

Wystąpienie
Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Bohdana Zdziennickiego
na uroczystym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów TK
w dniu 15 września 2010 r. w Warszawie

I. Uwagi Wprowadzenie

Szanowni Państwo!

1. Spotykamy się na uroczystości dorocznego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. To wydarzenie dla nas szczególne, związane z refleksją na temat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i jej funkcjonowania w poprzednim roku.

W tym roku spotykamy się w terminie późniejszym niż w latach wcześniejszych . Z powodu katastrofy pod Smoleńskiem w dniu 10 kwietnia 2010 r., i czasu żałoby narodowej związanej z katastrofą samolotu prezydenckiego uroczyste Zgromadzenie Ogólne pierwotnie planowane na dzień 14 kwietnia zostało odwołane.

Zasadę nadrzędności Konstytucji, wyrażoną w jej art. 8 ust. 1, uważam za fundament demokratycznego państwa prawnego. Wynika z niej w szczególności, iż Konstytucja znajduje się ponad władzą ustawodawczą. Oznacza to bezwzględny zakaz stanowienia prawa sprzecznego z Konstytucją i bezwzględny nakaz stanowienia prawa z nią zgodnego.

Stosowanie Konstytucji czyni niezbędnym istnienie Trybunału Konstytucyjnego i egzekwowania jego orzecznictwa.

Konstytucja przesądza o systemie źródeł prawa, o kształcie ustroju gospodarczego (zgodnie z art. 20 stanowi jego podstawę koncepcja społecznej gospodarki rynkowej), o zasadach ustroju społecznego (art. 2 mówi o konieczności przestrzegania zasad sprawiedliwości społecznej) i o ustroju politycznym III Rzeczypospolitej (zgodnie z art. 2 RP jest demokratycznym państwem prawnym). W Konstytucji zawarty jest więc wiążący wszystkich plan normatywny, na którym ma się opierać trwanie i rozwój naszego państwa. Trybunał Konstytucyjny stoi na straży tych postanowień.

Szanowni Państwo!

2. Trybunał Konstytucyjny jest szczególnego rodzaju „sądem nad prawem”.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym bada się bowiem zgodność zakwestionowanych norm z normami zajmującymi wyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa a przede wszystkim z Konstytucją, która jest aktem nadrzędnym w całym systemie prawa.

Kontrolę konstytucyjności prawa sprawowaną przez Trybunał Konstytucyjny poprzedza kontrola konstytucyjności sprawowana przez Rząd (przy tworzeniu rządowych projektów ustaw i aktów do nich wykonawczych) oraz kontrola konstytucyjności w ramach procedur legislacyjnych Sejmu i Senatu i w postępowaniu legislacyjnym przed Prezydentem RP.

W odbiorze społecznym Trybunał Konstytucyjny jest często wadliwie widziany jako „najwyższa władza” mogąca wpływać na decyzje innych organów państwa. Mylnie bywa również odbierany jako najwyższa sądowa instancja odwoławcza. Stąd nierzadkie są wypadki równoległego wszczynania postępowania przed Sądem Najwyższym lub Naczelnym Sądem Administracyjnym i Trybunałem Konstytucyjnym przez podmioty mające w perspektywie korzyści, jakie wiążą się z prawem do wznowienia postępowania, o którym mówi art. 190 ust. 4 Konstytucji.

W prezentowanej Informacji o działalności TK w 2009 r. staraliśmy się pokazać dlaczego wskazane i podobne zapatrywania na funkcje i zadania Trybunału Konstytucyjnego są nieuzasadnione. Konstytucja RP oraz ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym określają konstytucyjne i ustawowe granice właściwości Trybunału oraz procedurę, w której ma przebiegać trybunalski „sąd nad prawem”.

Zarówno rozpoczęcie rozpoznania sprawy – punkt wyjścia, jak i cała droga dojścia do konkretnych rozstrzygnięć są ściśle uregulowane. Wynikają z tego ograniczenia, co do tego, o czym i w jakim zakresie może rozstrzygać Trybunał, ograniczenia które często zderzają się z odmiennymi wyobrażeniami społecznymi.

