

# Przemówienie Prezesa TK na Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK

## **I. Uwagi wstępne**

Szanowni Państwo,

Niniejsze Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego poświęcone jest w szczególności zaprezentowaniu Szanownym Gościom *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2006 r.* Wyrażam nadzieję, że poruszona w *Informacji* materia stanie się przedmiotem dyskusji na dzisiejszym Zgromadzeniu oraz zainspiruje do szerszej debaty nad problematyką konstytucyjności prawa w Polsce, przy okazji tegorocznych obchodów 10-lecia wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

W ubiegłym roku obchodziliśmy 20-tą rocznicę wydania przez Trybunał Konstytucyjny pierwszego orzeczenia (z **28 maja 1986 r.**, *U 1/86*). Wydając je, a następnie rozpatrując w pełnym składzie od niego odwołanie, Trybunał, pomimo ograniczeń natury prawnej i politycznej, dobitnie wykazał, że nie jest instytucją fasadową. Również sędziowie, pomimo iż wybrani zostali przez niedemokratyczny Sejm, opierając się próbom nacisku i presji politycznej wykazali swą niezawisłość i podległość wyłącznie przepisom konstytucyjnym. Pierwsze orzeczenie, ograniczając znacząco arbitralność ówczesnych władz, stało się kamieniem milowym na drodze ku demokratycznemu państwu prawnemu, którym – śmiało można dziś rzec – od wielu lat jesteśmy.

## **II. Zakres aktywności orzecniczej Trybunału w roku 2006**

W ubiegłym roku miały miejsce istotne zmiany w składzie Trybunału Konstytucyjnego, spowodowane wygaśnięciem kadencji sześciu sędziów wybranych w 1997 r. W związku z powyższym Sejm wybrał nowych sędziów, a ponadto Prezydent RP powołał Prezesa i Wiceprezesa TK.

W roku 2006 na etapie merytorycznego rozpoznania wydano 143 orzeczenia, a więc o 10 więcej niż w roku 2005, w tym 104 wyroki (spośród których 13 w pełnym składzie) oraz 39 postanowień umarzających postępowanie. Jedynie do 3 wyroków sędziowie zgłosili zdania odrębne, natomiast nie było zdań odrębnych do postanowień. W 47 wyrokach Trybunał

stwierdził niezgodność z Konstytucją co najmniej jednego zaskarżonego przepisu, a w 70 wyrokach orzekł o zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów TK kilkakrotnie już wskazywano, że nie można wprost przekładać liczby spraw rozpatrzonych przez Trybunał na oceny dotyczące jakości procedur legislacyjnych oraz jakości stanowionego prawa. Nie zawsze bowiem wzrost liczby rozpatrywanych przez sąd konstytucyjny spraw świadczy o pogarszającej się jakości prawa, a wręcz przeciwnie – może świadczyć o poprawności działania mechanizmów kontroli jego konstytucyjności.

W 2006 r. średni okres rozpoznawania sprawy zakończonej wyrokiem wynosił około 13,5 miesiąca, zatem – mimo większej liczby rozpoznanych spraw – był o ponad miesiąc krótszy niż w wypadku tak zakończonych spraw w roku poprzednim.

Do Trybunału w ubiegłym roku wpłynęły ogółem 294 skargi konstytucyjne, z których 100 przekazano do merytorycznego rozpoznania. Liczba wpływających skarg ulega zwiększeniu z każdym rokiem, co jest dowodem na to, że funkcjonuje ona w świadomości społecznej jako instytucja stwarzająca rzeczywistą możliwość dochodzenia zarówno naruszonych własnych wolności i praw, jak też umożliwiająca ochronę interesu publicznego. Trybunał otrzymał również 112 pism kierowanych jako skargi konstytucyjne, lecz niespełniających wymogu sporządzenia przez adwokata bądź radcę prawnego, co powinno być może stanowić dla Trybunału impuls do bardziej intensywnego rozpowszechniania w społeczeństwie wiedzy o instytucji skargi konstytucyjnej, ze szczególnym naciskiem na formalne wymogi jej wniesienia.

