tej sfery działań Prezydenta. Skoro dla zwolnienia tych aktów od obowiązku kontrasygnaty konieczne było wyraźne postanowienie konstytucyjne, to zwolnienie innych aktów, o których konstytucja nic nie mówi, nie jest dopuszczalne. Do zwolnienia od wymogu kontrasygnaty należy bowiem stosować reguły interpretacji wyjątków.

6. W myśl art. 46 Małej Konstytucji uzyskanie kontrasygnaty jest warunkiem ważności aktów prawnych Prezydenta RP. Akt prawny wydany bez kontrasygnaty jest więc nieważny,

tzn. nie wywiera skutków prawnych. Pozbawiony kontrasygnaty wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw nie może zatem wywoływać skutków prawnych i inicjować postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Skoro zaś w tych sprawach Trybunał nie może działać z własnej inicjatywy, to jedyną możliwością proceduralną jest pozostawienie wniosku bez biegu do czasu uzyskania kontrasygnaty.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zdzisława Czeszejko-Sochackiego

od uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 1995 r. w sprawie sygn. akt W.1/95

Stojąc na stanowisku, że na przeszkodzie w merytorycznym rozpoznaniu wniosku Prezydenta RP z dnia 10 stycznia 1995 r. o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stoją względy procesowe, zgłaszam zdanie odrębne od uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 1995 r. sygn. akt W 1/95. Moim zdaniem Trybunał Konstytucyjny powinien był pozostawić powołany wniosek bez biegu ze względu na to, że został on złożony przez nienależycie legitymowanego Wnioskodawcę, jak to trafnie w piśmie z dnia 27 kwietnia 1995 r. zarzucił Prokurator Generalny. Zgodnie bowiem z art. 46 cyt. w uchwale Trybunału Konstytucyjnego Ustawy z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (zwanej dalej Małą Konstytucją) akty prawne Prezydenta „dla swej ważności” wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, którzy sprawę przedkładają Prezydentowi. Wyczerpujący katalog wyłączeń aktów nie wymagających wspomnianej kontrasygnaty zawiera art. 47 Małej Konstytucji. W świetle tego przepisu nie wymaga kontrasygnaty „zwracanie się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy lub rozporządzenia z mocą ustawy z konstytucją”. Takiego natomiast wyłączenia nie zawiera - oparta na art. 13 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - kompetencja Prezydenta RP do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Nie podzielam przy tym poglądu zamieszczonego w części historycznej uzasadnienia uchwały, że wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni nie jest aktem prawnym w rozumieniu art. 46 Małej Konstytucji, a art. 47 Małej Konstytucji nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 46.

Analiza znaczenia prawnego (bezsprzeczności zresztą faktu) braku kontrasygnaty na wniosku złożonym przez Prezydenta RP w niniejszej sprawie, powoduje potrzebę zwrócenia uwagi na charakter i istotę instytucji kontrasygnaty. Kontrasygnata (współpodpisywanie) aktów urzędowych głowy państwa dodatkowo przez osobę pełniącą funkcje rządowe (premiera lub ministra) stanowi jedną z najbardziej charakterystycznych instytucji parlamentarnego systemu rządów. Kształtowała się ona jako jeden z elementów tego systemu, w powiązaniu z tak podstawowymi jego zasadami jak: nieodpowiedzialność polityczna głowy państwa, odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem czy też zasadą powoływania w skład rządu osób cieszących się zaufaniem parlamentu. W systemie parlamentarnym nieodpowiedzialność polityczna głowy państwa nie oznacza braku jakiejkolwiek odpowiedzialności za jego akty urzędowe. Służy temu właśnie instytucja kontrasygnaty. Podpisanie aktu głowy państwa przez premiera i (lub) właściwego ministra oznacza przejęcie odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej za ten akt przez podmiot kontrasygnujący.

Kontrasygnata jest jednocześnie niezbędnym warunkiem ważności każdego aktu rządowego głowy państwa i w efekcie formą jego uzależnienia od zgody przedstawicieli rządu. Ewolucja tej instytucji doprowadziła do stanu, w którym głowa państwa powstrzymuje się z wykorzystaniem swych kompetencji w oczekiwaniu na odpowiedni wniosek zainteresowanego ministra bądź premiera. W skrajnych wypadkach warunek kontrasygnaty obejmuje nie tylko wszystkie akty urzędowe głowy państwa mające postać pisemnych dokumentów o charakterze aktów władczych, ale także wszelkiego typu oficjalne wystąpienia, orędzia czy też zwykłe przemówienia na uroczystościach publicznych. Odpowiedzialność rządu za akty i działania głowy państwa nie wyrażające się w formie pisemnego dokumentu uzależniona jest dlatego od ich uzgodnienia z rządem i realizowania za jego zgodą.