Dla władzy ustawodawczej Trybunał jest organem władzy sędziowskiej, który decyduje – w razie wszczęcia postępowania – o zgodności procesu legislacyjnego z konstytucyjnymi standardami tworzenia prawa. Stąd w 2009 r szereg orzeczeń TK było poświęconych zasadom przyzwoitej legislacji (prawidłowej). Trybunał nie jest jednak tylko strażnikiem Konstytucji na końcowym etapie (przy kontroli prewencyjnej z wniosku Prezydenta) procedury tworzenia prawa lub po już jej zakończeniu. Kreowane przez nasze orzecznictwo standardy rozumienia wzorców konstytucyjnych oraz zakreślane *in concreto* granice

swobody regulacyjnej sytuują Trybunał także na początku procesu legislacyjnego. Rozstrzygnięcia TK i poglądy zaprezentowane w ich uzasadnieniu powinny stanowić punkt wyjścia dla działań prawodawczych. Stąd w tegorocznej Informacji wiele miejsca poświęciliśmy problematyce wykonywania orzeczeń TK przez władzę ustawodawczą.

Trybunał Konstytucyjny, sądy powszechne, wojskowe, Sąd Najwyższy, sądy administracyjne na czele z Naczelnym Sądem Administracyjnym stanowią elementy władzy sądowniczej. Podstawowa funkcja tej władzy polega na zapewnieniu ochrony praw i wolności wszystkim podmiotom prawa. W ramach struktury władzy sądowniczej Trybunał zajmuje jednak szczególną pozycję ustrojową, którą implikuje charakter relacji między nim a sądami. Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał jest jedynym organem uprawnionym do oceny konstytucyjności ustaw. Przyjęty został model tzw. scentralizowanej kontroli konstytucyjności (constitutional review), która ma zapewnić utrzymywanie spójności systemu prawa. O wyjątkach możemy mówić tylko w przypadku kontroli przez sądy administracyjne legalności uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (o czym wyraźnie mówi art. 184 zd. 2 Konstytucji) oraz w przypadku badania przez sądy aktów podustawowych, którym sądy mogą odmówić zastosowania w razie stwierdzenia sprzeczności z aktami wyższego rzędu.

Art. 178 ust. 1 stanowi o związaniu sądów Konstytucją i ustawami, co wyklucza dopuszczalność pominięcia norm ustawowych nawet wówczas, gdy niezgodność ustawy z Konstytucją nie budzi – w ocenie niektórych sądów – wątpliwości. Zgodnie z art. 193 Konstytucji jedyną możliwością jaką dysponują sądy – w razie dostrzeżenia niezgodności z Konstytucją ustawy (ale także umowy międzynarodowej) – polega na skierowaniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Wbrew niektórym orzeczeniom SN i NSA powołującym się na najwyższą moc prawną Konstytucji i zasadę bezpośredniego jej stosowania (art. 8 Konstytucji) sądy nie są kompetentne do samodzielnego rozstrzygnięcia o konstytucyjności ustawy i w przypadku stwierdzenia jej niekonstytucyjności do odmówienia jej zastosowania (w rozstrzyganej sprawie a więc ze skutkiem *inter partes*). Takie samodzielne rozstrzygnięcie przez sądy o konstytucyjności ustaw (nawet ze skutkiem *inter partes*) stanowi nie tylko zagrożenie dla spójności systemu prawa, ale podważa też potrzebę i sens art. 193 Konstytucji.

O znaczeniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla sądów rozstrzyga art. 190 Konstytucji. Zgodnie z ustępem 1 tego artykułu orzeczenia Trybunału mają moc

powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Wiążą wszystkich a więc i sądy. Moc powszechnie obowiązująca dotyczy wszystkich orzeczeń Trybunału, niezależnie od trybu ich wydania, czy zastosowanej formuły rozstrzygnięcia. Dotyczy więc zarówno wyroków o „prostej” zgodności lub niezgodności z Konstytucją, zgodności bądź niezgodności danego przepisu „w zakresie jakim [...]” (wyroki zakresowe), jak i zgodności bądź niezgodności przy określonym rozumieniu przepisu (wyroki interpretacyjne). Konstytucja nie daje podstaw, aby różnicować moc obowiązującą wyroków Trybunału w zależności od użytej w nich formuły. Ostatnio, w uchwale siedmiu sędziów z 17 grudnia 2009 r III PZP 2/09 Sąd Najwyższy uznał, że sądy nie są związane wyrokami, w których Trybunał zastosował formułę wyroku interpretacyjnego. Wyroki interpretacyjne mają być – według Sądu Najwyższego – zakamuflowaną próbą przywrócenia kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, którą to kompetencje utracił Trybunał Konstytucyjny z dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.

