

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Rzepliński

Szanowni Państwo!

Z dniem 1 maja 2004 r. Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Warto przypomnieć, że już w 1991 r. - z naszej polskiej perspektywy to już, ale z perspektywy tych, którzy tworzyli to, czym dzisiaj jest Unia Europejska to dopiero w 1991 r. - nasze państwo przystąpiło do Rady Europy i podpisało Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. To wówczas było wielkie marzenie nas Polaków, abyśmy znaleźli się w klubie tych, którzy są w Radzie Europy.

Rola systemów prawnych Unii Europejskiej oraz Rady Europy w dziedzinie ochrony praw człowieka oraz zasad demokracji i rządów prawa nabiera szczególnego znaczenia dla przeciwdziałania starym, ale i niestety także nowym zjawiskom, gdzie siła fizyczna rości sobie pierwszeństwo przed siłą prawa a egoizm przed solidarnością.

Europę, czyli nas wszystkich, dotknął kryzys gospodarczy, rodzący pokusę sięgania po rozwiązania populistyczne. W niektórych częściach kontynentu, poza Unią, zwycięża tendencja do sprawowania rządów autorytarnych, kwestionująca zasadę konstytucjonalizmu.

Narzędziem hamowania władzy prawodawczej oraz wykonawczej przed zawsze tłącą się pokusą podjęcia działań sprzecznych z europejskimi standardami praworządności, także na obszarze Unii Europejskiej, są sądy, w szczególności sądy konstytucyjne. Z tej racji ważna jest dbałość o dobrą współpracę sądów konstytucyjnych państw unijnych między sobą oraz z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Ta współpraca ma znaczenie także dla wsparcia sędziów w państwach niebędących członkami Unii Europejskiej, w których występują systemowe problemy z przestrzeganiem zasad niezawisłości i niezależności sądownictwa.

Polski Trybunał Konstytucyjny bierze aktywny udział w dialogu konstytucyjnym. Nasz Trybunał ma na względzie także tę okoliczność, że konsekwencje jego rozstrzygnięć nie zawsze zamykają się w granicach naszego systemu prawnego. Stąd, dla zapewnienia dostępu do naszego dorobku orzeczniczego tłumaczymy wyroki zawierające rozstrzygnięcia istotnych problemów konstytucyjnych na język angielski i inne języki.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera klauzule otwierające nasz porządek prawny na integrację europejską. Świadczy to o przychylności twórców Konstytucji dla tego procesu. Biorąc to pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoich orzeczeniach, że obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej jest interpretacja przepisów polskich zgodnie z prawem unijnym. Wolą ustrojodawcy polskiego jest jednak także to, aby Konstytucja była aktem o najwyższej mocy prawnej w państwowym porządku normatywnym.

W dotychczasowej praktyce Trybunału Konstytucyjnego tylko raz okazało się konieczne orzec o niezgodności z naszą Konstytucją przepisów polskich, których uchwalenie było transpozycją prawa Unii Europejskiej. Mam tu na myśli wyrok w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania. Prawidłowe wdrożenie prawa unijnego wymagało zmiany art. 55 Konstytucji, który przewidywał (w pierwotnym brzmieniu) bezwzględny zakaz ekstradycji obywatela polskiego.

Dyskusja na temat relacji między narodowymi sądami konstytucyjnymi a Trybunałem Sprawiedliwości ogniskuje się wokół problemu rozgraniczenia kompetencji tych organów. Każdy z nich odgrywa własną, a jednocześnie komplementarną rolę w systemie ochrony praw człowieka oraz rządów prawa.