Instytucja kontrasygnaty ma w polskim prawie konstytucyjnym bogatą tradycję. Początków jej poszukiwać należy w pierwszej w Europie konstytucji pisanej - Konstytucji 3 Maja 1791 r., stanowiącej, że „każda ze straży rezolucja pod imieniem królewskim i z podpisem ręki jego wychodzić będzie, powinna być podpisana także przez jednego z ministrów, zasiadających w straży, i tak podpisana do posłuszeństwa wiązać będzie” (pkt. VII). Instytucja ta w swej klasycznej postaci znalazła wyraz w Konstytucji Marcowej z 1921 r. Przyjmując jako ustrojowe założenie, że Prezydent nie jest odpowiedzialny za czynności urzędowe ani w parlamencie ani cywilnie” (art. 51 zd. 1) postanowiła, że: „Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność” (art. 44 zd. 4). Na ministrów nałożona została solidarna i indywidualna odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej” (art. 57). Odpowiedzialność ministrów zresztą doktryna rozciągała na akty i czynności Prezydenta nie mające formy pisemnej. Jak to w międzywojennej literaturze dowodził W. Komarnicki: „kontrasygnata ministerialna, wymagana przy aktach rządowych prezydenta, jest tylko zewnętrznym znakiem przyjęcia odpowiedzialności ministerialnych za dany akt rządowy prezydenta, nie mniej jednak odpowiedzialność ta rozciąga się i na to, co prezydent Rzeczypospolitej mówi w charakterze najwyższego urzędnika Państwa. Dlatego treść wszelkich mów prezydenta Rzeczypospolitej powinna być prezesowi rady ministrów znana. To samo dotyczy rozmów prezydenta Rzeczypospolitej z członkami korpusu dyplomatycznego. Również i telegramy, wysyłane przez prezydenta Rzeczypospolitej, wchodzą do pojęcia aktu rządowego prezydenta Rzeczypospolitej, za który biorą odpowiedzialność prezydent ministrów i minister spraw zagranicznych” (W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 261). Odpowiedzialność ministerialną W. Komarnicki odnosił także do sytuacji bezczynności Prezydenta, twierdząc, że „ministrowie nie są odpowiedzialni tylko za te akty rządowe prezydenta Rzeczypospolitej, które podpisali (...) ale i za niedokonanie przez niego aktów rządowych, których dokonanie było jego konstytucyjnym obowiązkiem np. niezwołanie sejmu i senatu w terminach, wymaganych przez art. 25 konstytucji” (op. cit., s. 336). Zauważyć należy, że cytowane przepisy Konstytucji Marcowej zostały formalnie recypowane przez Ustawę Konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71) obowiązującą do czasu wejścia w życie konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r.

Konstytucja Kwietniowa z 1935 r. (art. 13) jako jedna z pierwszych, nie rezygnując całkowicie z kontrasygnaty, wydzieliła z kompetencji Prezydenta jego osobiste uprawnienia (prerogatywy). Zgodnie z jej art. 14 ust. 2 „akty urzędowe wypływające z prerogatyw prezydenta RP nie wymagają kontrasygnaty”. Pozostałe akty urzędowe Prezydenta wymagały dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (art. 14 ust. 1). Prerogatywy te obejmowały blisko połowę konstytucyjnych uprawnień prezydenta, mających zresztą z punktu widzenia ich treści, kluczowe znaczenie dla kierowania sprawami państwa.

Rozwiązanie to korespondowało z ogólnym modelem ustrojowym przyjętym w tej konstytucji, w którym prezydent uzyskiwał dominującą pozycję nie tylko w ramach władzy wykonawczej, ale i w całym mechanizmie sprawowania władzy w państwie.

Po blisko czterdziestoletnim braku tej instytucji w okresie PRL, kontrasygnatę przywróciła nowela konstytucyjna z dnia 7 kwietnia 1989 r. wraz z reaktywowaniem urzędu Prezydenta (art. 32f ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z tym przepisem kontrasygnacie miały podlegać akty Prezydenta „o istotnym znaczeniu” a kontrasygnującym miał być Prezes Rady Ministrów. Ten lakoniczny przepis nie wyjaśnił jednak ani znaczenia tej instytucji dla aktów prawnych prezydenta, ani nie wiązał kontrasygnaty z odpowiedzialnością przed parlamentem za akt prezydenta; co jednak ważniejsze odsyłał ustalenie katalogu aktów podlegających kontrasygnacie do ustawy. W praktyce zresztą taka ustawa nie została nigdy wydana a Prezydent RP do 1992 r. „był bodaj jedyną w świecie głową państwa mogącą działać opierając się wyłącznie na niekontrasygnowanych przez nikogo aktach, za które nikt nie ponosił odpowiedzialności politycznej” (Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 200).