Kontrowersje między Trybunałem a niektórymi sądami występują też w zakresie związania sądów wyrokiem Trybunału, w którym następuje odroczenie – na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji – momentu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Jak wiadomo orzeczenie Trybunału – co do zasady – wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Coraz częściej pojawiają się orzeczenia, w których sądy podkreślają swoją wyłączną kompetencję do oceny, czy istnieją okoliczności uzasadniające odmowę zastosowania przepisów, mimo wyroku odraczającego termin utraty przez nie mocy obowiązującej. Budzi to poważne wątpliwości. Jeszcze większe kontrowersje między TK a NSA budzi tak zwany „przywilej korzyści” przyznawany przez Trybunał sądowni, który wystąpił z pytaniem prawnym. Na podstawie tego „przywileju” sąd jest uprawniony odmówić zastosowania przepisów w okresie odroczenia, ale tylko w sprawie, w związku z którą zdecydował się na wystąpienie z pytaniem prawnym. Jest to wyjątek od przyjętej w orzecznictwie TK zasady, że sądy nie są uprawnione do odmowy zastosowania przepisów ustawy do momentu utraty jej mocy obowiązującej, nawet jeśli domniemanie konstytucyjności zostało już obalone.

Trybunał w wyrokach, w których eliminuje daną normę z systemu prawa jako niekonstytucyjną umieszcza często w uzasadnieniach wskazówki, co do skutków swego wyroku poprzez wskazanie przepisów, jakie powinny być uwzględnione przez sądy w sprawach toczących się po wydaniu wyroku Trybunału. Wskazania te oddziałują tylko siłą

autorytetu Trybunału Konstytucyjnego i tym samym nie są żadną ingerencją w niezależność sędziowską.

II. Charakterystyka działalności orzeczniczej

W 2009 roku, po raz pierwszy od kilku lat, nie nastąpiły zmiany w składzie sędziowskim Trybunału. To z kolei wpłynęło na efekty pracy orzeczniczej, w szczególności na etapie merytorycznego rozpoznawania spraw. W ubiegłym roku Trybunał rozpatrzył 157 spraw. Spośród nich 78 zakończyło się wydaniem wyroku, tyle samo postanowieniami, jedna natomiast sprawa zakończona została specjalnym postanowieniem o rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego. Należy zauważyć, iż po raz pierwszy od wielu lat, liczba spraw rozpatrzonych jest większa od liczby spraw ostatecznie skierowanych do merytorycznego rozpatrzenia (157 wobec 142 spraw).

W 2009 r., podobnie jak w latach wcześniejszych zdarzało się, że wnioskodawca, często w ostatniej chwili przed rozprawą, cofał wnioski. Nie chodzi przy tym o sytuacje związane ze zmianą stanu prawnego, czyniące postępowanie bezprzedmiotowym, lecz o takie przypadki, gdy wnioskodawca zdecydował się nieoczekiwanie, z głęboko ukrytych subiektywnych powodów na wycofanie wniosku po całym procesie przygotowawczym. Niewątpliwie takie działania, podejmowane na chwilę przed wyznaczonym terminem rozprawy, należy ocenić jako nadużycie uprawnień uczestnika postępowania oraz jako wyraz braku szacunku dla pracy Trybunału a także i innych uczestników danego postępowania.

Ubiegłoroczna działalność orzecznicza Trybunału skoncentrowana była na dokonywaniu kontroli zgodności zakwestionowanych aktów normatywnych lub ich części z normami zajmującymi wyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa. Trybunał nie orzekał o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych ani nie rozstrzygał o istnieniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Nastąpiło natomiast pierwsze w historii orzecznictwa rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa.

Orzekając w przedmiocie hierarchicznej zgodności norm: 78 spraw Trybunał zakończył wyrokiem, z których 70 stanowiło efekt kontroli następczej, 8 natomiast – efekt prewencyjnej kontroli ustaw, a więc zainicjowanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej przed ich podpisaniem. Szczególna w ostatnich latach do końca 2009 r. aktywność Prezydenta w inicjowaniu postępowań przed Trybunałem przekładała się w oczywisty sposób na

zwiększoną liczbę wyroków zapadających w trybie kontroli uprzedniej (prewencyjnej) a co za tym idzie – widoczny wzrost liczby orzeczeń wydawanych w pełnym składzie Trybunału.

