



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(261)

31. posiedzenie
Komisji Ustawodawstwa
i Praworządności
w dniu 4 czerwca 2002 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie Informacji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 roku.

(Początek posiedzenia o godzinie 17 minut 06)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodnicząca Teresa Liszcz)

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawstwa i Praworządności.

Jest ono poświęcone bardzo ważnej sprawie – informacji prezesa Trybunału Konstytucyjnego o działalności trybunału w roku 2001.

Bardzo serdecznie witam naszych znakomitych, miłych gości, pana prezesa oraz wiceprezesa trybunału wraz z towarzyszącymi osobami i bardzo proszę o przedstawienie informacji.

Otrzymaliśmy obszerną informację – rozumiem, że wszyscy ją przeczytali – a także jej syntezę. Niemniej żywe słowo jest bardzo pożądane.

Bardzo proszę, Panie Prezesie.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

Dziękuję bardzo, Pani Przewodnicząca.

Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo Senatorowie!

Ograniczę swoje wystąpienie do kilku refleksji, bo niezwykle trudno byłoby zaprezentować całokształt naszej działalności orzeczniczej w 2001 r. Państwo pozwolą, że przedstawię istotne, moim zdaniem, spostrzeżenia, kładąc nacisk zwłaszcza na te treści, które mają duże znaczenie merytoryczne, ponieważ stanowią nowy wątek orzeczniczy, wprowadzając do naszego orzecznictwa nowe elementy. Powiem także o rozmaitych problemach, które wykraczają poza treści rozstrzygnięć, a dotyczą trybów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i innych kwestii, z którymi się spotykamy w naszej działalności orzeczniczej.

Rozpocznę od stwierdzenia, że Trybunał Konstytucyjny w 2001 r. znacznie zwiększył swoją działalność orzeczniczą, jest to kolejny rok systematycznego zwiększania się liczby orzeczeń. Statystyka w sposób bardzo wyraźny pokazuje, jak znacząco wzrasta liczba spraw wpływających do trybunału. W 2001 r. wydaliśmy blisko czterysta orzeczeń, z czego dużą część stanowiły orzeczenia wydawane w ramach postępowania wstępnego, które dotyczą przede wszystkim skargi konstytucyjnej, chociaż postępowaniu wstępnemu podlegają również sprawy wnoszone w ramach trybu abstrakcyjnego przez podmioty niemające pełnej legitymacji, takie na przykład jak związki pracodawców czy związki zawodowe. Postanowienia w tych sprawach są niezwykle istotne nie tylko dla kształtowania kwestii proceduralnych, ale także dla rozstrzygnięć

dotyczących kierunku interpretacyjnego poszczególnych, ważnych zasad konstytucyjnych. Na tym etapie często zapadają rozstrzygnięcia, które potem kształtują linię orzeczniczą w odniesieniu do takich wzorców konstytucyjnych, jak zasada państwa prawa, zasada równości, zasada proporcjonalności, a zwłaszcza regulacje zawarte w odniesieniu do tak zwanych praw podstawowych, czyli praw i wolności obywatelskich.

Trzeba też powiedzieć, że był to kolejny rok, w którym kształtowała się skarga konstytucyjna. Wpłynęło dwa tysiące czterysta pism, z czego nieco mniej niż dwieście przybrało formalną postać skargi konstytucyjnej, a z tego około 10% zostało skierowanych do dalszego postępowania merytorycznego. Można powiedzieć, że jest to bardzo ostra selekcja. Rzeczywiście, jest ona ostra, ale mamy już informacje, iż skarga konstytucyjna jest wnoszona do Trybunału Konstytucyjnego w coraz lepszym kształcie, w coraz większej liczbie przypadków spełnia wymagania formalne, jest coraz lepiej znana adwokatom i radcom prawnym, którzy ją formułują w imieniu skarżących.

Trzeba jednak dodać, że czasami błędy w formułowaniu skargi są porażające. Kiedy po pięciu latach funkcjonowania skargi konstytucyjnej ciągle jeszcze zdarzają się skargi kilkudzaniowe, skierowane przeciwko orzeczeniu sądowemu, a nie przeciwko przepisom, na podstawie których zostało to orzeczenie wydane, to mamy do czynienia z czymś w rodzaju istotnego uchybienia profesjonalnego, mówiąc eufemistycznie, bo przecież skargi te są formułowane przez ludzi o wysokich kwalifikacjach zawodowych.

Istotną kategorię, statystycznie rzecz biorąc – może niezbyt liczną, ale istotną – stanowiły też pytania prawne stawiane przez sądy. Jest to drugi, obok skarg konstytucyjnych, konkretny tryb postępowania. Rzecz interesująca, że tych pytań w 2001 r. było w sumie trzynaście i wiele z nich pochodziło z Naczelnego Sądu Administracyjnego. Coraz liczniejsze są pytania kierowane przez sądy powszechne różnych instancji. Stosunkowo najrzadziej zadaje je Sąd Najwyższy, choć w tym roku – mogę to dodać na marginesie – sytuacja się zmienia, ponieważ mamy już kolejne pytanie Sądu Najwyższego w bardzo ważnych kwestiach. Ostatnio – to dla informacji Wysokiej Komisji – Sąd Najwyższy skierował do nas bardzo ważne pytanie dotyczące kształtu kasacji wnoszonej przez rzecznika praw obywatelskich. Dotyczyło ono tego, czy kształt kasacji, który pozwala na jej wnoszenie poza upływem terminu przewidzianego w tym celu w normalnym trybie, jest zgodny z koncepcją tego szczególnego środka odwoławczego. Sąd Najwyższy sugeruje w swoim uzasadnieniu, że nie, że to narusza zasadę równego traktowania stron w postępowaniu. To ilustruje, jak istotne kwestie stawia Sąd Najwyższy w pytaniach kierowanych do trybunału.

Jeżeli chodzi o inicjatorów postępowania, to największa liczba spraw związanych z trybem abstrakcyjnym pochodziła od jednostek samorządu terytorialnego, które są niezwykle aktywne w tym względzie. Częstym wzorcem konstytucyjnym w tych sprawach są zwłaszcza art. 165 i art. 167 konstytucji, dotyczące między innymi praw majątkowych jednostek samorządu, samodzielności gmin, kwestii związanych z pełną autonomią finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Druga kategoria spraw to sprawy kierowane przez takie podmioty jak związki pracodawców czy związki zawodowe. Jak łatwo zauważyć, sprawy te dotyczą na ogół szeroko rozumianych praw socjalnych, kwestii emerytalnych, ale także problemów związanych z zasadą wolności gospodarczej, problemów wiążących się z funkcjonowaniem mechanizmów rynkowych, w tym problemów prawa podatkowego.

W dalszym ciągu znaczącą liczbę spraw – jest ich kilkanaście – wnosi do Trybunału Konstytucyjnego rzecznik praw obywatelskich w trybie kontroli abstrakcyjnej. Występuje on nie tylko jako inicjator postępowania w ramach spraw abstrakcyjnych, ale również jako podmiot włączający się do postępowań, które są inicjowane w trybie skargi konstytucyjnej. W wielu takich postępowaniach rzecznik występuje jako uczestnik i prezentuje swoje stanowisko.

Inicjatorem postępowania w 2001 r był także, w trybie kontroli prewencyjnej, prezydent Rzeczypospolitej. Tutaj warto wskazać na sprawy, które dotyczyły zwłaszcza kwestii związanych ze zmianą ustawy budżetowej, prawa własności przemysłowej, prawa o usługach detektywistycznych i prawa związanego z działalnością gospodarczą, czyli ustawy – Prawo działalności gospodarczej.

I wreszcie w jednej sprawie rozpatrywanej w roku 2001 inicjatorem był prokurator generalny.

Jeśli chodzi o rozstrzygnięcia merytoryczne, pozwolę sobie zwrócić uwagę Wysockiej Komisji na te, które były moim zdaniem istotne, bo wnosiły nowe treści, chociaż wybór, który w tym momencie zaproponuję, jest dość subiektywny. Bardzo trudno byłoby mi omawiać całość orzecznictwa lub nawet podstawowe jego kierunki, gdyż zajęłoby to zbyt wiele czasu. Myślę, że istotną rolę informacyjną spełnia w tym względzie zaprezentowana przez nas informacja na piśmie. Ja chciałbym zwrócić uwagę na orzeczenia, które stanowią pewne novum, są przykładem nowej koncepcji myślenia o sprawach konstytucyjnych.

Rozpocznę od sprawy, która nie zakończyła się wyrokiem, lecz postanowieniem o jej umorzeniu, a mimo to wywołała ogromne kontrowersje, także – jak łatwo zauważyć – w samym Trybunale Konstytucyjnym, opatrzona była bowiem kilkoma zdaniemiami odrębnymi. Mam na myśli sprawę o sygnaturze SK 5/01, dotyczącą dekretów o reformie rolnej Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. Sprawa ta dotyczyła – taki postawiono zarzut w trybie skargi konstytucyjnej – niekonstytucyjności art. 6 ust. 1 pkt a dekretu. Wskazywano przede wszystkim na to, iż nieruchomości przejmowane w trybie tego dekretu nie były przeznaczane wyłącznie na cele związane z rolnictwem. Nie tylko tego rodzaju motyw jednak tu decydował, ale jeszcze inne motywy, które w istocie rzeczy zmierzały do likwidacji pewnej kategorii właścicieli w Rzeczypospolitej.

Niekonstytucyjność tego dekretu formułowano, opierając się przede wszystkim na podstawach proceduralnych. Dekret był uchwalony, jak wskazywano, na podstawach niekonstytucyjnych, nieopartych na obowiązujących w tym czasie normach konstytucyjnych – pamiętajmy, że był też spór, jakiego rodzaju regulacje konstytucyjne mogły być punktem odniesienia – ale też naruszał inne podstawowe zasady państwa prawa, jak twierdzili skarżący, związane z brakiem stosownego odszkodowania w wypadku wywłaszczenia; odszkodowania, które dzisiaj jest wyraźnie przyrzekane przez art. 21 konstytucji.

Trybunał w tej sprawie stanął więc przed dylematem, który przebija się przez całe nasze orzeczenie o umorzeniu postępowania, polegającym przede wszystkim na tym, w jakim stopniu można po pięćdziesięciu latach wkraczać w materię tak delikatną, w jakim stopniu można po pięćdziesięciu latach w istocie rzeczy odwracać bieg historii, odwołując się do argumentów formalnych natury konstytucyjnej, w sytuacji kiedy w międzyczasie dokonały się zasadnicze transformacje własnościowe i polityczne oraz

w sytuacji kiedy – to trzeba podkreślić – doszło do wyczerpania mocy prawnej dekretu, który przecież realizował się z chwilą jego wejścia w życie. Dochodziło wówczas do przejścia własności od kategorii podmiotów tam wskazywanych.