Polski Trybunał wskazywał już, że krajowy sąd konstytucyjny i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie mogą być traktowane jako sądy konkurujące. Problem polega na tym, że sądów konstytucyjnych czy sądów, które mają kompetencję orzekania o hierarchicznej zgodności prawa jest tyle, ile państw unijnych. I to jest przede wszystkim wyzwanie dla nas prawników, ale także dla polityków, aby ten fakt służył dobrze rozwojowi Unii Europejskiej i wszystkich państw, które ją tworzą. Zdaję sobie oczywiście sprawę z wątpliwości, jakie wywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego sprzed dwóch lat w sprawie zgodności z Konstytucją rozporządzenia Unii Europejskiej o jurysdykcji i uznawaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych, gdzie Trybunał Konstytucyjny uznał swoją kognicję do kontroli rozporządzeń Unii Europejskiej pod kątem ich zgodności z Konstytucją w procedurach zainicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej. Jednocześnie jednak nasz Trybunał zastrzegł wyraźnie, że jego rola „sądu ostatniego słowa” odnosi się wyłącznie do sfery zapewnienia poszanowania zgodności unijnego prawa pochodnego z Konstytucją i ma charakter subsydiarny wobec kontroli prawa pochodnego z traktatami dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości. Co istotne, Trybunał Konstytucyjny uzależnił na przyszłość dopuszczalność rozpatrzenia skargi konstytucyjnej której autor kwestionuje akt prawa pochodnego UE od tego, czy jest on w stanie uprawdopodobnić, że kwestionowany akt prowadzi do istotnego obniżenia poziomu ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, co gwarantuje Konstytucja. Nie podlega jednocześnie dyskusji, że prawo Unii Europejskiej zapewnia analogiczny do Konstytucji - i vice versa - poziom ochrony praw podstawowych wynikający ze wspólnych źródeł aksjologicznych polskiego i unijnego systemu prawnego, a także z bieżącego dialogu orzeczniczego.

W roku 2013 r. Trybunał Konstytucyjny orzekał w sprawie trybu uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej o zmianie art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wyrok z 26 czerwca 2013 r., K 33/12). Problem konstytucyjny w tym wyroku stanowiło pytanie, czy ratyfikacja w Polsce wymagała zastosowania procedury, określonej w art. 90 naszej Konstytucji, nakazującej uzyskanie zgody kwalifikowanej większości 2/3 głosów w obu izbach parlamentu. Odpowiedź na to pytanie zależała od rozstrzygnięcia, czy zmiana art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej prowadziła do przekazania Unii dodatkowych kompetencji. Dla wydania wyroku w tej sprawie istotne znaczenie miało stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrażone w wyroku z 27 października 2012 r. w sprawie Pringle. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii, co pozwoliło uznać zgodność z Konstytucją zwykłego trybu uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej. Omawiany wyrok

Trybunału Konstytucyjnego jest istotny także z tego względu, że została w nim dokonana najbardziej pogłębiona jak do tej pory w naszym orzecznictwie wykładnia sformułowania „przekazanie na rzecz organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” zawartego w tzw klauzuli europejskiej z art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Szanowni Państwo!

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zeszłym roku dotyczyło wielu różnych problemów konstytucyjnych, które w pełnym zakresie nie mogą być z oczywistych względów choćby syntetycznie zaprezentowane w ramach tej krótkiej prezentacji.

Warto jednak wspomnieć o kilku najważniejszych problemach i kompleksach zagadnień na przykładzie wybranych orzeczeń.

Najistotniejsza grupa rozstrzygnięć Trybunału dotyczyła ingerencji ustawodawcy w sferę konstytucyjnych wolności i praw, których ochrona jest nader istotnym, o ile nie najistotniejszym zadaniem sądu konstytucyjnego w państwie wolnościowym, demokratycznym, prawnym, sprawiedliwym. Wśród rozpatrywanych w zeszłym roku spraw na szczególną uwagę zasługują te, w których Trybunał swoimi wyrokami wzmocnił ochronę wolności i nietykalności osobistej człowieka w związku ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego. W sprawie zainicjowanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Kp 1/13 (wyrok z 24 lipca 2013 r.) kontroli podlegały przepisy umożliwiające stosowanie przymusu bezpośredniego, w formie unieruchomienia człowieka z użyciem tak zwanych „innych urządzeń technicznych”. Ustawodawca używając określenia „inne urządzenia” pozostawił organom stosującym prawo swobodę w zakresie doboru środków. Rozwiązanie to Trybunał uznał za konstytucyjnie niedopuszczalne. Tylko bowiem wskazując, o jakie urządzenia chodzi, można ocenić, kiedy użycie określonego urządzenia nie będzie stanowiło nadmiernej ingerencji w konstytucyjną wolność człowieka. W innej sprawie, Prokurator Generalny zakwestionował upoważnienia do wydania rozporządzeń w ustawach o Biurze Ochrony Rządu oraz o Służbie Więziennej, które nie precyzowały ani warunków użycia środków przymusu bezpośredniego, ani trybu działania funkcjonariuszy. Konstytucja wymaga uregulowania w ustawie - jako akcie prawnym wydawanym przez parlament w trybie szczególnej, transparentnej procedury - wszystkich przesłanek związanych z zasadami ograniczenia wolności osobistej człowieka. Warto zwrócić uwagę, że ustawa o Służbie Więziennej przekazywała do określenia w rozporządzeniu warunków użycia broni palnej. Możliwość jej użycia stanowi najdalej idącą ingerencję w wolność człowieka, więc musi być kompletnie uregulowana w ustawie (wyrok z 26 marca 2013 r., K11/12).