Proporcje zeszłorocznych wyroków afirmatywnych (wyłącznie o zgodności lub stwierdzających nieadekwatność wzorca) do negatoryjnych (czyli takich, gdzie co najmniej jeden przepis uznany został za naruszający standard konstytucyjny), podobnie jak w kilku ostatnich latach, wynoszą niemalże jeden do jednego. Przestrzegając przed wyciąganiem zbyt pochopnych wniosków z relatywnie wysokiej liczby orzeczeń afirmatywnych pragnę podkreślić, że wyrok, który nie obala domniemania konstytucyjności, nie powinien być automatycznie odczytywany jako definitywne potwierdzenie konstytucyjności badanej ustawy czy konkretnego rozwiązania uchwalonego przez parlament. Nie należy takiego orzeczenia uznawać za wyraz całkowitej harmonii kontrolowanego aktu z Konstytucją, a więc wszystkimi jej normami, zasadami i wartościami. Jest to jedynie zgodność konkretnych, zakwestionowanych norm ze wskazanymi wzorcami kontroli, w wyznaczonym przez inicjatora postępowania zakresie i w świetle zaprezentowanej przez niego argumentacji (wynika to z przyjętej w naszym ustawodawstwie tzw. zasady skargowości). W praktyce nie należą do rzadkości przypadki wadliwego zakwestionowania, polegające między innymi na błędnej identyfikacji problemu konstytucyjnego, złych wzorcach konstytucyjnych, lub przywołaniu niedostatecznych argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością. W takiej sytuacji obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji nie następuje, co przekłada się na rozstrzygnięcie afirmatywne. Dobrym na to przykładem jest sposób zakwestionowania mechanizmu operowania klauzulami tajności w sprawie zakończonej afirmatywnym wyrokiem z 15 października 2009 r., K 26/08. Trybunał w uzasadnieniu stwierdził jednak wyraźnie, iż niekonstytucyjność istnieje, lecz wiąże się z niezakwestionowanymi normami rozproszonymi po kilku ustawach. W takich sytuacjach prawodawca nie powinien biernie oczekiwać na ponowne, trafniejsze zakwestionowanie regulacji i ewentualną derogację trybunalską, lecz wyprzedzić postępowanie przed Trybunałem właściwym przedsięwzięciem legislacyjnym.

W 7 wyrokach Trybunał określił późniejszy termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów – w pięciu wypadkach roczny, raz półtoraroczny oraz raz 9-miesięczny. Żaden z wyroków z odroczeniem nie zapadł w trybie tzw. konkretnej kontroli norm (a więc wszczętej skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym), w związku z czym Trybunał nie rozważał w 2009 r. kwestii istnienia bądź nieistnienia w danej sprawie

przesłanek uzasadniających wyłączenie skutku odroczenia względem podmiotu inicjującego postępowanie, czyli zastosowania tzw. prawa korzyści.

Należy zaakcentować wzrost w 2009 r. efektywności orzeczniczej Trybunału na etapie wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków. Nastąpił zdecydowany wzrost wydanych na tym etapie postanowień (580, a więc o ponad 100% więcej niż w roku 2008). Do merytorycznego rozpoznania przekazano 61 spraw, w tym 45 skarg konstytucyjnych oraz 16 wniosków.

W ubiegłym roku Trybunał odnotował natomiast spadek (o 16%) dynamiki wnoszonych spraw (501 w porównaniu do 598 w roku poprzednim) w tym skarg konstytucyjnych (321 w stosunku do 405 w roku poprzednim). Mniejsza liczba skarg konstytucyjnych „rekompensowana jest” jednak ich jakością – zarówno prawniczym profesjonalizmem przygotowania, jak i złożonością przedmiotu skargi.

III. Sposób zapadania orzeczeń

Trybunał, sprawując sądową kontrolę konstytucyjności prawa, orzeka w sprawach kluczowych dla obowiązującego porządku normatywnego.

Rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed Trybunałem wymaga rozważenia racji i kontrracji oraz dokładnego przeanalizowania różnych punktów widzenia uczestników postępowania. Badaniu muszą więc być poddane nie tylko same badane normy, ale i warunki w jakich one powstały i w jakich funkcjonują obecnie. Należy także ustalić jakie powinny one spełniać funkcje (cele), aby stwierdzić czy mieszczą się w zawartych w Konstytucji wartościach, zasadach i regułach.

Do fundamentów europejskiej kultury prawnej należy nie tylko zasada *audiatur et altera pars* (niech będą wysłuchane obie strony), ale i zasada *memo omnia scire potest* (nikt nie może wiedzieć wszystkiego).

W 2009r. społeczny odbiór orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie zawsze uwzględniał to, że zapadłe rozstrzygnięcia są rezultatem prawniczego dyskursu, w którym ścierają się ze sobą różne racje i argumenty. Orzeczenia piętnastoosobowego składu Trybunału zapadają w wyniku narad, posiedzeń i rozpraw. W prowadzonym dyskursie prawniczym dąży się do uzyskania jakże trudnej „jedności w wielości”. Wymaga to często różnych kompromisów. Nie zawsze jednak kompromis jest możliwy do zaakceptowania przez wszystkich sędziów i wtedy

rozstrzygnięciu towarzyszą zdania odrębne. Ustawa o Trybunale przewiduje ujawnianie stanowiska mniejszości, chociaż rozstrzyga większość sędziów.