Mówiąc najkrócej, trybunał zajął stanowisko, że nie można uznać dekretu za obowiązujący akt normatywny, gdyż, w zakwestionowanym zakresie, wyczerpał on swoją moc prawną i nie może być podstawą do żadnych nowych decyzji o przejęciu własności, nie może być w żaden sposób stosowany czynnie – jako samodzielna, samoistna podstawa przejścia tytułów z tych właśnie kategorii podmiotów.

Rozstrzygnięcie to było bardzo istotne dla kształtowania linii orzecznictwa wskazującej na pojęcie prawa obowiązującego. Tu może, gwoli przypomnienia, powiem, że pojęcie prawa obowiązującego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie jest tożsame z prawem formalnie obowiązującym, to znaczy prawem nieuchylonym. Dekret o reformie rolnej nigdy nie został formalnie uchylony. Ktoś powie, że w tym sensie jest on formalnie obowiązujący. Odwrotnie, może być tak, że prawo jest formalnie uchylone, a będzie obowiązywało z punktu widzenia orzecznictwa trybunału, wtedy kiedy będzie można je stosować jako podstawę rozstrzygnięć sądowych czy administracyjnych. Trybunał zdecydował, że ten sens, który byłby związany z uznawaniem danej regulacji prawnej jako podstawy czynnego zastosowania przepisu, czynnego ukonstytuowania jego skutków prawnych, nie może być brany pod uwagę. Wobec tego nie jest to przepis w tym znaczeniu obowiązujący, jego moc – powtarzam – wyczerpała się, jak twierdzi trybunał z momentem...

(Brak nagrania)

Jest to przedstawiona w ogromnym skrócie argumentacja, która była zaprezentowana w trybunale, a która – muszę powiedzieć wyraźnie – budzi pewne kontrowersje. Spotkała się ona ze zdaniem odrębnymi kilku sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza jeśli chodzi o pojęcie przepisu obowiązującego.

Inna sprawa, na którą chciałbym zwrócić uwagę Wysokiej Komisji, to sprawa dotycząca niezwykle ważnej problematyki konstytucyjnej. Po raz pierwszy w orzecznictwie zastosowano wzorzec konstytucyjny art. 77 ust. 1 konstytucji, dotyczącego odpowiedzialności władzy publicznej. Mówię tu o wyroku w sprawie SK 18/00. Proszę zwrócić uwagę, że to już druga sprawa z tytułu skargi konstytucyjnej uznawana za ważną, wnoszącą nowe elementy. Sprawa SK 18/00 została zakończona rozstrzygnięciem merytorycznym, można powiedzieć, że została wygrana przez skarżącego. Wygrana w tym sensie, że doprowadziła do uchylenia bardzo skądinąd ważnego przepisu kodeksu cywilnego, jakim jest art. 418 i do wydania wyroku interpretacyjnego w odniesieniu do art. 417 kc. Art. 418 kodeksu cywilnego dotyczy odpowiedzialności skarbu państwa za orzeczenia i zarządzenia. Jest to przepis, który jako przesłankę odpowiedzialności przewidywał tak zwaną winę kwalifikowaną, można powiedzieć – podwójnie kwalifikowaną, wymagającą cały czas twierdzenia w pewnym trybie. Tego rodzaju regulację Trybunał Konstytucyjny uznał za wyraźnie sprzeczną z przesłankami ukształtowanymi dla odpowiedzialności władzy publicznej w art. 77 ust. 1 konstytucji. Odpowiedzialność ta została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za uwarunkowaną wyłącznie istnieniem obiektywnej przesłanki odpowiedzialności w rozumieniu obiektywnej nieprawidłowości działania organów władzy publicznej.

Jest to bardzo istotne rozstrzygnięcie, dlatego że pokazuje ono znaczenie normy konstytucyjnej, która ukształtowała absolutnie nową rzeczywistość prawną w dziedzi-

nie odpowiedzialności organów szeroko rozumianej władzy publicznej – w tym organów administracji państwa – a więc nie tylko tych, które formalnie przynależą do państwa, ale również tych, które nie są organami państwowymi, ale sprawują funkcje publiczne związane z zasadami imperium, czyli władztwa – władztwa państwowego. Jest to bardzo szerokie ujęcie odpowiedzialności, chciałoby się powiedzieć: bardzo dyscyplinujące dla wszystkich organów państwa, wszystkich instytucji państwowych. Rozwiązanie to nie jest jeszcze dzisiaj do końca zbadane w orzecznictwie sądowym. Sąd Najwyższy, nie ukrywam, przygotowuje się w tej chwili conceptualnie, intelektualnie do tego, by wyciągnąć wnioski w swoim orzecznictwie z rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, z nowego znaczenia, jakie trybunał nadał także podstawowej dla reguły odpowiedzialności państwa normie 417 kc. Wydaje się, że będziemy mieli do czynienia z bardzo ważnym nurtem orzeczniczym w sądownictwie, w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym, związanym z odpowiedzialnością państwa i władzy publicznej, z nurtem, który, jak sądzę, będzie wpływał pozytywnie na kształtowanie się relacji obywatel – władza publiczna. Moim zdaniem, będzie również wpływał bardzo pozytywnie, stymulująco, na poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych w Rzeczypospolitej. Uważam, że jest to jeden z ważniejszych wyroków trybunału.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jak słusznie zauważył tutaj pan prezes Mączyński, warto również zwrócić uwagę Wysokiej Komisji na to, co wynika także z naszego uzasadnienia, a jest rzeczą niezwykle ważną – prosiłbym nawet o popieranie tej idei – a mianowicie na potrzebę całościowego uregulowania w kodeksie cywilnym problemu związanego z odpowiedzialnością władzy publicznej, które byłoby spójne z uregulowaniami w innych aktach normatywnych. W tej chwili nie ma tej spójności, co się odbija nawet na naszym orzecznictwie. Mamy kolejną sprawę dotyczącą odpowiedzialności skarbu państwa – za dwa dni będzie wniesiona do trybunału decyzja administracyjna dotycząca art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego – co pokazuje, jak bardzo niespójne są te regulacje i do czego może prowadzić utrzymywanie tego stanu rzeczy. Bardzo byłbym wdzięczny, gdyby komisja senacka poparła inicjatywę sygnalizowaną przez nas w uzasadnieniu, a związaną z potrzebą całościowej regulacji całej tej obszernej materii odpowiedzialności władzy publicznej.

Pewna wstrzeźliwość czy czas oczekiwania na odpowiednią inicjatywę legislacyjną dziwi i niepokoi. Dziwi między innymi dlatego, że już od dawna jest przygotowany projekt Komisji Kodyfikacyjnej, pracującej pod przewodnictwem profesora Radwańskiego. Profesor Radwański przedstawiał ten projekt szereg razy. To wymaga oczywiście dalszych zabiegów, bardzo pożądaných inicjatyw, które by wyeliminowały istniejące dzisiaj na tle stosowania podstawowego prawa, na poziomie kodeksu cywilnego, wątpliwości interpretacyjne. Taka sygnalizacja jest zawarta w uzasadnieniu. Nie jest to sygnalizacja formalna, ale sygnalizacja, która wynika z treści naszego uzasadnienia.

Chciałbym także zwrócić uwagę, już może nieco krócej, na orzeczenie, które także jakby przeciera szlak rozumienia pojęcia społecznej gospodarki rynkowej. Jest to sprawa K. 17/00. Chodziło tam o odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu pracodawca może ponosić negatywne konsekwencje w dziedzinie obciążeń finansowych wynikające ze zmiany systemu ubezpieczeń społecznych i wprowadzenia nowych obciążeń związanych z koniecznością płacenia składki ZUS i składki na ubezpieczenia zdrowotne. To zwiększyło w jakimś stopniu obciążenia pracodawcy. Czy przerzucanie ciężar-

rów wynikających z reformy systemu na podmioty prowadzące działalność gospodarczą jest zgodne z zasadą gospodarki rynkowej, z wolnością gospodarczą? Tak wyglądał w skrócie ten problem na gruncie sprawy K. 17/00.

Bardzo istotne jest tutaj stwierdzenie trybunału – jedno z pierwszych zresztą, odnoszące się do normy art. 20 konstytucji – w którym powiada on, że społeczna gospodarka rynkowa oznacza nie tylko wartości wolnego rynku w ujęciu czysto liberalnych mechanizmów ekonomicznych. Zawiera również przymiotnik „społeczna”, co nakłada na prawodawcę, na cały system, określone powinności wynikające między innymi z potrzeby solidaryzmu społecznego – w treści tego orzeczenia jest dokładnie takie sformułowanie – które muszą być uwzględniane także w sferze rozwiązań ekonomicznych, gospodarczych i które w związku z tym wymagają sprawiedliwego rozłożenia ciężarów wynikających z reformowania państwa, a także systemów związanych ze sferą socjalną. Tyle na temat sprawy K. 17/00.

Następna sprawa, na którą też chciałbym bardzo zwrócić uwagę, K. 5/01, dotyczy zmian w ustawie o własności mieszkań spółdzielczych. Wiąże się ona z bardzo kontrowersyjnym – wynikłym na poziomie prac legislacyjnych – problemem możliwości wykupienia przez uprawnionych członków spółdzielni mieszkań tak zwanych lokatorskich po cenie nieprzekraczającej 3% wartości tego lokalu. W tym przełomowym – w myśleniu o ochronie własności – orzeczeniu na gruncie art. 64 konstytucji na uwagę zasługują dwa istotne elementy.

Po pierwsze, trybunał bardzo wyraźnie podkreślił, że z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony własności własność spółdzielcza podlega ochronie. Jest własnością, której ochronę gwarantuje konstytucja tak jak każdej innej własności prywatnej. Z punktu widzenia art. 64 konstytucji własność spółdzielcza musi być traktowana tak jak własność podmiotów dysponujących własnością prywatną. To pierwsze stwierdzenie.