De lege lata fundamentali kontrasygnata uregulowana jest w art. 46 i 47 Małej Konstytucji. Przepisy te stanowią nowe, zasadniczo pełne, uregulowanie instytucji kontrasygnaty aktów prawnych Prezydenta RP. Art. 46 ustanawia zasadę ogólną, której treść sprowadza się do poddania wszystkich „aktów prawnych Prezydenta” kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra („Akty prawne Prezydenta dla swej ważności wymagają kontrasygnaty Prezesa RM albo właściwego ministra, którzy sprawę przedkładają Prezydentowi”), natomiast art. 47 określa katalog wyłączeń od obowiązku kontrasygnaty. Porównanie obu tych przepisów a w szczególności generalne wyłączenie zastosowania art. 46 do enumeratywnie wyliczonych w art. 47 kompetencji Prezydenta („Przepis art. 46 nie dotyczy: 1) zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu i Senatu..., 13) uprawnień Prezydenta, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2, w art. 39-44 i art. 48”) wskazuje na to, że katalog wyłączeń aktów Prezydenta od wymagań kontrasygnaty został ustalony w Małej Konstytucji nie w sposób przykładowy a wyczerpujący. Kontrasygnata dotyczy więc wszystkich innych, nie wyłączonych wyraźnie przez art. 47 kompetencji Prezydenta: tych zawartych w Małej Konstytucji, przepisach konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji, Ustawie Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, jak również wynikających z ustaw zwykłych. Wniosek o objęciu kontrasygnatą również ustawowych kompetencji Prezydenta wynika z analizy kompetencji zawartych w art. 47: niektóre z nich (występowanie z wnioskami o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, występowanie z wnioskami o przeprowadzenie kontroli przez NIK, powoływanie i odwoływanie Prezesa NSA - pkt 10, 11 i 12 art. 47) są kompetencjami wypływającymi z ustaw zwykłych. Skoro więc te kompetencje wyraźnym przepisem Małej Konstytucji zwolnione zostały z wymogu kontrasygnaty, a contrario kontrasygnacie podlegają inne ustawowe kompetencje Prezydenta. Art. 47 Małej Konstytucji jako przepis określający wyjątki (odstępstwo od zasady kontrasygnaty) podlegać musi wykładni ścieśniającej, co oznacza, że w razie wątpliwości czy jakiś akt podlega lub nie podlega kontrasygnacie domniemanie winno przemawiać za koniecznością poddania tego aktu kontrasygnacie. Przyjęty przez ustrojodawcę sposób regulacji instytucji kontrasygnaty ma tę podstawową zaletę, że pozwala na korzystanie z tej instytucji wprost, w oparciu o wskazane przepisy Małej Konstytucji. Jego wadą może być to, że każdorazowa, późniejsza zmiana kompetencji Prezydenta, wprowadzona przez ustawodawstwo wymaga uprzedniego przemyślenia z punktu widzenia ewentualnego zwolnienia ich z wymogu kontrasygnaty, zaś zwolnienie to nie może się odbyć inaczej, jak tylko poprzez nowelizację art. 47 Małej Konstytucji.

Analizowane przepisy Małej Konstytucji należy rozpatrywać łącznie, dotyczą one bowiem tej samej instytucji a treść występującego w art. 46 pojęcia dotyczącego przedmiotu kontrasygnaty („akty prawne Prezydenta”) byłaby wręcz niemożliwa do ustalenia bez sięgnięcia do art. 47 zawierającego pozytywnie określony katalog wyłączeń niektórych kompetencji Prezydenta spod wymagań kontrasygnaty. Jego analiza wskazuje, iż kompetencje te dotyczą różnych (a w istocie wszystkich) sfer działalności Prezydenta występującego jako współrządzający państwem organ egzekutywy, jako organu realizującego klasyczne funkcje głowy państwa w zakresie reprezentacji państwa w stosunkach wewnętrznych i zagranicznych, wreszcie jako organu spełniającego funkcje arbitrażu celem dochowania tych wartości, o których stanowi art. 28 ust. 2 Małej Konstytucji. Realizacja tych kompetencji może odbywać się za pomocą aktu prawotwórczego, bądź też (częściej) aktu nie wykazującego takiego charakteru; z reguły aktu o charakterze konkretno- indywidualnym. Użyte w art. 46 pojęcia „aktu prawnego” nie jest więc tożsame z pojęciem aktu normatywnego. Jak to już wyżej zaznaczono, polskie konstytucje okresu międzywojennego na określenie przedmiotu kontrasygnaty używały pojęcia „aktu rządowego” (Konstytucja Marcowa) bądź „aktu urzędowego” (Konstytucja Kwietniowa). Pojęcie „aktu prawnego” pojawiło się dopiero w noweli do Konstytucji z dnia 7 kwietnia 1989 r. i w analizowanym przepisie Małej Konstytucji. W nauce prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę na nieostrość tego pojęcia i adekwatność do użytego w Konstytucji Kwietniowej pojęcia „akt urzędowy”. Zauważyć należy, że przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego jednolity tekst projektu przyszłej Konstytucji RP dla określenia przedmiotu kontrasygnaty posługuje się tym właśnie pojęciem. Pojęcie „aktu prawnego” łączone bywa też z takimi cechami aktu Prezydenta jak: wydanie na podstawie przepisów prawa (akt prawnie przewidziany) i wywieranie określonych skutków prawnych (A. Gwiżdż, *Zasady i tryb kontrasygnowania aktów prawnych Prezydenta Rzeczypospolitej*, Z. Jarosz, *Prawne i polityczne problemy kontrasygnaty* /w:/ Biuletyn Rady Legislacyjnej, Warszawa 1994, Nr 1, s. 227 i 236-237). Dotychczasowe rozważania, wsparte zwłaszcza wykładnią art. 47 Małej Konstytucji, dowodzą, iż pod pojęciem „aktu prawnego Prezydenta” należy rozumieć każdy akt Prezydenta wydany w wyniku realizacji jego konstytucyjnych i ustawowych kompetencji. Akt ten winien mieć formę pisemną, a więc formę dokumentu sporządzonego na piśmie, podpisanego przez Prezydenta i przekazywanego następnie do kontrasygnaty. Wskazuje na to etymologia słowa „kontrasygnata”, użytego w art. 46 Małej Konstytucji oznaczającego w języku polskim „współpodpisanie”. W obu konstytucjach okresu międzywojennego występował termin „podpis”. Wszystkie inne czynności urzędowe Prezydenta, których realizacja nie wymaga dokumentu pisemnego, są ważne i wywołują ewentualne skutki prawne bez kontrasygnaty. Dopiero przekroczenie tych ram, niezależnie już czy przez wydanie dokumentu, czy inną czynność rodzić może problem ewentualnej odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta (P. Sarnecki, *Kontrasygnata i brak kontrasygnaty w świetle Małej Konstytucji na przykładzie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, BSE 1994, Informacja nr 211, s. 6).