W 2009 r. do 18-tu z wydanych 78 wyroków zgłoszono zdania odrębne, czyli do 23% wydanych wyroków.

IV. Omówienie wybranych rozstrzygnięć

Do orzeczeń mających szczególne znaczenie dla dorobku orzeczniczego Trybunału należy bez wątpienia pierwsze w historii rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (postanowienie z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08). Jak pamiętamy, spór dotyczył kwestii określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa. Z postanowienia wynika w szczególności, że zarówno Prezydent, Rada Ministrów, jak i Prezes Rady Ministrów powinni w wykonywaniu swoich konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierować się zasadą współdziałania władz. Prezydent, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, może podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji swych konstytucyjnych zadań. Ewentualny udział Prezydenta w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga jednak współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Na szczególną uwagę zasługuje wyrok, w którym Trybunał orzekł, iż zwierzchni nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością pozaorzecniczą sądów sam w sobie nie narusza zasady podziału władzy (wyrok z 15 stycznia 2009 r., K 45/07). Z wyroku nie wynika jednak, iż jest to jedyny dopuszczalny i zgodny z zasadami ustrojowymi model relacji pomiędzy władzą wykonawczą a sądowniczą. Mimo braku konstytucyjnej dyskwalifikacji samego mechanizmu nadzoru Ministra nad działalnością pozaorzecniczą sądów Trybunał dostrzegł wadliwości natury konstytucyjnej niektórych elementów składających się na ten mechanizm, takich na przykład jak kompetencja Ministra Sprawiedliwości do wyznaczania prezesa sądu czy instytucja delegowania sędziego do pełnienia obowiązków w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Warto również wskazać na wyrok w sprawie granic właściwości Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Jak pamiętamy wyrok ten rozstrzygnął między innymi o niekonstytucyjności legalnej definicji „korupcji” oraz szeregu innych regulacji kluczowych dla funkcjonowania tejże instytucji (wyrok z 23 czerwca 2009 r., K 54/07). Pragnę podkreślić, że

omawianym orzeczeniem Trybunał nie przesądził o konstytucyjności bądź niekonstytucyjności samego powołania do życia Centralnego Biura Antykorupcyjnego i nie należy go w taki sposób odczytywać. Wyrok natomiast akcentuje konstytucyjny obowiązek ustawodawcy stosownego skorygowania ustawy o CBA, co ciągle jeszcze nie nastąpiło, pomimo zbliżającego się już do końca rocznego okresu odroczenia utraty mocy obowiązującej uznanych za niekonstytucyjne regulacji.

Spośród ubiegłorocznych orzeczeń wydanych w trybie kontroli prewencyjnej na uwagę zasługuje wyrok dotyczący opłaty abonamentowej (wyrok z 4 listopada 2009 r., Kp 1/08). Trybunał orzekł, że regulacje wprowadzające dodatkową kategorię osób zwolnionych z obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej zostały uchwalone z naruszeniem proceduralnych zasad tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym przez to, że Senat przekroczył dopuszczalny zakres poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm.

Na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał dokonał też oceny, czy wprowadzenie możliwości występowania przez polskie sądy z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie stanowi naruszenia prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Trybunał podkreślił, że mechanizm pytań prejudycjalnych sprzyja wydawaniu prawidłowych orzeczeń zgodnych z wykładnią prawa unijnego dokonaną przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Unikanie nieprawidłowości jest szczególnie istotne w prawie karnym, gdyż wydawanie błędnych wyroków w tym obszarze może powodować poważne i trudne do naprawienia następstwa (wyrok z 18 lutego 2009 r., Kp 3/08).

Trybunał przywiązuje wielką wagę do zagadnienia komunikacji ze społeczeństwem, a w szczególności do zrozumiałego dla przeciętnego odbiorcy informowania o zapadających rozstrzygnięciach oraz ich podstawowych skutkach. Niestety media często prezentują orzeczenia w sposób nie oddający istoty sprawy. Za przykład może posłużyć ubiegłoroczny wyrok dotyczący zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji z zastosowaniem kas fiskalnych (wyrok z 16 lipca 2009 r., K 36/08). Sprawa dotyczyła kwestii czysto formalnej a mianowicie niespełnienia przez ustawową podstawę do wydania rozporządzenia konstytucyjnych wymogów dotyczących konstruowania rozporządzeń. Tymczasem analizując doniesienia prasowe można było nabrać przekonania, iż Trybunał koncentrował się na merytorycznej ocenie konstytucyjności rozporządzenia zwalniającego wybrane grupy zawodowe, w szczególności lekarzy i prawników, z obowiązku stosowania kas fiskalnych.