Drugie stwierdzenie, bardzo ważne, zawierające też element nowości, pokazuje relację pomiędzy własnością spółdzielczą a własnością publiczną, ale jakby w płaszczyźnie prywatyzacji. Otóż trybunał wyraźnie powiedział, że prywatyzacja może dokonywać się kosztem mienia publicznego, własności państwowej, bo jest ona w istocie rzeczy jakby przenoszeniem składników majątkowych z sektora własności publicznej, własności państwowej, do sektora prywatnego. Tymczasem własność spółdzielcza, jak powiada trybunał, nie może być traktowana z tego punktu widzenia jako własność należąca do sektora własności państwowej czy w szerszym tego słowa znaczeniu – własności publicznej. Jest ona pewną ekspresją i prawną, i ekonomiczną interesów członków spółdzielni. Pozbawianie spółdzielni – jak to się miało stać w wyniku działania mechanizmów tej ustawy – własności poprzez wykup mieszkań spółdzielczych musiało w istocie rzeczy prowadzić do swoistego wywłaszczenia, czyli prywatyzacji dokonywanej kosztem mienia spółdzielczego, a więc kosztem mienia należącego do członków spółdzielni. Stąd też bardzo ważne z punktu widzenia pewnych kierunków, sposobów i mechanizmów prywatyzacji oraz sposobów pojmowania własności spółdzielczej rozstrzygnięcie.

Bardzo ważna była też sprawa K. 36/01, która dotyczyła problematyki parlamentarnej, a konkretnie immunitetu parlamentarnego. Jest ona wyrazem spojrzenia na znaczenie, funkcję, cel instytucji immunitetu parlamentarnego. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie powiedział, że regulacje związane z immunitetem nie mogą być traktowa-

ne jako przywilej osób zasiadających w parlamencie, nie mogą być traktowane jak osobisty benefis posłów czy senatorów, tylko muszą być rozpatrywane z pozycji ustrojowej organów, którymi są Sejm i Senat, czyli mają służyć tym celom, które są podstawą funkcjonowania parlamentu, mają służyć niezależności wykonywania funkcji parlamentu i mają być związane z istotą tych funkcji.

Perspektywa ścisłego uwarunkowania funkcjonowania immunitetu parlamentarnego celami działalności parlamentarnej ukierunkowuje wykładnię przepisów dotyczących immunitetu posła i senatora. Wskazuje też na to, że immunitet ten nie może być interpretowany szerzej, niż wynikałoby to z jego zakresu. Powinien być poddawany pod tym względem dość rygorystycznej interpretacji, nawiązującej zawsze do jego celów i funkcji. Nie może też być tak, że immunitet ma otwierać drogę do tego, by osoby zasiadające w parlamencie nie odpowiadały za przestępstwa popełnione przez nich przed rozpoczęciem aktywności w charakterze posła lub senatora, a więc w okresie, kiedy zachowanie takich osób nie miało żadnego związku z wykonywaniem funkcji poselskich lub senatorskich.

Ten właśnie problem pojawił się w sprawie K. 24/00, gdzie trybunał, nawiązując do wyraźnych rozstrzygnięć konstytucyjnych w tej materii, uznał, iż postępowanie karne przeciwko osobom, które dopuściły się czynów przed dokonaniem wyboru na stanowisko posła lub senatora, może być prowadzone, chyba że Sejm podejmie uchwałę, która w takim wypadku roztoczy immunitet również na zachowania poprzedzające moment dokonania wyboru. Ale to wymaga pozytywnego rozstrzygnięcia przez parlament; jeżeli go nie ma, to postępowanie nie może napotykać przeszkód. Tak też się stało w wyniku rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Przy okazji tego rozstrzygnięcia trybunał zwrócił uwagę na delikatną kwestię – myślę, że warto o niej powiedzieć – związaną z naszą korelacją z sądami. Otóż sprawa zakresu immunitetu była, jak wiadomo, rozpatrywana w postępowaniach sądowych i, rzecz interesująca, sądy powszechne nie wyciągnęły odpowiednich wniosków z regulacji konstytucyjnych, które w tym zakresie miały charakter regulacji wyraźnie *lex posterior* w stosunku do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, i to na zasadzie symetrii treściowej, dokładnie zaś pokrywały się z materią regulowaną przez ustawę, a ponieważ się pokrywały, zostały uchylone przez te regulacje ustawowe – bezpośrednio przez konstytucję.

Sądy nie powołały się w tym wypadku na wyraźne, precyzyjne i niebudzące wątpliwości brzmienie normy konstytucyjnej, lecz na regulację niższego rzędu – regulację ustawową. Nie ukrywam, że tutaj nawet nie było przedstawione pytanie prawne – co mogło zdumiewać – nie powstała wątpliwość tego typu – co też mogło zdumiewać. Zresztą trybunał zauważył w swoim uzasadnieniu, że sądy ze znacznie większą odwagą stosują konstytucję w sytuacji, kiedy zakres wątpliwości pomiędzy ustawą a normą konstytucyjną jest bez porównania większy. Sądy odwołują się do ogólnie brzmiących norm konstytucyjnych, nie stosując przyjętych przez parlament ustaw odnawiających zastosowania bezpośrednio. W tym wypadku zabrakło takiej perspektywy czy może odwagi w bezpośrednim zastosowaniu konstytucji. Akurat w takim wypadku, kiedy tego rodzaju bezpośrednia możliwość stosowania konstytucji wyjątkowo się pojawiała! Wyjątkowo, bo są to wypadki rzeczywiście niezwykle rzadkie, ale tu akurat ten wypadek się pojawił.

Chciałbym też wspomnieć o sprawie, która również przeciera pewien kierunek myślenia – K. 1/00. Jest to sprawa dotycząca tak zwanej eksmisji na bruk. Trybunał

Konstytucyjny uznał, że regulacje, które wprowadzają wymaganie przyznania mieszkania socjalnego pewnym kategoriom lokatorów, powinny być stosowane wobec tych osób, co do których jeszcze nie wykonano wyroków eksmisyjnych, a które oczekują na eksmisję. W zakresie tego rozstrzygnięcia zwrócono uwagę na bardzo ważną, kluczową dla całego systemu praw konstytucyjnych, zasadę ochrony, poszanowania godności każdego człowieka, uznając, że właśnie ta zasada sprzeciwia się temu, by określone kategorie osób, które zgodnie z rozstrzygnięciami ustawowymi powinny korzystać z możliwości uzyskania lokalu socjalnego, były w tym wypadku traktowane w sposób odmienny – by wyrzucano je na bruk. I stąd rozstrzygnięcie trybunału, które – jak sądzę – było bardzo istotne.

To była, proszę państwa, tylko krótka informacja o niektórych treściach orzeczniczych w naszych rozstrzygnięciach zawierających nowy element. Nie wyczerpuje to oczywiście, nawet w przybliżeniu, bogatej tematyki orzeczniczej. Przy okazji chciałbym tu jeszcze zasygnalizować kilka jej elementów.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r. realizowało bardzo wyraźny kierunek w odniesieniu do kształtowania zasad prawidłowej legislacji. Kilka takich zasad zostało jednoznacznie powtórzonych w treści naszych rozstrzygnięć. Chciałbym tutaj przywołać rozstrzygnięcie wydane w sprawie – jeśli się nie mylę, K. 23, ale nie jestem pewny – dotyczącej ochrony własności przemysłowej. Była to sprawa z wniosku prewencyjnego prezydenta Rzeczypospolitej oparta na art. 2 konstytucji. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny uznał niekonstytucyjność regulacji przepisu ustawy o ochronie własności przemysłowej, związanego ze znakami towarowymi, z prawami z zakresu rejestru znaków towarowych za niekonstytucyjne z tego względu, że ten przepis był sformułowany w sposób niespójny, niejasny, nieprecyzyjny, niedający się w istocie rzeczy w sposób sensowny zinterpretować.

(Głos z sali: K. 24.)

To sprawa K. 24/00.

Jest to jedna z ciekawszych tez Trybunału Konstytucyjnego, jeśli chodzi o poprawność, jakość legislacyjną, ponieważ trybunał jednoznacznie powiada, że wymagania, standardy państwa prawa muszą być uwzględniane również w odniesieniu do tych regulacji, które naruszają ów wymóg jednoznaczności, spójności, zrozumiałości. Prawo, które jest niezrozumiałe, jest w jakimś stopniu także niekonstytucyjne. Ale ta niezrozumiałość musi być ewidentna, musi przekraczać pewien poziom racjonalnej interpretacji.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ten sam argument został podniesiony także w sprawie K. 33/00. Był to problem dotyczący art. 3 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe. Jak wiadomo, mieszkania zakładowe wywoływały bardzo wiele emocji i problemów, ale regulacje ustawowe w tym zakresie, bez względu na ich zawartość merytoryczną, zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niespełniające wymagań dostatecznej precyzji, jasności, poprawności legislacyjnej.

Chciałbym też powiedzieć o tym, że trybunał w wielu swoich orzeczeniach wydanych w 2001 r. potwierdził między innymi bardzo ważne wskazania dotyczące poprawności formułowania przepisów wykonawczych na podstawie delegacji ustawowych. Dotyczy to zwłaszcza orzeczeń, które wskazują na konieczność rygorystycznego respektowania wymagań określonych w art. 92 konstytucji, zamieszczania w treści de-

legacji szczegółowych wytycznych, które muszą się znaleźć w treści rozporządzenia. Problem ten się pojawiał w bardzo wielu rozstrzygnięciach. Okazuje się, że poziom szczegółowości bardzo często jest, niestety, za mały i parlament niejednokrotnie ogranicza się w swoich regulacjach ustawowych jedynie do ogólnych wskazań. Tymczasem te ogólne wskazania treści aktu normatywnego nie wystarczają dzisiaj, na poziomie obecnych standardów konstytucyjnych, do uznania tych treści za wystarczające z punktu widzenia art. 92.

Zasada *lex retro non agit*, wynikająca z art. 2 konstytucji, była bardzo wyraźnie interpretowana w kilku orzeczeniach wydanych w 2001 r. Trybunał Konstytucyjny, w zakresie kontroli prewencyjnej, powiedział o tym wyraźnie zwłaszcza w cytowanych już dzisiaj ustawach: Prawo własności przemysłowej, w ustawie – Prawo działalności gospodarczej oraz w ustawie o usługach detektywistycznych. Chodziło tam o naruszenie w sposób ewidentny, w istocie rzeczy bez uzasadnionych powodów, zasady *lex retro non agit*. Trybunał podkreślił w swoim orzeczeniu, co warto zaakcentować, że zasada *lex retro non agit* nie jest zasadą absolutną, bezwzględną. Nie jest to zasada *expressis verbis* wyrażana przez konstytucję. Mieści się ona w formule art. 2 konstytucji i jej naruszenie może wynikać jedynie ze szczególnych, ważnych powodów. Retroaktywność musi być zawsze uzasadniona ważkimi racjami odwołującymi się do wartości konstytucyjnych.