Zgodnie z art. 46 Małej Konstytucji podmiotami kontrasygnującymi akty prawne Prezydenta są Prezes Rady Ministrów albo właściwy minister. Przepis ten wyklucza zatem wspólną, łączną kontrasygnatę premiera oraz ministra.

Art. 46 Małej Konstytucji określa również pewne elementy trybu, w jakim kontrasygnata winna być dokonywana. Z jego literalnej wykładni („... którzy sprawę przedkładają Prezydentowi” - art. 46 in fine) wynika zasada, w myśl której akty prawne Prezydenta, wymagające kontrasygnaty powstawać mają jedynie z inicjatywy czy też wprost na wniosek podmiotu uprawnionego do kontrasygnaty. Jest to jedna z zasad systemu parlamentarnego związana z przyjęciem określonej koncepcji roli głowy państwa. W odróżnieniu od systemu prezydenckiego czy też półprezydenckiego, mimo formalnego,

strukturalnego podziału egzekutywy na dwa człony (rząd i głowę państwa) organem prowadzącym politykę w państwie jest rząd odpowiedzialny przed parlamentem. Instytucją zapewniającą jednolitość owej polityki prowadzonej przez egzekutywę, zapobiegającą jej konkurencyjności jest właśnie instytucja kontrasygnaty, „wymuszająca” zgodne współdziałanie i współpracę głowy państwa i rządu przy realizowaniu kompetencji głowy państwa. Środkiem dla tego celu jest właśnie wyrażona w art. 46 instytucja „przedłożeń” rządowych. Taka też koncepcja roli głowy państwa i w efekcie roli kontrasygnaty legła u podstaw rozwiązań Małej Konstytucji. Świadczy o tym analiza dokumentów dotyczących procesu uchwalenia Małej Konstytucji. Niezwykle żywa dyskusja na temat kontrasygnaty i jej wyłączeń na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrywania projektu ustawy konstytucyjnej w dniu 23 lipca 1992 r. wyjaśniła motywy i cele regulacji art. 46 i 47 Małej Konstytucji. Z dyskusji tej wskazać należy zwłaszcza na wypowiedź posła, przedstawiciela wnioskodawców, wyjaśniającego, że konstrukcja art. 46 (ówczesnego art. 47 projektu) miała, według wnioskodawców, „doprowadzić do sytuacji, w której prezydent w zakresie spraw, które wynikają z jego kompetencji bądź to konstytucyjnej, bądź ustawodawczej wynikającej z ustaw innych, a nie są to kompetencje o charakterze prerogatyw czyli te wymienione w art. 48 - pracował z członkami Rady Ministrów. Tak aby zapewnić pewną jednolitość władzy wykonawczej. Prezydent podejmuje decyzje w porozumieniu z poszczególnymi ministrami lub prezesem Rady Ministrów. Stąd bierze się formuła, że kontrasygnata premiera następuje w szczególnych przypadkach, a normalnie ministra, który przedkłada Prezydentowi projekt decyzji. Miało to zapobiec potencjalnej rywalizacji w obrębie władzy wykonawczej, z którą spotykaliśmy się do tej pory w praktyce konstytucyjnej (...). Praktyka kontrasygnaty i taka jest konstrukcja art. 47 musi być następująca: w zakresie swoich uprawnień Prezydent współpracuje z ministrami i podległymi im resortami. Ministrowie z polecenia prezydenta wypracowują jego decyzje, podpisują je na zasadzie kontrasygnaty przedkładając prezydentowi, a Prezydent następnie składa podpis i przystawia swoją pieczęć. Akt ten staje się wówczas aktem prezydenckim - obowiązującym”. (Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej - Biuletyn Nr 549/I kad., s. 16). Na taką rolę tej instytucji wskazywali też inni posłowie (*Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej z dnia 14-17 lipca 1992 r.*, Nr 527/I kad., s. 91 i 92). Nieobjęcie wniosku Prezydenta o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni katalogiem wyłączeń z art. 47 Małej Konstytucji, mimo opozycji zgłaszanej przez przedstawiciela Prezydenta RP na posiedzeniu Komisji w dniach 23 i 24 lipca 1992 r., było przez ustrojodawcę w pełni zamierzone (BIS/549/I kad.).