W 2006 r. sądy przedstawiły Trybunałowi Konstytucyjnemu 49 pytań prawnych, a zatem o 11 więcej niż w roku poprzednim. Pytanie prawne należy uznać za bardzo skuteczną formę ochrony praw podstawowych, gdyż już na etapie postępowania sądowego dochodzi do kontroli konstytucyjności tych przepisów prawa, które mają stanowić podstawę rozstrzygnięcia w danej sprawie. W konsekwencji – już na etapie postępowania sądowego daje ono efekty zbliżone do skargi konstytucyjnej.

Wszystkie wydane w ubiegłym roku wyroki są przejawem głównej funkcji Trybunału, jaką jest dokonywanie hierarchicznej kontroli norm prawnych. Nie wpłynął żaden wniosek w zakresie pozostałych kompetencji Trybunału, do których należy w szczególności orzekanie w sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, czy badanie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Na marginesie można jednak wspomnieć, że 5 stycznia 2007 r. do Trybunału po raz pierwszy w historii wpłynął wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznej,

co – w kontekście przyszłego postępowania przed Trybunałem, a w szczególności zastosowania przed nim przepisów Kodeksu postępowania karnego – stanowi niewątpliwie precedens. Wniosek ten złożony został przez Marszałka Sejmu, w związku z działalnością partii „Samoobrona RP” (*Pp 1/07*).

Do Trybunału w roku 2006 nie wpłynął ani jeden wniosek Prezydenta RP złożony w trybie kontroli prewencyjnej tzn. o stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy przed jej podpisaniem, bądź też umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją. Została natomiast zakończona **wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2006 r.** sprawa z wniosku złożonego przez Prezydenta RP w roku 2004 (*Kp 2/04*).

Analizując przepisy stanowiące wzorce kontroli konstytucyjnej w roku 2006 dojdziemy do wniosku, że najczęściej powoływane przepisy Konstytucji zawierają zasady fundamentalne, ukształtowane i ugruntowane w dotychczasowym dorobku orzecznictwa Trybunału. Do takich podstawowych zasad konstytucyjnych należy zaliczyć: zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę równości, ochrony własności, prawo do sądu oraz zasadę proporcjonalności. Zostały one wyrażone *expressis verbis* w Konstytucji, ale ich pełna treść kształtowana jest w znacznym stopniu przez orzecznictwo TK. Omówieniu tychże zasad poświęcony został rozdział II *Informacji*.

### **III. Przegląd niektórych najważniejszych rozstrzygnięć wydanych w roku 2006**

Rok 2006 zaowocował wydaniem przez Trybunał orzeczeń, które w świadomości społecznej funkcjonują jako istotne, wzbudzając nawet niekiedy kontrowersje. Tezy przedstawione w uzasadnieniach do nich wyznaczają demokratyczne kanony kierunków reform we wskazanej dziedzinie, a także ukazują problemy wymagające pilnego działania ustawodawcy. Większość z nich dotyczyła problematyki funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, jak np. oceny konstytucyjności nowych zasad dostępu do zawodu adwokata czy radcy prawnego lub określenia relacji między prawem krajowym a wspólnotowym. Nie można jednak nie zauważyć, iż rok 2006 przyniósł kilka istotnych rozstrzygnięć dotyczących wolności słowa, organizowania zgromadzeń oraz prawa do prywatności.

W tym miejscu pragnę pokrótce przypomnieć istotne tezy z najważniejszych ubiegłorocznych orzeczeń, które w większości zapadły w pełnym składzie. Szczegółową ich analizę znajdziecie Państwo w tegorocznej *Informacji*.

W *wyroku z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06* Trybunał dokonał zróżnicowanej oceny konstytucyjności przepisów regulujących **nowe zasady dostępu do zawodu adwokata**. W szczególności, za niekonstytucyjne uznane zostały przepisy dopuszczające świadczenie pomocy prawnej w zakresie objętym wykonywaniem zawodu adwokata przez wszystkie osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze, czy też przepisy dopuszczające do egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych prowadziły określoną działalność zawodową.