Na tych uwagach poprzestaną. W związku z ostatnim wątkiem swojej wypowiedzi, który dotyczy problemów poprawności legislacyjnej, problemów związanych z zasadami ukształtowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do trybu legislacyjnego, chciałbym przedstawić państwu opracowanie Trybunału Konstytucyjnego, które, jak sądzę, będzie miało istotne znaczenie również w aspekcie czysto roboczym prac parlamentarnych – Senatu i Sejmu – ponieważ jest kompilacją, zestawieniem najważniejszych zasad związanych z procesem prawotwórczym, które zostały wypracowane przez Trybunał Konstytucyjny w ciągu kilkunastu lat jego działania. Przekazuję ten materiał na ręce pani przewodniczącej i życzę, by okazał się on przydatny w działalności Senatu i Sejmu. Jest to materiał bardzo syntetyczny, który oczywiście może być traktowany jako swoisty przewodnik po orzecznictwie, przewodnik precyzyjny, bo dający odniesienia do wszystkich sygnatur najważniejszych orzeczeń trybunału w tej materii.

Dziękuję bardzo, Pani Przewodnicząca.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję, Panie Prezesie, za tak interesujące przedstawienie w jeszcze większym skrócie tej informacji i za ten wspaniały prezent. Jesteśmy zaskoczeni, nie pomyśleliśmy o tym i nie mamy szansy rewanżu. Będzie to bardzo cenna pomoc. Zostanie to w lokalu komisji i każdy z państwa senatorów, członków Komisji Ustawodawstwa i Praworządności oraz oczywiście innych komisji, będzie mógł z tego korzystać. Bardzo proszę, zechcą państwo to przejrzeć, ale tak, żeby nie przeszkadzało nam to w dyskusji. Jeszcze raz bardzo serdecznie dziękuję. Muszę powiedzieć, że jestem, jak zwykle, pod wrażeniem poziomu argumentacji prawniczej Trybunału Konstytucyjnego i ogromu rzetelnej, wielkiej pracy prawniczej, którą trybunał co roku wykonuje. Dziękujemy za opracowane informacje, przedstawione w różnych wersjach: dla bardziej pracowitych w większym wymiarze, dla mających mniej czasu – w mniejszym. Będą

one dla nas przedmiotem studiów, a dodatkowo to opracowanie bardzo nam pomoże w naszej pracy.

Chcę przypomnieć, że mamy dziś okazję do bezpośredniej rozmowy i podyskutowania o zawartości informacji z kierownictwem trybunału, z jego prezesami. Oczywiście nie zajmujemy stanowiska w tej sprawie, nie jesteśmy tu po to, żeby oceniać przedłożoną informację. Nasze posiedzenie ma się skończyć stwierdzeniem, że zapoznaliśmy się z informacją.

Otwierając dyskusję, zaczniemy od pytań.

Czy mają państwo pytania pod adresem pana prezesa?

Pani senator Serocka.

Senator Ewa Serocka:

Przepraszam, że korzystam z tej okazji, ale na naszych spotkaniach z wyborcami ciągle przewijają się różne pytania, zwłaszcza że w trybunale jest jeszcze sporo spraw. Mam pytanie dotyczące orzeczenia K. 5/01, na które pan prezes był uprzejmy się powołać, odnoszącego się do własności mieszkania. Jak do tego orzeczenia ma się sprawa własności mieszkań, które są w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, w skrócie WAM? Pytań jest bardzo dużo, mieszkań też. W wielu wypadkach, szczególnie w WAM, wojskowi zwracają się do mnie z zapytaniem, dlaczego nie mogą wykupić mieszkania, w którym mieszkają trzydzieści, czterdzieści lat. Szczególnie dotyczy to emerytów i rencistów wojskowych. Wiadomo, że z tych mieszkań się nie wyprowadzą, chcieliby w nie zainwestować, a mają problemy. Jak się ma to orzeczenie do sprawy wykupu tych mieszkań? Czy ono w ogóle tego dotyczy? To pierwsze pytanie.

Drugie pytanie dotyczy sprawy K. 1/00, chodzi o eksmisje na bruk. Wiem, że jest zaskarżona sprawa zastosowania odszkodowań przez gminy za brak mieszkania socjalnego, i wiem, że to się znajduje w trybunale. Czy również sprawa K. 1/00 dotyczy wypłaty odszkodowań przez gminy wtedy, kiedy nie mają one tych mieszkań? Gminy mają z tego tytułu sporo spraw sądowych. Ludzie przewidziani do eksmisji sądzą się z nimi i wygrywają sprawy w oparciu o ustawę. Ten punkt ustawy został podważony i wiem, że sprawa znajduje się w trybunale. Nie wiem, czy już zapadł wyrok trybunału, czy jeszcze nie, ale chciałabym wiedzieć, czy to się mieści w wyroku K 1/00? Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Czy pan prezes życzy sobie odpowiadać na bieżąco?

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Marek Safjan:

Tak, jeśli pani przewodnicząca pozwoli.

Może rozpocznę od sprawy eksmisji na bruk. Sprawa ta nie miała do tej pory dalszego ciągu w znaczeniu rozstrzygnięcia. Nie było żadnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które by się wiązało z tematyką lokali socjalnych i odszkodowań za lokale socjalne. Być może jest to materia, która się łączy w jakimś stopniu z zaskarżoną ustawą o ochronie praw lokatorów, ale akurat tam rzeczywiście, jak pamiętam, nie

ma tych przepisów. Są tam przepisy związane z zasadami regulacji wysokości czynszu, ale nie ma przepisów, które dotyczą odszkodowań. Być może jest w tych sprawach skierowana skarga konstytucyjna albo wnioski gmin, w tym momencie jednak trudno byłoby mi odpowiedzieć na to pytanie; nie mamy takiej informacji. Na pewno zaś nie było rozstrzygnięcia w tej kwestii. Myślę, że problem będzie się jeszcze pojawiać.

Co do kwestii pierwszej to faktem jest, że sprawa K. 5/01 dotyczyła własności spółdzielczej – spółdzielczych mieszkań lokatorskich, nie wiązała się jednak z innymi prawami do lokalu, które mogą wynikać z innych tytułów, tak jak w wypadku mieszkań znajdujących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Może pan prezes Mączyński zechciałby ewentualnie coś dodać?

**Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego
Andrzej Mączyński:**

Sprawa K. 5/01 dotyczyła ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Był tam wniosek grupy posłów i częściowo z nim zbieżny wniosek rzecznika praw obywatelskich. Kwestionowano niektóre przepisy tej ustawy: dotyczące wykupu mieszkań, podziału spółdzielni, kwestii związanych z własnością mieszkań w budynkach spółdzielczych. Trybunał wypowiadał się w tej sprawie jedynie w kwestiach powstających na tle ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Kwestia innych zasobów mieszkaniowych w ogóle nie była poruszana i nie można wyciągać żadnych wniosków na temat spółdzielni mieszkaniowych w odniesieniu do mieszkań, które nie są przedmiotem własności prywatnej. To z całą pewnością można powiedzieć.

Podobnie jeśli chodzi o sprawę, która jest w tej chwili w trybunale na wniosek rzecznika praw obywatelskich, a której przedmiotem są przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów dotyczące wysokości czynszu. Ale inny przepis tej ustawy nie jest kwestionowany. Przepis o odszkodowaniu, które gmina ma płacić właścicielowi lokalu wtedy, kiedy sąd zobowiązał ją do dostarczenia mieszkania socjalnego, a gmina tego lokalu nie dostarcza i wobec tego osoba podlegająca eksmisji nadal mieszka w tym budynku, znajduje się w ustawie o ochronie praw lokatorów i nie jest objęty tym wnioskiem rzecznika.

Senator Ewa Serocka:

Zadałam to pytanie, ponieważ pan prezes mówił również o mieszkaniach będących w gestii publicznej, a ponieważ jest ustawa dotycząca możliwości sprzedaży mieszkań będących w zasobach wojskowych i nie jest ona realizowana przez wojskowe agencje mieszkaniowe, rozszerzyłam to pytanie o własność publiczną, bo mieszkania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej są jednak własnością publiczną. Dlatego zadałam pytanie, czy problem ten był również rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

Konsekwencje wynikające z naszego orzeczenia K. 5/01 nie mogą wpłynąć na sprawę wykupywania mieszkań od Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję.

Rozumiem, że pani senator jest już usatysfakcjonowana odpowiedziami.

Pan senator Czaja się zgłasza i pan przewodniczący.

Senator Gerard Czaja:

Dziękuję bardzo, Pani Przewodnicząca.

W rozdziale III informacji, zatytułowanym „Źródła prawa”, bardzo mi się podobało określenie „akty prawne o charakterze podustawowym”. Wyjaśniał już pan prezes tę sprawę, ale w świetle tego wyjaśnienia i uwag, które są zawarte w tej informacji, mam pytanie, czy rzeczywiście art. 92 konstytucji w sposób niebudzący wątpliwości przedstawia warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe do wydawania rozporządzeń czy innych aktów prawnych. To pierwsza rzecz.

Kwestia druga dotyczy immunitetu parlamentarnego. W materiale tym stwierdza się ponad wszelką wątpliwość, że postanowienie art. 8 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zawiera w swojej istocie treści unormowane odmiennie od uregulowań konstytucji, a zwłaszcza jej art. 105 ust. 3. Czy to znaczy, że artykuł ten jest sprzeczny z konstytucją, i czy w związku z tym postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest konieczna jego zmiana? Dziękuję.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Marek Safjan:

Co do art. 92 konstytucji, to, jak pozwoliłem sobie już zauważyć, przepis ten był wielokrotnie przedmiotem interpretacji w orzecznictwie odwołującym się do zasad i przesłanek formułowania delegacji w celu wydania przepisów podustawowych. Różnica w stosunku do poprzedniej regulacji, zawartej w art. 52 poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, polega na tym, że art. 92 mówi o podstawie w postaci szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. To szczegółowe upoważnienie powinno określać właściwy organ, zakres spraw oraz wytyczne – i to jest novum – dotyczące treści aktu. Teraz tego rodzaju regulacja przesądza, jak się wydaje, o sposobie rozumienia delegacji, o wymaganiach, którym muszą odpowiadać akty podustawowe. Nie znaczy to oczywiście, że usunięte zostały wszystkie wątpliwości, które się mogą pojawić, ale jedno wydaje się pewne: że przepisy podustawowe, wykonawcze, powszechnie obowiązujące – mówię o przepisach powszechnie obowiązujących, bo art. 92 dotyczy tej właśnie kategorii przepisów, czyli rozporządzeń – w istocie rzeczy na tle takiego kształtu konstytucyjnego mogą dotyczyć raczej problemów technicznych. Nie mogą one samodzielnie wprowadzać nowych treści normatywnych, które nie są zawarte w obowiązkowej materii ustawowej, a więc nie są zawarte w regulacjach ustawowych dotyczących sfery praw i wolności obywatelskich.