W nauce prawa konstytucyjnego uważa się, że poszczególne rozwiązania Małej Konstytucji „nie idą w kierunku jakiejś formy ustroju półprezydenckiego czy prezydencko-parlamentarnego”... lecz, „że mamy obecnie do czynienia w Polsce z racjonalizacją systemu parlamentarnego, której istota polega na wzmocnieniu pozycji rządu przy uwzględnieniu rozwiązań równoważących, wprowadzanych za pośrednictwem instytucji prezydenta” (Z. Witkowski, j. w.). Instytucja „przedłożeń” rządowych - jak zauważa P. Sarnecki - nie musi oznaczać w każdym wypadku „wtórnego” działania Prezydenta „to jest biernego oczekiwania na przedłożenia rządowe. Byłoby... również całkowicie dopuszczalne, jeśliby Prezydent sam podejmował pierwotną inicjatywę, zlecał czynnikom rządowym przygotowanie pewnego przedłożenia i na tej podstawie wydawał stosowny akt. Wynika to znowu z jego ogólnej pozycji i roli. Natomiast podjęcie aktu w ogóle bez przedłożenia rządowego byłoby niemożliwe, identycznie jak bez kontrasygnaty”. (P. Sarnecki, j. w., s. 7).

W konkluzji przedstawionych rozważań dojść należy do wniosku, że do aktów prawnych Prezydenta RP, które - pod rygorem ważności - zgodnie z art. 46 Małej Konstytucji wymagają kontrasygnaty Prezesa RM lub właściwego ministra, należy wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni, co oznacza,

że brak owej kontrasygnaty stanowi wadliwość procesową pisma, udaremniającą wywołanie zamierzonych skutków prawnych. Trybunał Konstytucyjny, stojąc na straży konstytucyjnej zasady legalności, w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że w państwie prawnym każdy organ może działać wyłącznie w granicach posiadanych kompetencji i na zasadach przewidzianych prawem. Wszelkie próby relatywizowania prawa, w tym i przepisów konstytucyjnych, nie mogą spotkać się z aprobatą Trybunału Konstytucyjnego. Te właśnie względy legły u podstaw mego zdania odrębnego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Sokolewicza
od uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 1995 r. w sprawie
oznaczonej sygnaturą W. 1/95

Zdanie odrębne dotyczy zarówno kwestii proceduralnej, a to kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do podjęcia w danej sprawie uchwały, jak i kwestii materialnej - treści podjętej uchwały.

I

Trybunał Konstytucyjny nie był moim zdaniem legitymowany do podjęcia uchwały.

1. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Trybunał ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw na wniosek wymienionych w tym przepisie podmiotów, przez co należy rozumieć - na ważny wniosek uprawnionego podmiotu. Wśród podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem znajduje się prezydent, który w danej sprawie taki wniosek nadesłał. Wniosek ten jednak, jako akt prawny nieopatrzony kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra - w świetle art. 46 Małej Konstytucji nie był ważny, a tym samym nie powinien był wywołać skutku prawnego polegającego na uwzględnieniu go i rozpatrzeniu sprawy przez adresata, tj. Trybunał Konstytucyjny.

2. W opinii znakomitej większości znawców prawa konstytucyjnego - wymienię tytułem przykładu profesorów i docentów: M. Domagałę (*Instytucja prezydenta RP w świetle Małej Konstytucji z dnia 17 października 1992 r.*, Materiały na konferencję n. t. *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie*, Wyd. Senatu 1993 r., s. 100) A. Gwiżdża (*Zasady i tryb kontrasygnowania aktów prawnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuletyn Rady Legislacyjnej Nr 1/1994, s. 228-229), Z. Jarosza (*Prawne i praktyczne problemy kontrasygnaty*, tamże s. 234 i nast.) P. Sarneckiego (*Kontrasygnata i brak kontrasygnaty w świetle Małej Konstytucji na przykładzie KRRiT*, BSE Kancelarii Sejmu, Warszawa 1994 r. s. 6-8), T. Szymczaka (*Prawo konstytucyjne. Wybrane zagadnienia*, pod red. T. Szymczaka, Łódź 1993, s. 75-76) i Z. Witkowskiego (w: J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski: *Prawo konstytucyjne*, Wyd. III, Toruń 1994 r. s. 200-201), których poglądy w tym względzie podzielam - art. 46 Małej Konstytucji ustanawia konstytucyjną ogólną zasadę wymogu kontrasygnaty dla wszystkich aktów prawnych prezydenta, wydawanych na podstawie konstytucji oraz - jak w danym wypadku - ustaw zwykłych, z wyjątkiem tych tylko