Trybunał podkreślił, że oceniając treść nowych zasad dostępu do zawodu adwokata, nie można abstrahować od modelu przyjętego przez samego ustawodawcę, gdyż nadanie określonemu zawodowi prawniczemu statusu zawodu zaufania publicznego i wykreowanie samorządu tego zawodu zależy właśnie od decyzji ustawodawcy. To on określił poszczególne, odrębne zawody prawnicze zaufania publicznego (adwokaci, radcowie prawni, notariusze) oraz sprecyzował zasady ich wykonywania. Z jego woli nie został wprowadzony – spotykany w systemach prawnych innych państw – jednolity system państwowego przygotowania do wykonywania zawodów prawniczych, a przygotowanie odbywa się w trybie aplikacji i zostało powierzone samorządom prawniczym.

Nadanie określonym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego wiąże się z nakładaniem ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania. Nie następuje w celu stworzenia określonej grupie zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, szczególnie ochronie odbiorców usług świadczonych w ramach danego zawodu.

W ocenie Trybunału, otwarcie zawodów prawniczych i zwiększenie dostępności usług prawniczych jest pożądane, ale musi następować w drodze kompleksowych rozwiązań, które w sposób przejrzysty ustalą nowy model kształcenia zawodowego oraz zasady przepływu między poszczególnymi zawodami prawniczymi. Utrzymywanie obecnego charakteru egzaminu adwokackiego i systemu szkolenia zawodowego oznaczają konieczność zagwarantowania organom samorządu adwokackiego odpowiedniego uczestnictwa w określaniu zakresu przedmiotowego egzaminu adwokackiego, adekwatnej reprezentacji tego samorządu w składach komisji egzaminacyjnych, a także udziału jego przedstawicieli w postępowaniu odwoławczym po przeprowadzeniu egzaminu adwokackiego.

W *wyroku z 8 listopada 2006 r., K 30/06*, dotyczącym **nowych zasad dostępu do zawodu radcy prawnego**, Trybunał, podtrzymując swe wcześniejsze stanowisko w sprawie *K 6/06*, silnie zaakcentował konieczność jak najszybszego podjęcia przez ustawodawcę

inicjatywy zmierzającej do wypracowania spójnego modelu świadczenia pomocy prawnej i dostępności do zawodów prawniczych oraz podkreślił, że dostrzega racje przemawiające za otwarciem zawodów prawniczych dla jak najszerszej grupy osób.

**Relacje zachodzące pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym** poddane zostały przez Trybunał analizie w uzasadnieniu *postanowienia o umorzeniu postępowania z 19 grudnia 2006 r., P 37/05*. Zdaniem Trybunału, sąd – jeśli nie ma wątpliwości co do treści normy prawa wspólnotowego – powinien odmówić zastosowania sprzecznego z prawem wspólnotowym przepisu ustawy i zastosować bezpośrednio przepis prawa wspólnotowego bądź szukać możliwości wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym. Natomiast w wypadku pojawienia się wątpliwości interpretacyjnych co do prawa wspólnotowego, sąd krajowy powinien zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z pytaniem prejudycjalnym. Nie ma zatem konieczności zwracania się do TK z pytaniami prawnymi dotyczącymi zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym – nawet w sytuacji gdy sąd zamierza odmówić zastosowania ustawy krajowej. Problem rozwiązywania kolizji z ustawami krajowymi pozostaje więc w zasadzie poza zainteresowaniem TK.