Jeżeli mówimy na przykład o wykładni tego przepisu, to miał on bardzo istotne znaczenie także z punktu widzenia innej normy konstytucyjnej, art. 31 ust. 3, gdzie się mówi, że ograniczenie praw i wolności może nastąpić tylko w drodze ustawy. Sformułowanie: „ograniczenia w drodze ustawy” trzeba rozumieć dosłownie, a więc w żadnym wypadku nie może na przykład nastąpić przeniesienie kompetencji przez

ustawodawcę na poziom przepisów wykonawczych w odniesieniu do tych treści normatywnych, które mogłyby ograniczać prawa i wolności obywatelskie.

Ważne jest także stwierdzenie, że na gruncie art. 92 konstytucji – trybunał podkreślał to kilkakrotnie także w 2001 r., ale gwoli sprawiedliwości muszą przyznać, iż miał tu pewne wątpliwości – ponieważ to nie wynika wprost z tego przepisu, delegacja powinna wynikać z treści określonego przepisu ustawowego. Nie może być rekonstruowana na podstawie innych regulacji, rozsianych po rozmaitych aktach normatywnych czy po rozmaitych przepisach. Powinno się dążyć do tego, by ta regulacja była jednoznacznie zawarta w normie ustawowej, a nie domniemywana, rekonstruowana, interpretowana. Powinna być wyraźnie skonstruowana, bo taka jest logika tego uregulowania konstytucyjnego, które mówi o szczegółowej treści, o upoważnieniu.

Jest jeszcze jedna uwaga, być może nadto oczywista, na gruncie art. 92 ust. 2, która budziła wątpliwości wcześniej: w żadnym wypadku – tak chce art. 92 ust. 2 konstytucji – nie ma możliwości tak zwanej subdelegacji. To zdarzało się, jak wiadomo, niejednokrotnie wcześniej.

Co do drugiego pytania pana senatora, dotyczącego art. 8 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, to rzeczywiście przepisu tego nie można uzgodnić z normą konstytucyjną. Jest to przepis sprzeczny z konstytucją. Zwróciłem uwagę na to, iż mieliśmy do czynienia z klasyczną postacią symetrii treściowej, gdzie ta sama materia, wcześniej regulowana przez przepis ustawowy, została bezpośrednio uregulowana przez normę konstytucyjną, a wobec tego doszło do derogacji tej normy ustawowej przez normę konstytucyjną – z momentem wejścia w życie konstytucji – czyli przepis utracił moc. Taka jest konsekwencja rozumowania, które Trybunał Konstytucyjny przedstawił w swoim uzasadnieniu.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Ja bym sobie pozwoliła zadać dodatkowe pytanie dotyczące tej kwestii. Czy oficjalnie w „Dzienniku Ustaw” podaje się stwierdzenie, że przepis utracił moc, czy pan prezes uważa to za oczywiste w tej sytuacji? Nie pamiętam, czy było takie obwieszczenie o utracie mocy.

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan: Może na to pytanie odpowie pan prezes Mączyński.)

Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Mączyński:

Konstytucja w art. 188 i następnych przewiduje, że trybunał orzeka o zgodności z nią przepisów prawa, czyli trybunał w swojej sentencji mówi, że przepis jest zgodny albo nie jest zgodny z takim i takim jej przepisem. Mamy tutaj do czynienia z sądem intelektualnym: zgodność – brak zgodności. Ale z kolei z art. 190 ust. 3 i 4 konstytucji wynika, że w następstwie orzeczenia trybunału przepis traci moc obowiązującą. Czyli jest to skutek, który konstytucja łączy ze stwierdzeniem przez trybunał niezgodności z jej przepisem. Wobec tego trybunał w zasadzie nie mówi, że przepis traci moc, bo wystarczy powiedzieć, że przepis jest niezgodny z konstytucją. Kiedy mówi, że przepis traci moc? Tylko wtedy, kiedy korzystając z uprawnienia zawartego w art. 190 ust.4, odracza na rok – w przypadku aktów podustawowych, do półtora roku – w przypadku

aktów ustawowych, utratę mocy obowiązującej. Trybunał z tego korzysta, ale bardzo oględnie i bardzo rzadko. Tylko wtedy w sentencji jest sformułowanie o utracie mocy.

Skoro jestem przy głosie, to zwrócę uwagę na to, że ze zdziwieniem widuję nieraz podręczne wydania tekstów prawnych, gdzie przepis, który utracił moc, bowiem Trybunał Konstytucyjny orzekł jego niezgodność z konstytucją, przedrukowuje się nadal i tylko u dołu daje się przypis, iż takie jest orzeczenie trybunału. To jest oczywiście praktyka myląca, bo przepis utracił moc, jak by to powiedzieć, jeszcze bardziej, niż gdyby uchylił go ustawodawca.

Bardzo istotne jest – trzeba to podkreślić, skoro mówię wobec przedstawicieli władzy ustawodawczej – że trybunał robi tylko to, co może, czyli eliminuje z porządku prawnego zaskarżony przepis, który został uznany za niezgodny z konstytucją. Nie znaczy to jednak, że sprawa została załatwiona, bardzo często bowiem istnieje potrzeba, żeby władza ustawodawcza wkroczyła i zmieniła stan prawny, który powstał w wyniku orzeczenia trybunału. To jest to, co dotyczy właśnie odpowiedzialności skarbu państwa lub pojawia się na przykład przy dziedziczeniu gospodarstw rolnych albo przy innych sprawach. Proszę więc nie traktować sprawy w ten sposób, że jak trybunał orzekł, to sprawa jest załatwiona. Przepis utracił moc, ale niejednokrotnie trzeba jeszcze skorygować stan prawny poza granicami, w których mógł się wypowiedzieć trybunał.

Senator Gerard Czaja:

Stąd było to moje pytanie. Bo przepis funkcjonuje, nie jest fizycznie wykreślony, w związku z tym, praktycznie rzecz biorąc, ktoś, kto nie zna orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wierzy, że ma moc obowiązującą.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan:

Panie Senatorze, rozstrzygnięcie w sprawie K. 36/01 stwierdzało niezgodność z art. 32 oraz art. 105 ust. 3 konstytucji, przez to, że wymaga uzyskania zgody Sejmu i Senatu na dalsze prowadzenie postępowania karnego. Jest stwierdzenie niezgodności w rozstrzygnięciu – podano je na stronie 21. Na stronie 21 załącznika do naszej informacji jest wymieniona sprawa K. 36/01 i jest podana formuła rozstrzygnięcia.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Czy to jest normalna praktyka, że się tego nie ogłasza? Czuje się tu jednak potrzebę tej kropki nad „i”, bo wtedy wiadomo, że jeżeli jest potrzebna zmiana, że trzeba wydać nowe przepisy, to jasne, że trybunał tego nie załatwi. W sytuacji gdy tylko wytrąca się z porządku prawnego jakiś przepis, postawienie tej kropki nad „i” powinno nastąpić szybko, bo nie do każdego to dociera. Wiem, że to nie są uwagi pod adresem trybunału, ale kamyczek do naszego ogródka, żeby tę kropkę nad „i” w wypadku utraty mocy przepisu stawiać.

(Głos z sali: To wynika z konstytucji, ale oczywiście jest...)

Powinno być jakieś obwieszczenie. Może marszałka?

(Głos z sali: Wyrok trybunału jest ogłaszany, prawda?)

Tak, ale okazuje się, że to nie przeszkadza potem w drukowaniu tego przepisu, co może nadal wprowadzać w błąd.

(*Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan*: To jest nie jedyny przypadek drukowania przepisu, który już nie obowiązuje.)

Jeszcze pan senator Jaeschke się zgłasza.

Senator Andrzej Jaeschke:

Chciałbym, jeśli można, zabrać głos w dwóch sprawach. Pierwsza...

(*Przewodnicząca Teresa Liszcz*: Przepraszam, trzymamy się konwencji pytań.)

W takim razie pytanie będzie dotyczyło ustawy warszawskiej, gdyż teraz, na tle ustawy lustracyjnej, poprawek, które wniósł Sejm, a potem Senat się do tego ustosunkowywał, mamy poczucie – mówię to w imieniu wielu senatorów – że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ogranicza możliwość wpływu Senatu na treść ustawodawstwa.

Pan prezes powiedział tutaj, że prawo jest stanowione przez parlament. Nie jest ono najlepsze, nie odpowiada wielu standardom – to prawda. Działalność Senatu zmierza do tego, żeby prawo było lepsze, ale z drugiej strony – jest ciągła dyskusja, jak dalece Senat może wkraczać w literę prawa uchwaloną przez Sejm, jak dalece może wychodzić poza poprawki zgłaszane przez Sejm, jaki jest obszar działania Senatu w tej materii. Pytania te nie znajdują dzisiaj odpowiedzi.

Nie mam prawa żądać odpowiedzi na pytanie, w jakim obszarze możemy funkcjonować, ale wydaje mi się, że określenie go jest ze wszech miar – dla pewności prawnej i dla funkcjonowania obu Izb – konieczne. Czy pan prezes podziela pogląd, że coś należy zrobić w tej materii?

Senator Ewa Serocka:

Chciałabym jeszcze coś dodać. W materiale z zieloną okładką widzę, że trybunał w dość dużym stopniu był uprzejmy zająć się sprawami dotyczącymi uprawnień i inicjatywy ustawodawczej Senatu. Z niektórymi sformułowaniami dość ciężko nam się jednak zgodzić. Art. 118 konstytucji mówi wyraźnie, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów. Jest to dość dokładnie wyartykułowane. Poza tym art. 112 i 120 oraz pozostałe dają te same uprawnienia Sejmowi i Senatowi. W ustawie warszawskiej jakby na marginesie jest interpretacja tych właśnie przepisów dotycząca uprawnień Senatu. Mówi się, że Senat może się tylko i wyłącznie zmieścić w materii ustawy, którą uchwalił Sejm. W związku z tym rodzą się problemy związane z naszymi uprawnieniami. Ta ustawa jakby ograniczyła nasze uprawnienia konstytucyjne, a przecież art. 118 konstytucji mówi wyraźnie, że Senat ma prawo do stanowienia prawa, czyli ma prawo do inicjatywy ustawodawczej. Wszystkie inne artykuły odnoszą się również do Senatu, a w tym momencie, po zaskarżeniu ustawy warszawskiej, na marginesie, zostaliśmy sprowadzeni do zajmowania się tylko materia, czyli mamy możliwość wprowadzania poprawek wyłącznie do artykułów przyjętych przez Sejm. Ciągłe mamy chęć wystąpienia do trybunału z zapytaniem – ale nie w kontekście innych wyroków trybunału – o dokładne określenie kompetencji Senatu w świetle art. 118 i pozostałych artykułów konstytucji, które przytoczyłam. Dziękuję.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego**Marek Safjan:**

Pani Senator, jest to oczywiście problem, który od dawna absorbuje uwagę w wypadku wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W publikacjach znajdujemy przecież rozważania często bardzo wnikliwe. Od wielu lat – ta linia orzecznicza trwa już dziesięć lat – orzeczenia określają krok po kroku relacje pomiędzy obiema Izbami parlamentu. Można powiedzieć, że na podstawie dotychczasowych kierunków orzecznich ukształtowały się pewne założenia ogólne. Nie znaczy to, że wyjaśniają one wszystkie wątpliwości – bo ich nie wyjaśniają – ale pewne założenia ogólne zostały ukształtowane.