aktów, których enumeratywne i wyczerpujące wyliczenie zawiera art. 47. W wyliczeniu tym nie wymienia się wniosków prezydenta o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, choć zamieszczono jako pkt 6) „zwracanie się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy lub rozporządzenia z mocą ustawy z konstytucją”. Pominięcie nie było skutkiem ani zapomnienia, ani redakcyjnej omyłki, lecz stanowiło świadome rozstrzygnięcie ustawodawcy konstytucyjnego. Z historii legislacyjnej wynika bowiem, że przygotowująca projekt Małej Konstytucji sejmowa Komisja Nadzwyczajna ustalając treść odpowiednich przepisów, a w szczególności zakres odstępstw od generalnej zasady kontrasygnaty, rozważała m. in. w tym kontekście kompetencję ustawową prezydenta do wnioskowania o wykładnię (zob. *Biuletyn Biura Informacyjnego Kancelarii Sejmu z posiedzenia Komisji w dniu 23-24 lipca 1992 r.*, s. 10 i s. 19), a zatem nie umieszczenie tej właśnie kompetencji w katalogu wyjątkowych wyłączeń było rozstrzygnięciem świadomym i celowym. Uzupełnienie katalogu w drodze wykładni o akty prezydenta wydawane na podstawie wymienionej wyżej kompetencji nie jest możliwe, ponieważ oznaczałoby, po pierwsze, wykładnię prowadzącą do wniosków jawnie sprzecznych z wolą ustawodawcy konstytucyjnego, a więc *contra legem* fundamentalem, a po wtóre - wykładnię dokonywaną z obrazą powszechnie uznawanej reguły, że przepisy ustanawiające wyjątki - a takimi są postanowienia art. 47 Małej Konstytucji - nie podlegają wykładni rozszerzającej.

3. Trybunał Konstytucyjny nadał problemowi inny jeszcze wymiar przyjmując, że wniosek prezydenta o dokonanie wykładni nie kwalifikuje się do kategorii „aktów prawnych” o jakich mowa w art. 46 Małej Konstytucji, a tym samym nawet gdyby przyjąć obowiązywanie ogólnej zasady kontrasygnaty, to nie byłby nią objęty. Jest to moim zdaniem pogląd nietrafny.

- a. Odwołując się do ustaleń doktryny przypomnę, że pomimo sporadycznie wyrażanych także poglądów odmiennych - np. cytowanego w uzasadnieniu uchwały R. Mojaka - w znakomitej większości - m. in. w osobach cytowanych wyżej A. Gwiżdża i Z. Jarosza - przyjmuje ona, iż wniosek prezydenta o wykładnię jest „aktem prawnym” w rozumieniu art. 46 Małej Konstytucji. Pojęcie „aktu prawnego” w tym przepisie nawiązuje do stosowanych w historii polskiego konstytucjonalizmu dla oznaczenia dokumentu wymagającego kontrasygnaty pojęć „aktu rządowego” (1921) lub „aktu urzędowego” (1935) i jest wobec nich ekwiwalentne. Jego desygnatami są wszelkie akty prezydenta wydawane w formie pisemnej na podstawie konstytucyjnych lub ustawowych kompetencji, wywołujące skutki prawne. Skutkiem prawnym wniosku prezydenta o dokonanie wykładni jest obowiązek Trybunału Konstytucyjnego wszczęcia odpowiedniego postępowania.
- b. Należy tu wskazać, iż twórcy projektu Małej Konstytucji rozważali, lecz odrzucili propozycję ograniczenia wymogu kontrasygnaty do aktów normatywnych (prawotwórczych) - zob. cyt. wyżej Biuletyn, s. 3, 14, 15 - przyjmując tym samym, że ma się on odnosić tak do aktów o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, jak natury indywidualnej i konkretnej. Jest to wyraźna sugestia, że kierowano się możliwie szerokim rozumieniem pojęcia aktu prawnego, jako aktu prezydenta podlegającego kontrasygnacie.
- c. Przesadzający moim zdaniem argument wynika z zestawienia przepisów art. 47 i art. 46 Małej Konstytucji, stanowiących łącznie wewnętrznie spójną, logiczną konstrukcję prawną. Zawarty w art. 47 katalog wyjątków od zasady ogólnej sformułowanej w art. 46 obejmuje m. in. akty - *implicite* charakteryzowane jako prawne - wcale nie bardziej ogólne i abstrakcyjne i wcale nie bardziej władcze od wniosku o wykładnię, jak np. w punkcie 11) wniosek o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. Gdyby kategoria aktów prawnych z art. 46 tego

rodzaju aktów w ogólności nie obejmowała, sytuowanie ich pośród wyjątków byłoby bezprzedmiotowe, zaś czyniący tak ustawodawca konstytucyjny wykazałby skrajną nieracjonalność. Jeżeli w doktrynie prawa nie akceptuje się wykładni opartej na domniemaniu nieracjonalności ustawodawcy zwykłego, lecz odwrotnie, zaleca się domniemanie jego racjonalności, to w jeszcze większym stopniu należy to zalecenie odnieść do wykładni rozstrzygnięć ustawodawcy konstytucyjnego, działającego w szczególnie kwalifikowanym trybie. Zestawiając art. 47 z art. 46 Małej Konstytucji dochodzimy zatem do wniosku, że ustrojodawca pojęciu aktu prawnego nadaje nader szerokie znaczenie, prawidłowo odczytane przez znaczną większość znawców prawa konstytucyjnego.