W sprawie zakończonej *wyrokiem z 3 listopada 2006 r., K 31/06* Trybunał dokonał kontroli konstytucyjności ustawy z 6 września 2006 r. nowelizującej **samorządową ordynację wyborczą**. Zaskarżona nowela wprowadziła w szczególności możliwość tzw. blokowania list komitetów wyborczych w wyborach samorządowych. Badana ustawa weszła w życie po upływie sześciu dni od dnia opublikowania jej w Dzienniku Ustaw. Trybunał ocenił negatywnie termin *vacatio legis* ustawy, jednak nie zdecydował się na stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy z tego powodu, wskazując na konieczność uwzględnienia takich szczególnych okoliczności, jak: toczącą się procedurę wyborczą, zbliżające się zakończenie kadencji organów samorządowych, niemożliwość przeprowadzenia wyborów samorządowych w konstytucyjnym terminie. Trybunał określił jednak nową, odmienną od podstawowej 14-dniowej, *vacatio legis* przy uchwalaniu istotnych zmian w prawie wyborczym, która wynosić będzie odtąd co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych i obiektywnych okoliczności. Konieczność zachowania wymienionego terminu jest, co do zasady, nieusuwalnym składnikiem zasady demokratycznego państwa prawnego.

*Wyrok* Trybunału z **23 marca 2006 r., K 4/06** dotyczył **zmian w składzie i funkcjonowaniu KRRiT**. Przypomnijmy, że zaskarżona ustawa spowodowała przede

wszystkim przedterminowe wygaśnięcie kadencji dotychczasowych członków KRRiT i określiła nowy sposób powoływania Rady oraz jej Przewodniczącego. Rada otrzymała zadanie polegające na działaniu na rzecz ochrony etyki dziennikarskiej. Zostali uprzywilejowani tzw. nadawcy społeczni w postępowaniu dotyczącym ponownego uzyskania koncesji. Niektóre jej przepisy zaczęły obowiązywać z dniem ogłoszenia, wskutek czego w dniu wejścia w życie ustawy, zanim ukształtował się skład KRRiT na nowo wprowadzonych zasadach, dotychczasowa Rada przestała działać. TK nie dopatrył się naruszeń procedury legislacyjnej, gdyż szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie uzasadnia zarzutu niekonstytucyjności. Niestwierdzenie niezgodności z Konstytucją trybu uchwalenia zaskarżonej ustawy nie oznacza jednak aprobaty dla naruszeń standardów dobrych obyczajów w pracach parlamentarnych oraz kultury politycznej i prawnej.

W uzasadnieniu analizowanego wyroku Trybunał dokonał również interpretacji przepisów regulujących instytucję kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. TK podkreślił, że nie jest ona czynnością ceremonialną, lecz ma służyć przejęciu przez Prezesa Rady Ministrów odpowiedzialności przed Sejmem za akt nieponoszącego odpowiedzialności parlamentarnej Prezydenta. Katalog trzydziestu tzw. prerogatyw Prezydenta ma charakter zamknięty, co oznacza, że nie może być rozszerzany drogą ustawową. Niedopuszczalne jest wywodzenie kompetencji organów państwowych na zasadzie analogii. Muszą one zawsze mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa.

Trybunał podkreślił również znaczenie zasady ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa – jednej z podstawowych reguł, na których opiera się system konstytucyjny. W myśl tej zasady wszelkie przerwy w działaniu organów konstytucyjnych (w tym KRRiT) muszą mieć podstawę konstytucyjną. Na tym tle stwierdzono, że przerwanie działania KRRiT wywołane wejściem w życie kwestionowanej ustawy uniemożliwiło Radzie realizację zadań przypisanych jej w art. 213 ust. 1 Konstytucji. Nie istniały jednocześnie powody, dla których zmiana modelu funkcjonowania tego organu wymagałaby natychmiastowego skrócenia dotychczasowych kadencji członków Rady. Członkostwo w KRRiT nie jest objęte gwarancjami płynącymi z zasady ochrony praw nabytych, wywodzonej z klauzuli państwa prawnego.