V. Problematyka realizacji orzeczeń przez prawodawcę

Zaszczyt pełnienia przeze mnie dobiegającej już końca misji Prezesa Trybunału przypadł na czas rozpoczęcia wykonywania trybunalskich orzeczeń przez działające niezależnie od siebie podmioty prawotwórcze: inspirowany przez Komisję Ustawodawczą Senat Rzeczypospolitej Polskiej oraz Radę Ministrów wspieraną przez Rządowe Centrum Legislacji. Widać coraz większe zaangażowanie owych podmiotów w realizację orzeczeń oraz budzące zdecydowany optymizm rezultaty tego zaangażowania, przede wszystkim w postaci konkretnych inicjatyw prawodawczych. Sama tylko Komisja Ustawodawcza Senatu od początku kadencji do grudnia 2009 r. rozpatrzyła 144 orzeczenia Trybunału, a w 65 przypadkach przedstawiła Marszałkowi wnioski o wszczęcie inicjatywy ustawodawczej. Systematyczne zmniejszanie wieloletnich zaległości i zaniedbań oraz w miarę niezwłoczne przedsięwzięcia legislacyjne związane z najnowszymi orzeczeniami Trybunału pozwalają mi stwierdzić, że działalność w tym zakresie Senatu oraz Rządowego Centrum zasługują na słowa wielkiego uznania.

W minionym roku nastąpiło także zacieśnienie kontaktów roboczych Biura Trybunału z Rządowym Centrum Legislacji oraz Komisją Ustawodawczą i Kancelarią Senatu. Współpraca Biura Trybunału obejmowała wymianę informacji oraz konsultacje w sprawach związanych z realizacją konkretnych orzeczeń Trybunału. Z niepokojem jednak należy odnotować na przykład fakt uznania przez Prezesa Rady Ministrów zbędności podejmowania działań prawodawczych w odniesieniu do postanowienia z 16 czerwca 2009 r. sygnalizującego potrzebę podjęcia inicjatywy prawodawczej w związku z luką prawną w regulacjach dotyczących szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty (S 4/09). Zasadnicze wątpliwości budzi uznawanie niektórych orzeczeń za już w pełni wykonane, podczas gdy analiza zmian w systemie prawa wskazuje, że nastąpiło tylko wykonanie częściowe. Ma to przykładowo miejsce w wypadku wyroków dotyczących zasad dostępu do zawodu adwokata lub radcy prawnego (wyroki: z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06 i z 8 listopada 2006 r., K 30/06). Okresowe konsultacje wyników badań nad następstwami orzeczeń w ramach współpracy Biura Trybunału z innymi organami państwa są jednak doraźnym rozwiązaniem sygnalizowanych problemów. Godnym rozważenia rozwiązaniem długofalowym wydaje się być modyfikacja podejścia niektórych podmiotów do zagadnienia

realizacji orzeczeń a przede wszystkim próba spojrzenia na orzecznictwo Trybunału i jego realizację z dużo szerszej perspektywy.

W mojej ocenie aktualne kluczowe problemy związane z realizacją orzeczeń dotyczą w szczególności: nieporozumień związanych z niektórymi następstwami odroczenia przez Trybunał terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne oraz niewystarczających zmian w systemie prawa przez prawodawcę w związku z niektórymi orzeczeniami.

Problemy dotyczące wyroków z klauzulą odraczającą sprowadzają się głównie do niewywiązywania się przez prawodawcę z obowiązku uporządkowania systemu prawnego przed upływem terminu odroczenia. Należy pamiętać, że jeśli prawodawca zdoła zmienić prawo przed upływem tego terminu, wówczas brak jest miejsca na wznowianie postępowań w sprawach rozstrzygniętych na podstawie niekonstytucyjnej normy. Zmiana w prawie stanowi wówczas rezultat działalności prawodawczej zainspirowanej a niekiedy wymuszonej wyrokiem, nie jest natomiast bezpośrednim skutkiem wyroku. Dlatego rozważny prawodawca, a więc zdający sobie sprawę z ryzyka wznowień oraz skutków finansowych takich wznowień dla Państwa, nie powinien wyczekiwać na minięcie okresu odroczenia derogacji trybunalskiej. Przykładem braku rozwagi ustawodawcy jest na przykład ciągle nieuporządkowanie sytuacji posiadaczy obligacji Skarbu Państwa (wyrok z 24 kwietnia 2007 r., SK 49/05) czy niewykonanie wyroku dotyczącego problematyki przejścia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa (wyrok z 3 czerwca 2008 r., P 4/06).