Pierwsze stwierdzenie dotyczy tego, że trzeba przeprowadzić różnicę, dystynkcję, pomiędzy pojęciem poprawki a pojęciem inicjatywy. Jeżeli ustawa konstytucyjna używa tych dwóch pojęć obok siebie jako odrębnych, autonomicznych, to trzeba wprowadzić kryteria, które pozwalają na odróżnienie tych dwóch form działania Senatu.

Po drugie, trybunał rzeczywiście doprowadził w swoim orzecznictwie do dystynkcji, jeżeli chodzi o procesy legislacyjne, pomiędzy poprawkami, które są wnoszone w ustawie uchwalanej przez Sejm po raz pierwszy i kierowanej do Senatu, a poprawkami w ustawie, która ma charakter nowelizacji istniejącej regulacji. W pierwszym wypadku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Senat ma nieograniczone możliwości wprowadzania poprawek, bo jest to materia nowa, jest to obszar, który był objęty nową inicjatywą Sejmu. W drugim wypadku trybunał w swoim orzecznictwie twierdził, że materia ustawy nowelizującej określa zakres dopuszczalnych poprawek.

Problem ten jest związany z pytaniem, w jaki sposób ustalić materię ustawy nowelizującej. I tu nasuwa się trzecia uwaga, bardzo ważna, a mianowicie, co jest materią. Trybunał stwierdzał, że tego rodzaju koncepcja poprawki nie zamyka możliwości bardzo głębokiego wchodzenia w materię. To znaczy poprawka może sięgać głęboko, łącznie z alternatywnym rozwiązaniem w stosunku do ustawy nowelizującej, ale szerokość poprawki – jak mówi trybunał – jest określona przez materię. Głębokość łączy się z alternatywnością, szerokość jest wyznaczona przez materię. Oczywiście mamy tutaj do czynienia z niedookreślonymi kryteriami, które wymagają każdorazowego badania przy każdym akcie normatywnym. W każdym przypadku, w którym mamy do czynienia z tego rodzaju problemem, wydaje się, że trzeba bardzo szczegółowo i precyzyjnie prześledzić tok każdego procesu legislacyjnego.

Trybunał chciał wyraźnie powiedzieć, że nie można uznać, iż Sejm jest organem, który zajmuje wyższą pozycję w strukturze parlamentu niż Senat. Z naszego orzecznictwa takiej tezy nie można wyprowadzić. Zresztą byłoby to sprzeczne z normą konstytucyjną, która mówi, że są to Izby, które mają równorzędną pozycję, ale inny zakres pracy, inny sposób funkcjonowania w ramach procesu ustawodawczego. Inny to nie znaczy mniej ważny, mniej istotny. Po prostu inny.

Problem polega na tym, by rzeczywiście te procedury legislacyjne, które określa konstytucja, mogły być w sposób sensowny odróżnione. Jeżeli konstytucja w art. 121 przewiduje, że Senat ma kilka możliwości: może przyjąć lub odrzucić ustawę w całości, może wprowadzić do niej poprawki, może wreszcie wystąpić z własną inicjatywą ustawodawczą, to każda z tych postaci określa formę, która musi mieć swoje znaczenie normatywne. Nie może być tak, że inicjatywa ustawodawcza w pełni pokrywa się z pojęciem poprawki lub poprawka w pełni pokrywa się z inicjatywą i pochłania ją, bo wtedy tracą sens rozróżnienia na gruncie konstytucyjnym.

W tej chwili nie mogę odpowiedzieć na pytanie dotyczące ustaw, które obecnie są przedmiotem naszego badania w związku z poprawkami Senatu, bo, nie ukrywam, są one w tym momencie bardzo dogłębnie badane przez trybunał i w ciągu najbliższych kilku tygodni spodziewane jest orzeczenie. Jakie – to będzie wynikało z naszej dyskusji.

Senator Ewa Serocka:

Przepraszam bardzo, chciałabym zadać pytanie formalne. Czy Senat ma prawo wystąpić z inicjatywą ustawodawczą dotyczącą nowelizacji ustawy, którą uzna za niewłaściwą?

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

To jest bezdyskusyjne.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Jest to akurat temat, który nas wszystkich żywo obchodzi jako prawników i jako senatorów. W tej chwili przyszedł mi do głowy pomysł, że gdyby się panowie prezesi zgodzili, to moglibyśmy zrobić konferencję. Jesienią planujemy dużą konferencję na temat tworzenia prawa. Jednym z jej tematów będzie problem udziału Senatu w procedurze tworzenia prawa. Ale wcześniej chcielibyśmy zorganizować konferencję mniejszą, głównie na użytek senatorów, właśnie na temat roli Senatu w świetle chociażby orzecznictwa trybunału. Nie wiem, czy sam pan prezes zechciałby w niej uczestniczyć, to jest kwestia do uzgodnienia, ale gdyby trybunał chciał nas w tej sprawie wesprzeć, to byśmy zrobili taką konferencję. Moglibyśmy sobie wtedy długo i swobodnie podyskutować. Gdybyśmy chcieli zgłębić ten temat dzisiaj, zajęłoby to nam czas do wieczora. Proponuję więc, żebyśmy poprzestali na wyjaśnieniu pana prezesa i przeszli do kolejnych pytań, a jest ich sporo.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dziękuję bardzo.

Pani senator Kurska i pan senator Gierek.

Senator Anna Kurska:

Panie Prezesie, chciałabym nawiązać do orzeczenia K.33/00, dotyczącego mieszkań zakładowych, i zapytać, czy zasadna jest odmowa sprzedaży mieszkania zamiennego, uzyskanego w drodze zwolnienia mieszkania zakładowego, w sytuacji kiedy najpierw właścicielem był bank, to znaczy był to bank państwowy – Bank Gdański, który później przekształcił się w BIG Bank Gdański, a wreszcie stał się spółką. Nie wiadomo, czy w ogóle skarb państwa ma tam jakieś udziały. Zgłosiła się do mnie, do biura senatorskiego, z takim problemem osoba, która od trzech lat usiłuje wykupić to mieszkanie, jest już spadkobiercą osoby, która była zatrudniona w banku, poczyniła nakłady i nie otrzymuje odpowiedzi, i w żadnym stopniu nie może tego roszczenia wyegzekwować.

**Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego
Andrzej Mączyński:**

Pani Senator, to pytanie leży poza zakresem tej sprawy. W tej sprawie przedmiotem uwagi trybunału był przepis nowelizujący ustawę o przekazywaniu zakładowych budynków mieszkalnych. Chodziło o ustawę dotyczącą przekazywania tych budynków na rzecz gmin, a nie o sprawę wykupu mieszkań przez osoby, które w tych lokalach mieszkają. Tak że to było poza tą sprawą i tutaj trybunał się nie wypowiedział na temat problemu, o który pani pyta.

Senator Anna Kurska:

Nie zdążyłam przeczytać tego orzeczenia, tylko sobie odnotowałam to, o czym pan prezes wspomniał. Chodziło mi o to, czy w ogóle jest taka możliwość. Po prostu trybunał się tym nie zajmował.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Czy pani senator pragnie zadać jeszcze jakieś pytanie?

(*Senator Anna Kurska: Dziękuję, już nie.*)

Dziękuję.

Pan senator Gierek.

Senator Adam Gierek:

Panie Prezesie, chciałbym nawiązać do określenia „społeczna gospodarka rynkowa”. Wydaje mi się, że w interpretacji tego pojęcia może zajść wiele nieporozumień, zwłaszcza że bodajże art. 20 konstytucji mówi, iż Polska jest krajem o społecznej gospodarce rynkowej opartej na własności prywatnej...

(*Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan: Tak, na własności prywatnej oraz solidarności, dialogu...*)

Czy nie ma tu, po pierwsze, potrzeby doprecyzowania tego, co to jest społeczna gospodarka rynkowa. I czy nie brak wewnętrznej spójności w tym artykule? Bo skoro się mówi z jednej strony o społecznej gospodarce, a tutaj jest „bazująca na prywatnej własności”...

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

Nasze orzeczenie w sprawie, o której mówiłem, jest jedną z pierwszych prób przybliżenia treści art. 20 konstytucji. Trybunał powiedział w tej sprawie, że cechami konstytucyjnie pożądanymi z punktu widzenia modelu gospodarki w ujęciu tego artykułu są rzeczywiście wspólnie związane ze sobą elementy, takie jak wolność gospodarcza, własność prywatna, solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. I tutaj mogę nawet przytoczyć to pojęcie. Trybunał zauważył, że pojęcie społecznej gospodarki rynkowej funkcjonuje w doktrynie konstytucyjnej od kilkadziesiąt lat, a w tej koncepcji ustrój gospodarczy ma się opierać na spójnym powiązaniu dwóch idei – gospodarki rynkowej i państwa socjalnego.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej zakłada, że państwo może ingerować – w zależności od koniunktury lub recesji – w stosunki gospodarcze, żeby łagodzić skutki mechanizmów rynkowych. I to jest właściwie próba balansu między wolnością gospodarczą i własnością prywatną a społeczną gospodarką rynkową. Przez ową ingerencję państwo może łagodzić działanie mechanizmów rynkowych, by utrzymać równowagę makroekonomiczną, by inspirować uczestników do uwzględniania w swoich działaniach interesu publicznego, by kreować działania równoważące rynek, by powodować realizację określonych funkcji ogólnospołecznych. Te wszystkie elementy są w naszym uzasadnieniu bardzo silnie rozwinięte. To tyle, jeśli chodzi o to orzeczenie.

Senator Adam Gierek:

Ale czy w związku z tym w konstytucji nie należałoby wprowadzić zmian, które by doprecyzowały to pojęcie, żeby nie było problemów interpretacyjnych?