Z kolei w *wyroku z 22 września 2006 r., U 4/06* Trybunał uznał niekonstytucyjność części przepisów uchwały Sejmu z 24 marca 2006 r., powołującej tzw. **bankową komisję śledczą**. Z faktu, iż komisja śledcza jest organem wewnętrznym Sejmu, wynika konieczność powiązania jej działalności z celami i funkcjami realizowanymi przez Sejm. Sprawa stanowiąca przedmiot badania musi się zatem mieścić w zakresie kontroli sejmowej. Komisja

śledcza jest jednym z instrumentów takiej kontroli. Może więc badać działalność organów i instytucji publicznych, a osób prywatnych – jedynie w takim zakresie, w jakim wykonują zadania z zakresu administracji publicznej lub korzystają z pomocy państwa. Uznano za niedopuszczalne tworzenie komisji do zbadania kwestii, do których kontroli instytucje władzy publicznej nie są uprawnione, lub takich, które są zastrzeżone do właściwości innych organów władzy publicznej. Komisja śledcza może zostać powołana do zbadania określonej sprawy, zatem zbiór okoliczności wyznaczających „określoną sprawę” musi zostać oznaczony w uchwale w sposób precyzyjny i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia informacji. Tylko wówczas można bowiem ustalić stan faktyczny w danej sprawie, co stanowi istotę zadania postawionego przed komisją. Ponadto komisja śledcza powinna zająć się „zbadaniem” sprawy, w odróżnieniu od czynności polegającej na permanentnym „badaniu” jakiegoś zagadnienia.

W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. odrzuciła nadrzędność którejkolwiek z władz. Obecnie Sejm jest jednym z organów władzy państwowej – może „dużo”, ale nie może „wszystkiego”. Granice tego, co „może”, wyznacza Konstytucja i ustawy, co odnosi się również do powołania sejmowej komisji śledczej.

W *wyroku z 20 marca 2006 r., K 17/05* Trybunał poddał analizie **relacje zachodzące pomiędzy prawem dostępu do informacji publicznej a prawem do prywatności**. Trybunał odwołał się do orzecznictwa europejskiego i regulacji europejskich, wskazując na wyraźną tendencję do zagwarantowania możliwie szerokiego dostępu do informacji publicznych, co ma stanowić gwarancję transparentności życia publicznego w państwie demokratycznym. Jednakże nie może prowadzić to do całkowitego przekreślenia ochrony osób wykonujących funkcje publiczne. Osoby wykonujące takie funkcje muszą zaakceptować szerszy zakres ingerencji w sferę ich prywatności niż w wypadku innych osób. Zgodnie ze standardami demokratycznymi transparentność życia publicznego przeważa nad bezwzględną ochroną prawa do życia prywatnego osób publicznych. Nie można wykluczyć, że realizacja prawa do informacji będzie dotykała pośrednio również sfery z pogranicza ich życia publicznego i prywatnego, gdyż w praktyce nie zawsze będą mogły być one wyraźnie rozgraniczone.

Trybunał w uzasadnieniu *wyroku z 11 października 2006 r., P 3/06* powołał się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym ustalonym standardem w państwie demokratycznym jest przesuwanie coraz dalej **granicy wolności wypowiedzi w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych**. Wolność wypowiedzi podlega w tych wypadkach intensywniejszej ochronie prawnej niż w odniesieniu do osób prywatnych.

ETPCz zawsze konsekwentnie podkreślał, że to nie ograniczenia wolności wypowiedzi, ale możliwie najpełniejsza swoboda i wolność przekazu jest wartością wzmacniającą system demokratyczny. Wolność wypowiedzi jest w demokratycznym państwie prawa wartością fundamentalną i wszelkie jej ograniczenia muszą mieć szczególne uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. Wolność wypowiedzi nie jest nieograniczona, a intensywność i sposób wytyczenia przez system prawny granic wolności wypowiedzi jest jej miernikiem w państwie demokratycznym.