Na konstytucyjny status obywateli w sposób daleko idący wpływa zasada ochrony równowagi budżetowej. Ochrona stabilności budżetu wiąże się z uchwaleniem ustaw mających zapewnić oszczędności w finansach publicznych. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że każdy obywatel może być obciążony kosztami działań ustawodawcy w okresie konsolidacji finansów publicznych, proporcjonalnie, z uwzględnieniem jego sytuacji ekonomicznej. Rolą ustawodawcy jest sprawiedliwie rozłożenie skutków spowolnienia gospodarczego na poszczególne grupy obywateli. W tym kontekście warto wspomnieć kwestię wynagrodzeń sędziowskich. W sprawie P 35/12 (wyrok z 13 czerwca 2013 r.) Trybunał stwierdził, że nie narusza konstytucyjnej zasady równości pracowników sfery budżetowej jednoroczne zamrożenie wzrostu wynagrodzeń

sędziów w 2012 r., pomimo szczególnych konstytucyjnych gwarancji dla tej grupy zawodowej. Dla porównania, należy zwrócić uwagę, że zamrożenie płac pozostałych pracowników strefy budżetowej trwa w Polsce od 2008 r.

Podejmowane przez prawodawcę działania oszczędnościowe nie mogą prowadzić do naruszenia zasad i wartości konstytucyjnych, w tym bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Kierując się potrzebą racjonalizacji świadczeń opiekuńczych ustawodawca pozbawił część uprawnionych pobieranych dotychczas świadczeń pielęgnacyjnych, które przysługiwały im z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną. Nie zapewnił jednak przy tym możliwości uzyskania w zamian innego świadczenia. W konsekwencji naruszył bezpieczeństwo prawne osób niepełnosprawnych będących pośrednim beneficjentem świadczenia. Nowelizacja ustawy pozbawiła tych ludzi możliwości dostosowania się do nowych okoliczności, co było tym groźniejsze, że przecież ich zdolności adaptacyjne do nowych warunków są dużo słabsze (wyrok z 5 grudnia 2013 r., K 27/13).

Konstytucja nakłada na władze publiczne obowiązek sprawowania szczególnej opieki nad osobami niepełnosprawnymi, a także ich aktywizacji zawodowej (przede wszystkim przez przysposobienie do pracy). Określając status prawny pracowników niepełnosprawnych ustawodawca musi uwzględnić ich słabszą pozycję w społeczeństwie. Standardów konstytucyjnych nie spełniało zrównanie wymiaru czasu pracy osób ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością z osobami pełnosprawnymi. Trybunał, kontrolując wprowadzone rozwiązanie z zasadą sprawiedliwości społecznej, ocenił jego wpływ na interesy osób niepełnosprawnych, pracodawców oraz społeczeństwa jako całości. Trybunał ustalił, że skutkiem wydłużenia czasu pracy zatrudnionych u nich niepełnosprawnych pracowników było przede wszystkim zwiększenie zysku przedsiębiorców. Dla osób niepełnosprawnych wydłużenie czasu pracy było niekorzystne, a niekiedy mogło stanowić zagrożenie ich zdrowia. Nie można wskazać wartości konstytucyjnej uzasadniającej zrównanie norm czasu pracy osób niepełnosprawnych i osób pełnosprawnych, która przeważałaby nad ochroną zdrowia tych pierwszych (wyrok z 13 czerwca 2013 r., K17/11). W kontekście relacji pomiędzy pracodawcami i pracownikami warto zwrócić uwagę także na sprawę, w której Trybunał stwierdził zgodność z Konstytucją przepisu wyznaczającego wysokość świadczenia pieniężnego wypłacanego przez pracodawcę w związku z przywróceniem pracownika do pracy. Trybunał orzekł, że Konstytucja nie wymaga określenia tego świadczenia w wysokości odpowiadającej wynagrodzeniu za cały okres pozostawania bez pracy, a jego ryczałtowe określenie, stanowi wyraz konstytucyjnie chronionego w gospodarce opartej na wolności działalności gospodarczej kompromisu pomiędzy interesami pracowników i pracodawców (wyrok z 22 maja 2013 r., P 46/11).