Niewłaściwa jest też praktyka wyznaczania terminu wejścia w życie ustaw wykonujących wyrok na dzień bliski lub tożsamy z dniem upływu terminu odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Odroczenie utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny przepis nie może być traktowane jako przyzwolenie na utrzymywanie stanu niekonstytucyjności do samego końca terminu. Prawodawca powinien przez swoje działania przywrócić stan zgodności z Konstytucją tak szybko, jak to tylko możliwe. Wyłącznie zatem od aktywności prawodawcy – nie, jak się niekiedy sądzi, od Trybunału – zależy to, kiedy w rzeczywistości nastąpi likwidacja stanu niekonstytucyjności.

Należy zauważyć, że realizacja wielu orzeczeń wymaga daleko idących zmian w prawie, podczas gdy prawodawca najczęściej ogranicza się wyłącznie do zmian przepisów wskazanych w sentencji wyroku. Nie należy tu bowiem tracić z pola widzenia ograniczeń zakresu kognicji Trybunału, zwłaszcza wtedy, kiedy kontrola konstytucyjności wszczęta

została skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym. Przy okazji prac nad wykonaniem wyroku powinno się też analizować cały system prawa pod kątem istnienia w nim przepisów wyrażających normy tożsame z uznanymi przez Trybunał za niekonstytucyjne. Z beczynnością prawodawcy, pomimo istnienia wyraźnych, przewidywalnych linii orzeczniczych, można się było spotkać między innymi w odniesieniu do problematyki ograniczeń możliwości wyboru przez obwinionego obrońcy w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy służb umundurowanych.

Zasygnalizowałem Państwu tylko niektóre problemy związane z działalnością orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego w 2009 r.

VI. Sprawy organizacyjne

W 2009 r. zostały wdrożone nowe zasady i parametry dotyczące wynagrodzeń sędziów TK lepiej odpowiadające funkcjom i pozycji Trybunału Konstytucyjnego.

Wszyscy wiemy, że każdy sędzia TK ma wielką dyskrecyjną władzę i jest obciążony związaną z nią odpowiedzialnością za współtworzenie normatywnych zrębów demokratycznego państwa prawnego. Stąd tak ważne są jego kwalifikacje zawodowe i moralne. W zakresie wiedzy prawniczej chodzi nie tylko o znajomość norm, mechanizmów ich funkcjonowania, umiejętność bezbłędnego operowania prawniczą siatką pojęciową, ale i posiadanie odpowiedniej wiedzy koniecznej do wypełniania konstrukcji prawnych właściwą treścią (etyczną, społeczną, gospodarczą, itp.).

Sędzia TK powinien więc być nie tylko wyróżniającym się prawnikiem, ale i wszechstronnie wykształconym humanistą. Ważna jest jego integralność intelektualna, integralność aksjologiczna i konieczne do orzekania cechy osobowościowe.

Istota orzekania w Trybunale polega na tym, aby nie ulegając różnym emocjom, naciskom i oczekiwaniom bezstronnie ocenić konstytucyjność kwestionowanych regulacji. Stąd wymagana jest całkowita apolityczność i bezstronność ideologiczna. Niezależność od innych władz państwowych i celów działających partii politycznych. Sędziów TK obowiązuje w działalności zawodowej szacunek do wszystkich a więc i tych, których z różnych powodów mogą nie lubić, czy nie podzielać ich poglądów.

Wybór nowych sędziów do Trybunału Konstytucyjnego ma szczególne znaczenie w tym roku, ponieważ – w związku z upływem kadencji grupy sędziów - aż 1/3 składu Trybunału ulegnie zmianie. Sprawa wyboru sędziów TK – „sędziów nadzwyczajnych” jak to się określa w

publicystyce, wymaga specjalnej uwagi Sejmu. Chodzi zarówno o kryteria którym powinni odpowiadać kandydaci na sędziów, tryb ich zgłaszania przez odpowiednie organy, instytucje i organizacje społeczne, selekcję kandydatów, którzy będą zgłoszeni Sejmowi jak i wreszcie sam wybór sędziów przez Sejm.

Zasygnalizowałem niektóre węzłowe problemy związane z działalnością Trybunału w 2009 r. Blizsze informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2009 r. i związane z tym dane statystyczne znajdą Państwo w dostarczonym wszystkim pisemnym opracowaniu „Informacja o działalności TK w 2009 r.”.

Szanowni Państwo!