Rozstrzygnięcie zawarte w powołanym wyroku oznacza, że niedopuszczalne staje się ściganie z tytułu zniewagi funkcjonariusza publicznego dokonanej wyłącznie w związku z jego czynnościami służbowymi, a nie podczas wykonywania tych czynności. Utrzymany w mocy zakres kwestionowanego przepisu art. 226 § 1 k.k. umożliwia zatem ściganie z oskarżenia publicznego zniewagi funkcjonariusza dokonanej wyłącznie podczas wykonywania przez niego czynności służbowych. Zdaniem Trybunału, nie ma powodów, aby w demokratycznym państwie godność osobista funkcjonariuszy publicznych podlegała wzmożonej ochronie prawnej. Autorytet instytucji publicznych musi być budowany w oparciu o zupełnie inne wartości i zupełnie inny typ relacji nawiązywanych pomiędzy władzą publiczną a obywatelem. Sztuczne, oparte na zakazach i represji budowanie autorytetu organów władzy publicznej i funkcjonariuszy publicznych zawsze ostatecznie obraca się przeciwko wartościom, których ochronie takie zakazy mają służyć.

Problematyka wolności zgromadzeń stanowiła przedmiot zainteresowań Trybunału w roku 2006 w związku z orzekaniem w sprawie *K 21/05 (wyrok z 18 stycznia 2006 r.)*. Według Trybunału, **wolność zgromadzeń** stanowi wartość określoną i chronioną konstytucyjnie, a nie tylko wartość określaną przez sprawującą w danym momencie władzę większość polityczną. Trybunał wskazał, że współczesne rozumienie wolności zgromadzeń oparte jest na kilku powszechnie akceptowanych regułach, wypracowanych tak w orzecznictwie sądów polskich, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Po pierwsze, ewentualność kontrademonstracji przy użyciu przemocy nie może prowadzić do pozbawienia praw wynikających z art. 57 Konstytucji, co jest niedopuszczalne nawet wtedy, gdy istnieje realne niebezpieczeństwo, że zgromadzenie publiczne spowoduje naruszenie porządku publicznego przez wydarzenia, na które organizatorzy zgromadzenia nie mają wpływu. Po drugie, obowiązkiem władzy publicznej jest zapewnienie ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział bez względu na stopień kontrowersyjności przedstawianych publicznie poglądów i opinii, jeżeli nie są przekraczane prawnie ustalone zakazy. Prawo do kontrademonstracji nie może ograniczać prawa do demonstracji, zaś władza

publiczna ma obowiązek ochrony każdego, kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa. Ponadto konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenia wolności zgromadzeń nie zawierają w sobie możliwości stosowania przez organy władzy publicznej, w stosunku do osób zachowujących się pokojowo, środków represyjnych po odbyciu zgromadzenia, co oznacza również zakaz stosowania środków represyjnych wobec uczestników zgromadzenia, którego odbycie się zostało zakazane. Wreszcie, władze publiczne mają zakaz ograniczania wolności zgromadzeń z tego powodu, że głoszone treści są niezgodne z systemem wartości reprezentowanych przez piastunów władzy publicznej.

#### **IV. Wykonywanie orzeczeń TK**

Przejdę w tym miejscu do omówienia najistotniejszych problemów, jakie pojawiły się w związku z wykonywaniem orzeczeń Trybunału w roku 2006. Szczegółowym rozważaniom w tym przedmiocie poświęcony został rozdział V tegorocznej *Informacji*.

Trybunał Konstytucyjny określany jest mianem „ustawodawcy negatywnego”, zatem skutkiem orzeczenia jest utrata mocy obowiązującej regulacji niezgodnej z Konstytucją lub aktem normatywnym wyższego rzędu. Jak doskonale wiemy, nie posiada on jednak kompetencji prawotwórczych, zatem nie może w miejsce niekonstytucyjnych przepisów ustanowić nowych przepisów, zgodnych z ustawą zasadniczą, ani nakazać organom upoważnionym do tworzenia prawa ustanowienia regulacji zgodnych ze standardami konstytucyjnymi. Orzeczenia Trybunału nie przywracają stanu konstytucyjności w sposób „samoczynny”, lecz wymagają reakcji prawodawcy w postaci wprowadzenia regulacji uzupełniającej orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności danego przepisu prawa.