Efektywna realizacja zarówno praw konstytucyjnych, jak i praw mających swoje źródło w aktach niższej rangi, wymaga właściwej ochrony sądowej. Trybunał stwierdził, że Konstytucja zapewnia dostęp do sądu także dla stron postępowania dyscyplinarnego, w tym także do orzeczeń wydanych przez organy samorządu zawodów zaufania publicznego bez względu na charakter kary, która została wymierzona. Wyłączenie możliwości odwołania się do sądu przez lekarza weterynarii wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę nagany lub upomnienia jest sprzeczne ze standardem konstytucyjnym (wyrok z 2 października 2013 r., SK10/13).

Kolejną grupę stanowią sprawy funkcjonowania władz publicznych. Wśród rozstrzygnięć z ubiegłego roku w sprawach ustrojowych, kluczowy był wyrok w sprawie kompetencji Ministra Sprawiedliwości do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Zasada niezależności władzy sądowniczej nie oznacza jej całkowitego odseparowania od innych władz. Nie wyklucza w sposób absolutny jakiegokolwiek rodzaju ingerencji pozostałych władz. Bezwzględnie niedopuszczalne pozostaje ingerowanie w działalność sądów polegającą na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, tam, gdzie sędziowie są niezawisli. Nie ma zatem konstytucyjnych przeszkód, aby powierzyć Ministrowi Sprawiedliwości pewne kompetencje w zakresie nadzoru nad administracyjną działalnością sądów. Niezbędne w takim wypadku jest jednak zapewnienie organom władzy sądowniczej instrumentów prawnych, które gwarantują zrównoważenie pozycji władzy wykonawczej i sądowniczej w tym obszarze oraz pozwalają na weryfikację niektórych środków nadzorczych podjętych przez Ministra (wyrok z 7 listopada 2013 r., K 31/12). W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że z konstytucyjnego punktu widzenia dopuszczalne jest ustawowe upoważnienie ministra sprawiedliwości do dokonania - w drodze rozporządzenia - zmian w strukturze jednostek wymiaru sprawiedliwości, polegających na utworzeniu lub likwidacji konkretnych sądów, o ile upoważnienie ustawowe zawierać będzie szczegółowe wytyczne, którymi związany będzie minister przy dokonywaniu reorganizacji (wyrok z 27 marca 2013 r., K 27/12).

Kolejną grupą istotnych wyroków Trybunału były rozstrzygnięcia w sprawach naruszeń procedury przy tworzeniu prawa.

Przedmiotem kontroli w znacznej liczbie spraw rozpatrywanych przez Trybunał są w dalszym ciągu uchybienia podstawowym zasadom poprawnej legislacji. Problem ten corocznie, bez istotnego efektu, był już sygnalizowany nie tylko przez Trybunał, ale także przez sądy występujące do Trybunału z pytaniami prawnymi oraz przez Rzecznika Praw Obywatelskich w jego wnioskach do Trybunału. Rzetelna legislacja stanowi wartość konstytucyjną, której poszanowanie wpływa na pogłębienie zaufania obywateli do państwa i prawa. Zachowania wysokiego poziomu staranności wymaga konstruowanie rozwiązań prawnych szczególnie w dziedzinie prawa podatkowego. Ustawodawca nie może kreować instytucji prawnych stwarzających jedynie pozór ochrony interesów obywateli, jak to było przy zwolnieniu z podatku spadkowego (wyrok z 4 czerwca 2013 r., P 43/11). Ratio legis przyznania prawa do zwolnienia z podatku była ochrona interesów osób najbliższych spadkodawcy. Jednakże wprowadzenie miesięcznego terminu na dokonanie zgłoszenia nabycia własności rzeczy i praw majątkowych w drodze dziedziczenia uniemożliwiało faktyczne skorzystanie z uprawnienia.