Pomimo tragedii smoleńskiej Trybunał, jako konstytucyjny organ państwa, funkcjonował nieprzerwanie. Do istotniejszych orzeczeń wydanych w bieżącym roku wypada zaliczyć wyrok dotyczący problematyki powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (wyrok z 15 lipca 2010 r., K 63/07). Trybunał stwierdził, że zróżnicowany podstawowy wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w powszechnym systemie emerytalnym, obowiązującym od 1 stycznia 1999 r., nie powoduje dyskryminacji kobiet. Zróżnicowanie, o którym mowa, jest uzasadnione potrzebą niwelowania występujących różnic społecznych i biologicznych pomiędzy kobietami a mężczyznami, stanowiąc „uprzywilejowanie wyrównawcze” usprawiedliwione w świetle norm konstytucyjnych. Dostrzegając jednak, iż skontrolowane unormowania nie są rozwiązaniem optymalnym oraz mając na uwadze inne, szeroko uzasadnione powody, Trybunał postanowił zasygnalizować Sejmowi rozważenie potrzeby podjęcia stosownych kroków zmierzających do stopniowego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (postanowienie z 15 lipca 2010 r., S 2/10).

W ostatnich miesiącach Trybunał wydał także między innymi wyrok stanowiący negatywną ocenę obecnego procesu prawotwórczego. Mam na myśli sprawę wszczętą w 2009 r. z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej dotyczącą nowelizacji ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Nie wchodząc w szczegóły wspomnę, iż w efekcie działań parlamentu, polegających na uchwaleniu równolegle dwóch ustaw nowelizujących te same przepisy ustawy, doszło do sytuacji, w której w systemie prawa pojawiły się przepisy puste, tj. wydrążone z treści normatywnej. Efektem działań parlamentu stała się więc ustawa bezprzedmiotowa, pozorna, która zachowywała jedynie zewnętrzne cechy aktu

normatywnego. Na skutek wyroku Trybunału owa ustawa, jako niekonstytucyjna, nie weszła jednak w życie (wyrok z 14 lipca 2010 r., Kp 9/09).

Omówiona sprawa ukazuje, jak znaczącą rolę odgrywa prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw. Nie należy tracić z pola widzenia faktu, iż Trybunał Konstytucyjny nie orzeka z urzędu, z własnej inicjatywy – aby mógł wypełniać rolę strażnika Konstytucji, postępowanie przed nim musi zostać odpowiednio wszczęte przez legitymowane do tego podmioty. Skuteczność funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego zdeterminowana jest więc przez składane do nas pisma oraz ich merytoryczną jakość czyli przede wszystkim trafność ujęcia problemów konstytucyjnych, zarzutów oraz prezentowanych na ich poparcie argumentów.

Szanowni Państwo!

W związku z zaskarżeniem na początku roku 2010 r. przez grupą posłów i grupę senatorów Traktatu Lizbońskiego, któremu zarzucono, że narusza szereg postanowień Konstytucji RP pragnę przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny pełni rolę także strażnika naszej suwerenności w takiej postaci, jaką może ona przyjąć w warunkach integracji europejskiej. Prawo polskie i prawo Unii Europejskiej powinny „koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania”. W drodze wykładni nie mogą jednak ulec zmianie postanowienia Konstytucji RP. Zasada nadrzędności Konstytucji, wyrażona w jej art. 8 ust. 1, jest bowiem fundamentem naszego państwa.

Wyrażone w Konstytucji prawa i wolności człowieka oraz inne zasady i wartości wyznaczają nieprzekraczalne granice działania władzy ustawodawczej. Wykładnik tych zasad i wartości dokonuje poprzez swoje orzecznictwo Trybunał Konstytucyjny. Rozstrzyga też powstające *in concreto* konflikty między nimi poprzez ich równoważenie w ramach tzw. „ważenia” wartości lub w ramach reguły proporcjonalności.

Szanowni Państwo!

Pragnę na koniec zasygnalizować, iż rok 2010 mija pod znakiem obchodów jubileuszu 25-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Z tej okazji miało już miejsce kilka istotnych wydarzeń naukowych oraz kulturalnych – 3 maja br. – w Dniu Konstytucji – mieliśmy okazję spotkać się na uroczystej sesji naukowej w siedzibie Trybunału, w tym dniu nastąpiło także odsłonięcie rzeźby „Idea konstytucjonalizmu”. Z kolei w dniu 10 czerwca odbyła się konferencja naukowa

zatytułowana „Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia i ich praktyczna realizacja”. Warto dodać, iż punktem kulminacyjnym obchodów uroczystości jubileuszu 25-lecia Trybunału będzie planowany na dzień 2 października spektakl galowy w Warszawskiej Operze Kameralnej.

Dziękuję Państwu bardzo za uwagę.