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

Konstytucja nie powinna zbyt głęboko i kazuistycznie wchodzić w materię poszczególnych pojęć, które wymagają rozwinięcia w drodze szczegółowych regulacji ustawowych, również w drodze interpretacji konstytucyjnych dokonywanych przez trybunał, ponieważ na tym poziomie, na którym operuje konstytucja, bardzo łatwo popełnić błąd nieprzewidywalności możliwych ogólnych następstw takiego lub innego rozwiązania. Sądzę, że nasze orzeczenie wskazuje bardzo wyraźnie, iż ten balans może być znaleziony właśnie na tle rozstrzygania konkretnych problemów normatywnych. Nam chodziło tam właśnie o problem składek, które obciążają pracodawcę. Był to doskonały przykład tego, że taka klauzula generalna, konstytucyjna może być bardzo racjonalnie tłumaczona w orzecznictwie trybunalskim.

Senator Adam Gierek:

Tak, ale to jest jeden artykuł konstytucji, który właściwie decyduje o ustroju gospodarczym kraju i wydaje się, że tego elementu gospodarczego jest tam za mało. Mówi się o prawie, mówi się o równości, a jakbyśmy wnikali dalej, to wtedy zapytamy: o równości między jakimi podmiotami? Czyli trzeba by było mówić o podmiotach państwowych, a tam się mówi tylko o własności prywatnej, bo to ma bazować głównie na własności prywatnej.

Jak wskazuje doświadczenie ostatnich lat, ingerencja państwa będzie sprawniejsza wtedy, kiedy ta własność nie będzie w stu procentach prywatna, a jakiś element, ten najbardziej istotny, będzie należał do podmiotów państwowych. Moim zdaniem ten jeden artykuł to za mało, ażeby konstytucyjnie zdefiniować ustrój gospodarczy Polski.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

Tak, Panie Senatorze, tylko pamiętajmy, że art. 20 to jeden z wielu przepisów konstytucyjnych, które dookreślają zasady ustrojowe, również zasady ustroju ekonomicznego czy modelu gospodarczego. Na przykład jeżeli chcemy zwrócić uwagę na

znaczenie normy czy sformułowania odwołującego się do gwarancji ochrony własności prywatnej w art. 20, to trzeba pamiętać o art. 21, który mówi wyraźnie, że Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia.

Z kolei jeżeli chcemy odwołać się do zakresu wolnej działalności gospodarczej, to musimy pamiętać o normie zawartej w art. 22, który z kolei wyraźnie określa granice dopuszczalności ingerencji; może ona nastąpić wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Pamiętajmy też chociażby o art. 23, który z kolei określa pozycję gospodarstwa rodzinnego w zakresie ustroju rolnego państwa. Dla takiej formuły gospodarczej ogromne znaczenie ma art. 64 konstytucji, który określa z kolei równą ochronę praw majątkowych i ochronę własności.

Myślę, że interpretacja modelu gospodarczego musi dokonywać się przy uwzględnieniu rozmaitych elementów wynikających z poszczególnych norm ogólnych, łącznie z art. 2 i art. 1 konstytucji, dotyczącymi dobra wspólnego i pojęcia państwa prawnego, ale w powiązaniu z zasadami sprawiedliwości społecznej. Zasady sprawiedliwości społecznej także dookreślają treść wyznaczającą model gospodarczy. Wiem, że są to zasady ogólne i klauzule generalne, ale taka jest natura norm konstytucyjnych.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Przepraszam, pozwólmym zadać pytania tym, którzy jeszcze w ogóle ich nie zadawali, dobrze?

Zdaje się że pani senator Koszada się zgłaszała, tak?

Senator Aleksandra Koszada:

Tak, zgłaszałam się, ale pani przewodnicząca zakończyła dyskusję...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Nie było dyskusji, są pytania.)

Odnośnie do funkcjonowania Senatu miałabym tylko jedną uwagę. My bardzo mocno odczuwamy tę nierówność. Kwestia polega na tym, że jeżeli wchodzi ustawa do łaski marszałkowskiej i część zapisów w trakcie prac komisji czy w drugim czytaniu znika, to my – tak uważaliśmy cały czas – mamy prawo wrócić do materii, która była w projekcie ustawy. To jest dla nas najbardziej istotne.

Przy okazji, Panie Prezesie, chciałabym powiedzieć, że bardzo często na spotkaniach jest podnoszona, szczególnie przez starostów, sprawa niezgodności z konstytucją ustawy o samorządzie terytorialnym, a przede wszystkim o finansowaniu samorządów, z uwagi na to że przypisane są im pewne obowiązki, na które nie mają żadnego wpływu, takie jak między innymi w wypadku służby zdrowia, gdzie starostwo jest organem założycielskim, a nie ma na nią pieniędzy i praktycznie nie ma wpływu na jej funkcjonowanie. Dziękuję.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Marek Safjan:

Rzeczywiście problem ten w innych aspektach czy w innej płaszczyźnie nie jest rozważany na tle art. 165 i 166 konstytucji. Gdyby odnieść się do niego bardzo ogólnie

– bo ja przecież nie mogę w tym momencie rozstrzygać kwestii: służba zdrowia czy struktura ochrony zdrowia a samorząd terytorialny – podstawę do rozstrzygnięć tego typu dylematu znajdziemy jednak w art. 166 konstytucji, który mówi, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb są wykonywane przez jednostkę jako zadania własne. Jednocześnie przepis ten może przewidywać zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, przy czym jednostkom tym zapewnia się udział – jest to w art. 167 – w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Zależność pomiędzy dochodami a zakresem zadań była w naszym orzecznictwie wielokrotnie podkreślana. Można znaleźć serię orzeczeń w takich sprawach, także omawianych w naszej informacji.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Proszę bardzo. Ja też chciałabym zadać pytanie, ale poczekam na koniec.

Senator Ewa Serocka:

Przepraszam, że po raz trzeci zabieram głos, ale są to tematy bardzo nurtujące nas wszystkich. Chciałabym zadać pytanie dotyczące naszego wejścia do Unii Europejskiej. Prawdopodobnie za półtora roku wejdziemy do Unii Europejskiej. Prawo Unii jest prawem nadrzędnym nad prawami poszczególnych krajów będących członkami, a nasze prawo może być lepsze, nie może być gorsze. Czy Trybunał Konstytucyjny zamierza się zająć tymi sprawami? Nasza konstytucja albo powinna być w tym zakresie poprawiona, albo powinna być – nie wiem – ustawą konstytucyjną. Trudno mi w tej chwili to ocenić, na ten temat powinni się wypowiedzieć konstytucjoniści. Dotyczy to również sprawy ordynacji wyborczej – jest parę tematów, które powinny być w konstytucji doprowadzone do zgodności z prawem Unii. Prosiłabym bardzo o odpowiedź w pierwszej sprawie. Dziękuję.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

Wobec perspektywy zbliżającego się przystąpienia Polski do Unii Europejskiej problematyka konstytucyjna jest bardzo ważna. Konstytucja zawiera wprawdzie przyjazne, w odróżnieniu od innych krajów kandydujących do Unii Europejskiej, rozwiązania w zakresie mechanizmów akcesyjnych. Już na poziomie konstytucyjnym wyraźnie określa się mechanizm przystąpienia do Unii, stwarzając alternatywę trybu przystąpienia: albo poprzez decyzję podejmowaną na poziomie każdej z Izb parlamentu większością 2/3 głosów – przy czym warto zwrócić uwagę, że jest to większość kwalifikowana wyższa nawet niż wymagana do zmiany konstytucji – albo referendum, jeżeli taka jest wola Sejmu wyrażona bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy liczby osób. Politycznie, o ile wiem, już zdecydowano, że będzie referendum chociaż formalnie w dalszym ciągu każdy z tych trybów jest równorzędny. To jest mechanizm, który określa akcesję.

Jakie znaczenie ma ten mechanizm z punktu widzenia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego? Czy problem może trafić do trybunału, czy trybunał powinien się

tym zająć? Po pierwsze, trzeba powiedzieć, że przed Trybunałem Konstytucyjnym może być zainicjowane postępowanie w odniesieniu do samego układu akcesyjnego. Może być zadane pytanie w trybie odpowiedniego wniosku o zgodność z konstytucją układu akcesyjnego, który jest konwencją międzynarodową. Pamiętajmy, że zgodnie z art. 188 trybunał bada zgodność z konstytucją nie tylko ustaw, ale także prawa międzynarodowego, ratyfikowanych konwencji. To byłaby taka właśnie sytuacja.

Czy trybunał może w ramach układu akcesyjnego podejmować inne analizy dotyczące prawa wspólnotowego? Wydaje się – to jest oczywiście mój pogląd jako prawnika, trybunał się w tej sprawie nie wypowiedział – że trybunał może określić swoje pola analizy w ramach badania układu akcesyjnego w odniesieniu do wszystkich innych elementów prawa wspólnotowego, które są konsekwencją akcesji. Czyli badamy układ akcesyjny, w moim przekonaniu, ale badamy również całość konsekwencji prawnych, które z tego układu akcesyjnego wynikają dla porządku konstytucyjnego. Jest to, w moim przekonaniu, ostatni moment, w którym trybunał może wypowiedzieć się na temat prawa wspólnotowego, na temat prawa europejskiego. Po hipotetycznym wydaniu przez trybunał orzeczenia, które dotyczy prawa wspólnotowego, na przykład o zgodności tego prawa z konstytucją, dalej, w moim przekonaniu, ze względu na autonomiczny charakter porządku prawnego, jaki tworzy prawo europejskie, prawo wspólnotowe, trybunał nie może już badać prawa wspólnotowego, czyli badać zgodności prawa wspólnotowego z konstytucją, ponieważ to jest kompetencja zastrzeżona dla Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu.

Jednocześnie uważam – kiedyś powiedziałem to publicznie – że jest taki element progowy, który może być uznany za nieprzekraczalny również po akcesji. Gdyby okazało się, że prawo wspólnotowe przekracza poziom gwarantowanych praw i wolności konstytucyjnych w tym sensie, że narusza któreś z tak zwanych praw podstawowych czy na przykład wprowadza mechanizm całkowicie sprzeczny z ideą demokratycznego państwa prawnego – jest to oczywiście tylko hipoteza – to wydaje się, że w takich wypadkach musimy jednak w dalszym ciągu uznawać nadrzędność konstytucji nad prawem wspólnotowym w zakresie najbardziej fundamentalnych założeń ustroju demokratycznego państwa prawa. Wydaje się, że tutaj ostatnie słowo będzie należało jednak do konstytucji, a w konsekwencji do trybunału. Takie stanowisko, przyjęte w tym momencie przeze mnie, było również prezentowane przez inne konstytucyjne sądy europejskie, na przykład trybunał niemiecki, w jakimś stopniu przez francuską Radę Konstytucyjną czy trybunał włoski. W sytuacji rażącego konfliktu pomiędzy zasadą państwa prawa, prawami podstawowymi, a prawem wspólnotowym suwerenność konstytucyjna jednak w pełni się uaktualnia i obejmuje nawet możliwość wystąpienia z Unii, które byłoby ceną, którą trzeba by było zapłacić za tego rodzaju akt decyzyjny.