- d. Domniemania racjonalności ustawodawcy konstytucyjnego nie osłabia występujące w obecnym stanie prawnym zwolnienie od kontrasygnaty wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją (art. 47 pkt 6) oraz uzależnienie od kontrasygnaty wniosku o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy. W pierwszym wypadku kompetencja prezydenta wypływa wprost z powierzonej mu przez art. 28 ust. 2 Małej Konstytucji funkcji „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji RP” i stanowi konkretyzację tej właśnie, esencjalnej dla urzędu prezydenta funkcji, jest zatem wskazane, aby była realizowana w większym stopniu przez niego osobiście przy pomocy bezpośrednio mu podległego aparatu. Natomiast w przypadku wniosku o wykładnię ustawy przesłanką dla wystąpienia prezydenta będą rezultaty obserwacji, jak dana ustawa jest stosowana w praktyce. Ponieważ tego rodzaju obserwacja stanowi domenę działania organów administracji rządowej, przeto zrozumiałe, iż sprawę przedłoży prezydentowi właściwy minister, który kontrasygnuje następnie wniosek prezydenta przyjmując zań parlamentarną odpowiedzialność.
- e. Jest faktem, że - co zauważono już w piśmiennictwie naukowym (P. Sarnecki) i publicystyce (L. Falandysz) - przepisy ustanawiające konstytucyjną zasadę kontrasygnowania aktów prawnych prezydenta nie są w praktyce stosowane, i że nie spotkało się to z bardziej stanowczą reakcją innych władz państwowych, jeśli pominąć przygotowaną w Urzędzie Rady Ministrów notatkę (zob. „Przegląd Sejmowy” Nr 3/1994, s. 123 i nst.), która zresztą żadnego wpływu na praktykę nie wywarła. Stąd niekiedy bywa wypowiedziana opinia, że niestosowanie przepisów o kontrasygnacie wytworzyło normę zwyczajową uchylającą te przepisy. Odpowiedzieć można słowami jednego z sędziów Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki: „bezprawie, które jest powtarzane nie staje się przez to prawem”.

Z wszystkich powyższych względów uważam, że Trybunał Konstytucyjny podjął uchwałę nie będąc ku temu uprawnionym, bo na podstawie wniosku prezydenta pozbawionego ważności skutkiem braku wymaganej przez konstytucję kontrasygnaty.

II

Wykładnia ustawy o Trybunale Konstytucyjnym konkludująca, że art. 7 ustawy nie ma zastosowania do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność z konstytucją ustaw nie podpisanych przez prezydenta jest moim zdaniem nieprawidłowa, gdyż zbadanie całokształtu przepisów prawnych - zarówno ustawowych, jak konstytucyjnych - regulujących tę materię prowadzi do odmiennego wniosku: art. 7 powinien być do wspomnianych wyżej orzeczeń Trybunału stosowany, chociaż nie wprost, ale odpowiednio, tzn. z uwzględnieniem okoliczności, że przedmiotem postępowania jest ustawa jeszcze nie obowiązująca.

1. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym jest aktem ustawodawczym charakteryzującym się szczególnie mocnym związkiem z konstytucją. Została przewidziana art. 33a ust. 6 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez Małą Konstytucję, gdzie powiada się, że „Właściwość, ustrój i postępowanie Trybunału Konstytucyjnego określa ustawa”. Ten szczególny związek powoduje, iż przepisy ustawy nabierają charakteru w pewnym sensie wykonawczego wobec zasad i przepisów konstytucji i że muszą być wykładane w najściślejszej z nimi zgodności. Jak słusznie skonstatowano w literaturze przedmiotu, „dostrzegając pewną niespójność przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z przepisami konstytucyjnymi odnoszącymi się do tego Trybunału musimy dawać jednak pierwszeństwo przepisom konstytucyjnym i na nich opierać konkluzje” (A. Gwizdź: *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w:) „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 125). O ile wyjaśnianie treści ustawy zwykłej przez treść relewantnych przepisów konstytucyjnych jest w pełni uprawnione, o tyle zabieg odwrotny - wyjaśnianie treści przepisów konstytucyjnych poprzez sposób ich konkretyzacji w ustawach - naruszałby hierarchię źródeł prawa i musiałby znajdować uzasadnienie w okolicznościach dodatkowych.