Pojęcie „realizacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego” polega na podjęciu wszelkich działań, jakie są konieczne dla przywrócenia stanu konstytucyjności. W wypadku prawodawcy obowiązek „realizacji orzeczeń TK” ma dwa aspekty: pozytywny – dokonania takich zmian w systemie prawa, które zapewnią, że system prawa będzie spójny i zupełny, oraz negatywny – zakaz stanowienia regulacji obarczonych wadą, z powodu której wcześniejsza regulacja została uznana przez TK za niezgodną z Konstytucją. Należy zaznaczyć, że obowiązek realizacji orzeczeń TK w działalności prawodawczej niejednokrotnie wymaga współpracy różnych organów, instytucji i osób.

Zgłaszane w poprzednich latach zapowiedzi skonkretyzowania i uszczegółowienia w przepisach rangi ustawowej niektórych obowiązków związanych z realizacją orzeczeń TK wciąż, niestety, nie zostały spełnione. Jednakże z uznaniem należy odnieść się do zmiany

Regulaminu Senatu z 9 listopada 2005 r., na mocy której Komisji Ustawodawczej Senatu powierzono analizę orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i podejmowanie działań ustawodawczych mających na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Dla realizacji tych zadań w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Senatu RP opracowano założenia systemu wykonywania orzeczeń TK przez Senat. Zgodnie z nimi w Senacie prowadzone są prace polegające w szczególności na sporządzaniu pisemnych opracowań na temat treści rozstrzygnięć Trybunału oraz kierunków niezbędnych zmian w przepisach, przygotowywaniu założeń projektów ustaw wykonujących orzeczenia TK czy też wnoszenie przez Sejm inicjatyw ustawodawczych mających na celu realizację orzeczeń TK.

Warto także przypomnieć, że w roku 2006 uchwalony został nowy Regulamin TK, który w zakresie realizacji orzeczeń, nakłada na Prezesa TK kilka istotnych obowiązków, jak m.in. określanie – prowadzonych w Biurze TK – czynności badawczych, analitycznych i ewidencyjnych, związanych z realizacją orzeczeń Trybunału w działalności prawodawczej. Prezes TK ma możliwość kierowania do właściwych organów prawodawczych sprawozdań z prowadzonych w tym zakresie badań, bądź odrębnych wystąpień, opracowanych na ich podstawie, zwracając się jednocześnie do tychże organów o poinformowanie o zajęтым przez nie stanowisku.

Problematyka realizowania wyroków TK przez prawodawcę była przedstawiana już w *Informacjach* dla Sejmu i Senatu w latach ubiegłych, wzbudzając zainteresowanie właściwych organów państwa, służb legislacyjnych, doktryny prawa konstytucyjnego oraz dziennikarzy zajmujących się tematyką prawną. Jednakże zawarte w nich uwagi dotyczące wypadków niezrealizowania orzeczeń TK albo zignorowania zaleceń Trybunału w nich wyrażonych pozostają w znacznej mierze nadal aktualne. W tym miejscu pragnę przedstawić jedynie niektóre z nich.

Wypada przede wszystkim zaznaczyć, że mimo wielokrotnych wskazań, także zawartych we wcześniejszych *Informacjach rocznych*, do tej pory nie został zrealizowany **wyrok z 3 czerwca 1998 r., K 34/97**, stwierdzający niekonstytucyjność niektórych przepisów dotyczących majątku byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych. Wyrok w założeniu miał zapobiec dalszym niekontrolowanym transferom związanym z mieniem należącym do zlikwidowanego FWP i mimo że w uzasadnieniu wyroku TK wskazał na „konieczność pilnej interwencji ustawodawczej”, a od wydania wyroku minęło już osiem lat, do tej pory nie zostały ustawowo uregulowane kwestie sukcesji majątku po Funduszu oraz udostępnienia udziałów jego pracownikom.