Przestrzeganie reguł postępowania ustawodawczego stanowi fundament państwa prawnego i demokratycznego. W sprawie K 7/12 (wyrok z 15 lipca 2013 r.) Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął istotne zagadnienie proceduralne dotyczące tego, czy ustawa przewidująca podwyższenie składki na ubezpieczenie rentowe mogła być uchwalona w trybie pilnym. Rozwiązanie tego zagadnienia wiązało się z koniecznością interpretacji pojęcia „ustawa podatkowa” w rozumieniu art. 123 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że składka na ubezpieczenie rentowe nie jest podatkiem. Składkę, jako daninę publiczną może odróżnić od podatku przynajmniej częściowa odpłatność bądź ekwiwalentność.

Szanowni Państwo!

Tytułem podsumowania pozwolę sobie przedstawić niektóre dane statystyczne zeszłorocznego orzecznictwa. W zeszłym roku Trybunał wydał 71 wyroków rozstrzygających sprawy merytorycznie oraz 54 postanowienia o umorzeniu postępowania w całości. Średni czas rozpatrywania spraw zakończonych wyrokiem wyniósł, podobnie jak w 2012 r., 19 miesięcy. W 39 wyrokach Trybunał orzekł, że co najmniej jeden zakwestionowany przepis narusza Konstytucję lub inne wzorce kontroli. Ponadto Trybunał wydał 693 postanowienia w toku kontroli wstępnej skarg konstytucyjnych i wniosków podmiotów o ograniczonej legitymacji wnioskowej, w tym w 395 sprawach Trybunał postanowił o odmowie nadania dalszego biegu skardze lub wnioskowi. Wszystkie postanowienia Trybunału w tym obszarze muszą być uzasadnione.

Niektóre wyroki Trybunału wymagają sprawnej i terminowej nowelizacji aktów normatywnych. Analiza sposobu wykonywania wyroków Trybunału pozwala docenić dotychczasowe wysiłki zarówno rządu jak i bezpośrednio ustawodawcy - zwłaszcza Senatu Rzeczypospolitej, choć w tym zakresie pozostają do rozwiązania problemy, na które zwracamy uwagę w Rozdziale III Informacji rocznej. Dla obywateli istotnym problemem są powtarzające się, akcentowane w wyrokach Trybunału, wady konstytucyjne przy wydawaniu rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Trybunał Konstytucyjny w odbiorze publicznym to instancja ostateczna. Trochę osobna, leżąca gdzieś na poboczu innych władz, ale w pewnych momentach ponad nimi. Publiczność zagląda do środka tylko w momentach rozstrzygania szczególnie istotnych spraw gospodarczych, politycznych czy społecznych, w których świat polityczny a w ślad za nim społeczeństwo liczą na jego rolę arbitra.

Kończąc wystąpienie chciałbym wspomnieć, że wiąże duże nadzieje z projektem nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wniesionym przez Pana Prezydenta do Sejmu w dniu 10 lipca 2013 r. Po 17 latach obowiązywania dotychczasowej ustawy powstała potrzeba jej zmiany. Projekt zawiera rozwiązania, mające na celu racjonalizację postępowania przed Trybunałem i usprawnienie jego działania. Nawiązuje do zmian, jakie nastąpiły w ustawach regulujących pozycję i procedury sądów konstytucyjnych a również zmian w regulaminach i statutach Trybunałów w Luksemburgu i Strasburgu.

Trybunał, w przypisanych mu ustawą zasadniczą granicach, jest organem władzy sądowniczej strzegącym porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej. To nasza podstawowa misja, którą wypełniamy i będziemy wypełniać.