2. Brzmienie art. 33a cytowanych przepisów konstytucyjnych jest wyraźne: orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z konstytucją podlegają rozpatrzeniu przez Sejm. Rozwiązanie to - co dopowiada art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - stwarza Sejmowi możliwość dwojakiemu ustosunkowania się do orzeczenia: uznania je za zasadne bądź oddalenia w określonym trybie. Innymi słowy, zasadą ogólną kontroli zgodności prawa z konstytucją jest przyznanie Sejmowi uprawnienia do ostatecznej oceny zgodności z konstytucją aktu normatywnego, który ustrojodawca określił jako ustawę. Problem sprowadza się zatem do odpowiedzi na pytanie, czy ustawa w rozumieniu art. 33a ust. 2 przepisów konstytucyjnych oznacza nie tylko ustawę obowiązującą, ale także taką, którą po uchwaleniu przez Sejm i Senat zakwestionował przed jej podpisaniem prezydent. Moim zdaniem konstytucja - w znaczeniu łącznie traktowanych przepisów Małej Konstytucji i pozostawionych przez nią w mocy uprzednich przepisów konstytucyjnych - stwarza podstawę dla udzielenia odpowiedzi twierdzącej.

3. Mała Konstytucja pod pojęciem „ustawy” rozumie z reguły zarówno ustawę obowiązującą, jak ustawę uchwaloną, lecz jeszcze nie podpisaną przez prezydenta. Takie to właśnie, szerokie rozumienie ustawy występuje zwłaszcza w odnoszącej się do funkcji Trybunału Konstytucyjnego regulacji art. 47 pkt 6. Gdyby tam występujące pojęcie ustawy ograniczało swe znaczenie do ustawy obowiązującej, wniosek prezydenta o kontrolę prewencyjną nie mieszcząc się w katalogu wyjątków wymagałby kontrasygnaty, co oznaczałoby istotną deformację instytucji przewidzianej w art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji i byłoby pozbawione jakiejkolwiek logiki. Praktyka konstytucyjna - m. in. stosowana przez Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż pojęcie ustawy z art. 47 pkt 6 obejmuje „ustawę” z art. 18 ust. 4 nie kwestionując braku kontrasygnaty na wniosku prezydenta o dokonanie prewencyjnej kontroli konstytucyjności.

4. Przyjmując, że art. 18 ust. 4 wprowadza zupełnie odrębny tryb kontroli konstytucyjnej, do którego nie odnoszą się, a nawet nie mogą się odnosić regulacje trybu kontroli następczej, powstaje pytanie według jakich zasad Trybunał Konstytucyjny miałby prowadzić postępowanie w sprawach kontroli prewencyjnej. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym - mimo parokrotnych zmian dokonywanych w niej już po wprowadzeniu do konstytucji wniosku prezydenta o prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustawy i po

uchwaleniu Małej Konstytucji - takiego osobnego trybu nie przewiduje, nie ustanawia go też uchwała Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Należałoby więc - jak to czyni R. Mojak (w: *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1994, s. 301) - skonstruować lukę w ustawie a następnie zapewne uznać, że do czasu jej wypełnienia w drodze ustawodawczej przepis art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji nie może być realizowany. Tak się nie dzieje, bowiem Trybunał Konstytucyjny najzupełniej słusznie stosuje przez analogię przepisy ustawowe odnoszące się do postępowania w trybie kontroli następcej. Z uwagi na odrębne cechy obu rodzajów kontroli przepisy te mogą być i są stosowane odpowiednio, z uwzględnieniem wspomnianych odrębności, co nie znaczy jednak, że mogą być stosowane wybiórczo. Uznanie za relewantne innych przepisów proceduralnych a całkowite pominięcie art. 7 nie znajduje dostatecznego uzasadnienia w odrębnościach jednego i drugiego rodzaju kontroli. W obu wypadkach chodzi bowiem o zbadanie zgodności z konstytucją ustawy już uchwalonej i stąd też w obu wypadkach stwierdzenie niezgodności powinno podlegać ratyfikacji przez Sejm.

5. Takie stanowisko przyjął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K. 7/90 z dnia 22 sierpnia 1990 r. (OTK 1990, poz. 5) co spotkało się ze zróżnicowanymi ocenami doktryny. Jedna jej część (np. R. Mojak) poddała orzeczenie krytyce, ale inna (np. L. Garlicki w *głosie do orzeczenia K. 7/90*, „Państwo i Prawo” Nr 1/1991, s. 113) zajęła wobec niego pozycję afirmatywną. Prawda, że orzeczenie podjęto na gruncie innego stanu prawnego, przed uchwaleniem Małej Konstytucji, lecz z powyższego wywodu wynika, że zmiany, jakie wprowadziła nie podważają istoty ówczesnego orzeczenia, a raczej dostarczają dodatkowych argumentów dla jego uzasadnienia. (tak też K. Działocha komentując art. 33a przepisów konstytucyjnych w: *Komentarz do Konstytucji RP*, pod red. L. Garlicki, Warszawa 1995). W szczególności warto zauważyć, że skoro nowowprowadzona zasada podziału władz nie uchyliła mocy obowiązującej art. 33a ust. 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez Małą Konstytucję w odniesieniu do ustaw obowiązujących, a tak nikt - jak dotąd - nie twierdzi, nie powinna też wpływać na obowiązywanie tego artykułu w odniesieniu do ustaw, które jeszcze nie weszły w życie.

Odstępstwo Trybunału Konstytucyjnego od poglądu wyrażonego przezeń w cytowanym wyżej orzeczeniu uważam więc za nie uzasadnione.