W dwóch przypadkach, wskutek wydania orzeczenia w ramach kontroli prewencyjnej, doszło do powstania szczególnej sytuacji niezrealizowania orzeczenia. Nie został wykonany **wyrok z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04**, w którym TK orzekł o niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy nowelizującej przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Po ogłoszeniu tego wyroku Prezydent zwrócił się, w trybie art. 122 ust. 4 Konstytucji, do Marszałka Sejmu z wnioskiem o przedstawienie stosownej opinii. Marszałek Sejmu takiej opinii dotychczas nie przedstawił, co spowodowało sytuację swoistego „pata”. Prezydent nie podpisał ustawy z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów, ani nie zwrócił ustawy Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Podobna sytuacja jak powyżej miała miejsce w **wyroku z 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05**. Po wydaniu tego orzeczenia Prezydent wystąpił o opinię do Marszałka Sejmu, a ten o opinię do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W opinii Komisja uznała za celowe podpisanie ustawy z pominięciem niekonstytucyjnej regulacji, zatem Marszałek Sejmu przekazał swoją opinię Prezydentowi, dzieląc zdanie Komisji o możliwości podpisania ustawy z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów. Prezydent jednak w styczniu 2006 r. zwrócił ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności, a ten do chwili obecnej nie podjął odpowiednich działań służących realizacji wyroku TK.

Trybunał nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji. Do stycznia 2007 r. nie zostały zrealizowane następujące wyroki, w których TK orzekł niekonstytucyjność pominięcia ustawodawczego: z **5 maja 2004 r., P 2/03** (zakaz komentowania sprostowania prasowego); z **4 kwietnia 2005 r., SK 7/03** (współodpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania zakładu opieki zdrowotnej); z **8 września 2005 r., P 17/04** (emerytury nauczycielskie); z **14 marca 2006 r., SK 4/05** (kontrola legalności postanowienia sędziego-komisarza o wypowiedzeniu umowy najmu nieruchomości upadłego).

W ramach swoich kompetencji Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienia sygnalizacyjne, będące kwalifikowaną formą zwracania uwagi na luki i uchybienia w systemie prawa. Do tej pory wydawane były one z związku z kontrolą norm, gdy Trybunał uznał, że należy zwrócić szczególną uwagę na konieczność podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych. W roku 2006 wydano 3 postanowienia sygnalizujące Sejmowi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Najistotniejsza sygnalizacja zawarta została w

postanowieniu **S 3/06**, związanym z zawisłą przed TK sprawą **SK 7/06**. Z treści uzasadnienia tego postanowienia wynika, że pilnej interwencji ustawodawcy, być może także na poziomie regulacji konstytucyjnej, wymaga unormowanie sprawowania władzy sądowniczej przez asesorów sądowych, tak aby zapewnić pełną realizację konstytucyjnych standardów prawa do sądu. Jednakże pomimo prowadzonych prac legislacyjnych w tym zakresie w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz przez zespoły powołane przez Krajową Radę Sądownictwa i Prezydenta do końca stycznia 2007 r. do Sejmu nie wpłynął odpowiedni projekt ustawy.

Przegląd wszystkich postanowień sygnalizacyjnych wydanych w roku 2006 zawarty został w załączniku nr 8 *Informacji*, a ponadto w rozdziale III szczegółowo omówiono postanowienie **S 3/06**, dotyczące asesorów sądowych.

## **V. Uwagi końcowe**

W tej krótkiej prezentacji zwróciłem uwagę jedynie na najistotniejsze, w moim odczuciu, problemy z zakresu działalności i bogatego orzecznictwa Trybunału w roku 2006, oraz nierozzerwalnie z nim związanej kwestii realizacji orzeczeń. Wyrażam nadzieję, że przedłożona Państwu *Informacja o działalności Trybunału* spełni oczekiwania z nią związane, a w szczególności stanie się rzetelnym źródłem wiedzy w przedmiocie działalności Trybunału oraz przewodnikiem po jego orzecznictwie wydanym w roku 2006.

Dziękuję Państwu za uwagę.