Nie wydaje mi się jednak, żeby na gruncie obecnie obowiązującej konstytucji można było przewidywać możliwość kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosków o zbadanie norm prawa wspólnotowego z konstytucją. Wydaje mi się, że raczej nie. Nie widziałbym potrzeby zmiany naszej konstytucji w tym zakresie. Pozycja norm prawa wspólnotowego w porządku prawa wewnętrznego jest określona przez art. 91 ust. 3 konstytucji, który mówi wyraźnie, że normy stanowione przez organizację międzynarodową mają pierwszeństwo w wypadku kolizji z ustawami, jeżeli są stosowane bezpośrednio. W myśl rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksem-

burgu dotyczy to nawet dyrektyw, jeżeli mogą one być stosowane bezpośrednio, ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami dla państwa, które może przegrać spór z obywatelem przed ETS, w wypadku gdy nie zrealizuje norm prawa wspólnotowego, i z poważnymi konsekwencjami, również odszkodowawczymi – bo takie jest orzecznictwo ETS – dla obywatela, który się domaga respektowania prawa wspólnotowego.

Czy skarga konstytucyjna mogłaby na przykład objąć zgodność z konstytucją norm prawa wspólnotowego, miałbym pewne wątpliwości, przyjmując założenie, że skarga konstytucyjna, podobnie jak pytanie prawne, dotyczy jednak prawa krajowego. Na pewno będą to kwestie wymagające rozwinięcia czy rozwikłania takiej wątpliwości w przyszłej działalności orzeczniczej trybunału. Na to nie ma gotowych odpowiedzi. Ogólnie rzecz biorąc, jestem zwolennikiem stanowiska, że przed akcesją nie jest potrzebna zmiana konstytucji. Może być ona potrzebna w odniesieniu do najbardziej drażliwej kwestii związanej z ordynacją wyborczą, czyli uznania prawa wyborczego obywateli Unii w naszym wewnętrznym porządku. Zastanawiam się jednak, czy nie można by interpretować...

(Głos z sali: Ustawą...)

Czy ustawą? Ale czy nie można by uznać – jest to oczywiście sprawa interpretacji, ja sugeruję tylko taki kierunek myślenia – że przyznanie przez konstytucję prawa wyborczego obywatelowi Rzeczypospolitej należy w kontekście akcesji rozumieć przede wszystkim jako stworzenie obowiązku zagwarantowania każdemu obywatelowi czynnego i biernego prawa wyborczego, ale tego rodzaju regulacja niekoniecznie wyłącza możliwość pójścia dalej, przyznania szerszych praw wyborczych innym kategoriom osób. Czyli to, co określa konstytucja, jest jakby takim minimum w zakresie prawa wyborczego. Można jednak pójść dalej, uznać większą... Gdyby ustawa chciała ograniczyć to minimum, zejść poniżej poziomu i przyznać to prawo nie każdemu obywatelowi, na pewno byłoby to niedopuszczalne. A czy można wykroczyć poza minimalny poziom? Tu postawiłbym znak zapytania i dopuściłbym taką możliwość.

Jest też inny kierunek myślenia, uznający, że w znaczeniu konstytucyjnym mamy do czynienia z pojęciem obywatelstwa, które być może obejmuje w tej chwili szerszą kategorię osób. Bo skoro mówi się o obywatelstwie Unii Europejskiej, o obywatelstwie europejskim, to być może pojęcie obywatelstwa na gruncie konstytucyjnym też wymagałoby reinterpretacji, uznania, że w tego rodzaju sytuacjach obejmuje ono obywateli innych krajów będących obywatelami Unii Europejskiej. Polacy będą obywatelami Unii Europejskiej, będzie to zatem przepis działający w stosunku do obywateli Unii Europejskiej. Tutaj widziałbym pewne możliwości interpretacji.

Uwaga trzecia. Jeżeli nawet uznać, że dwa pierwsze sposoby interpretacji w odniesieniu do prawa wyborczego są wątpliwe i niepewne, to pamiętajmy jednak, iż wybory do samorządów odbędą się w 2006 r. To nie jest problem, który się pojawia wraz z momentem akcesji Polski do Unii Europejskiej. Jak sądzę, jest to także kwestia pewnego wyboru, pewnej koncepcji tworzenia mechanizmów konstytucyjnych przystąpienia do Unii. Rozważa się możliwość zmian w konstytucji, ograniczonych do kwestii dotyczących uczestniczenia Polski w Unii Europejskiej, bo oczywiście przepisy naszej konstytucji, o których wspomniałem, stwarzają do tego podstawę. Nie rozwiązują one wszystkich wątpliwości. Może byłoby lepiej, gdyby te wątpliwości były rozwiązane przez odrębną, bardziej szczegółową regulację. Musimy jednak pamiętać także o tym, że tego rodzaju kierunek rozwiązań, przyjmujący celowość zmian konstytucji, zawsze two-

rzy pewną destabilizację konstytucyjną, wtedy bowiem się otwiera furtkę w stosunku do ogólnej debaty konstytucyjnej. Konstytucja, która jest wynikiem konsensusu różnych sił politycznych w kraju, generalnie rzecz biorąc, jest wynikiem konsensusu społecznego i politycznego i obowiązuje zaledwie pięć lat. Być może jest to okres za krótki, by już w tej chwili podejmować kolejne decyzje o nowelizacji, przysyłać do kolejnej debaty konstytucyjnej. Myślę, że w kraju, w którym i tak obywatele są dotykani przez niezwykle częste zmiany prawa, wynikające chociażby z konieczności dostosowania prawa do Unii Europejskiej, powinniśmy traktować tę stabilność prawa, jego pewność, szczególnie na poziomie najważniejszych aktów normatywnych, jako wartość samą w sobie, która buduje poczucie zaufania do państwa prawa. Tymczasem zmiana konstytucji, bez względu na stopień tej zmiany, może nieco to poczucie pewności i stabilności prawa gubić.

Senator Ewa Serocka:

Panie Prezesie, dlatego mam tyle pytań z tym związanych, bo otwarcie konstytucji to otwarcie puszką Pandory, a tego chcielibyśmy uniknąć. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję panu prezesowi za to niezwykle interesujące wyjaśnienie. Ja już nie mam sumienia zadawać swoich pytań, zwłaszcza że niektóre problemy zostały już poruszone. Powinam przynajmniej pozwolić panu odsapnąć.

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan: Dziękuję bardzo.)

Ale tak dla odskoczni mam krótkie, proste pytanko dotyczące informacji, którą bardzo uważnie i z zainteresowaniem przeczytałam.

Chciałabym nawiązać do odpowiedzi pana prezesa na pytanie dotyczące formułowania delegacji ustawowych. Wydaje mi się, że odnośnie do jednego punktu powiedział pan prezes coś innego, niż było w informacji. Przeczytałam to i potraktowałam jako novum. Nie potrafię teraz znaleźć strony, ale w pełnej wersji informacji przeczytałam, że wytyczne co do aktu wykonawczego nie muszą się znajdować w jednym przepisie zawierającym właściwą delegację, tylko że mogą być niejako rozproszone w innych przepisach tego samego aktu prawnego. A tu, wydawało mi się, pan prezes zaakcentował, że nie mogą one być w różnych aktach i że nie mogą być rozproszone w różnych przepisach prawnych. Przyznam, że byłam zadowolona z tego sformalizowania stanowiska trybunału.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

Rzeczywiście na stronie 128 informacji jest zdanie: „Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia”, ale ja zaznaczyłem jednocześnie, że problem jest obarczony pewną kontrowersją. Może to, o czym mówiłem, nie było do końca precyzyjne, dlatego że powinienem dodać, iż dominuje, jak się wydaje, pogląd, który jest sformułowany na stronie 128, z tymi wątpliwościami.

(Teresa Liszcz: Bardziej liberalny.)

Tak, dominuje ten pogląd.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

To mi już wystarczy. Kolejne pytanie też wynika z orzeczenia, które pan prezes tu omawiał, bardzo ciekawego, dotyczącego dekretów rolnych w akcie, który w sposób naturalny wyczerpał swoją moc obowiązującą mimo braku formalnego uchylecia. W tej chwili mamy w Sejmie, a może już w Senacie, projekt dotyczący ustawy, która w pewnym sensie też została skonsumowana w całości, chociaż jest znacznie młodsza, pochodzi z okresu przełomu, a dotyczy likwidacji RSW. Wszystko, co miało się stać na podstawie tej ustawy, już się stało, ale jest ustawa o uchyleniu tej ustawy. Czy w kontekście tego orzeczenia i tego, co pan prezes powiedział, jest potrzebne to formalne uchylene? Czy jest ono właściwe? Czy powinniśmy zmierzać w tym kierunku, żeby stawiać kropki nad „i” i fizycznie eliminować z porządku prawnego wszystkie przepisy, które już się zrealizowały i których praktycznie nie można już stosować?

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

Pani Przewodnicząca, akurat problemu dotyczącego RSW nie analizowałem dokładnie. Uznając kierunek myślenia Trybunału Konstytucyjnego przyjęty w orzeczeniu o dekrete PKWN i uznając, że przepisy tracą moc obowiązującą z chwilą wyczerpania się, z chwilą jakby ich skonsumowania, jestem zdania, że zawsze z legislacyjnego punktu widzenia jest pożądanę, by wątpliwości, jeżeli się utrzymują, były usunięte w wyniku wyraźnej regulacji normatywnej. Oczywiście być może w tym wypadku, czy w wielu innych wypadkach, wątpliwości te dadzą się usunąć na podstawie racjonalnej interpretacji, ale gdyby miały one tworzyć kolejne trudności w praktyce, zawsze lepiej jest zdecydowanie określić ich status.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Czy optował pan prezes za uchyleniem dekretów rolnych?

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

Czy byłbym za tym w tej chwili? Po rozstrzygnięciu tych wątpliwości przez Trybunał Konstytucyjny może już niekoniecznie, bo Trybunał Konstytucyjny tę wątpliwość rozstrzygnął, ale nie ukrywam, że wątpliwości te były rzeczywiście przedmiotem dość istotnych...

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Ciekawą rzecz wychwyciłam. Na stronach 32 i 33 trybunał twierdzi, że w zasadzie konstruuje hierarchiczną zgodność aktów, nie zajmuje się kontrolą interpretacji, a tylko w wypadku stwierdzenia praktyki patologicznego stosowania przepisów może stwierdzić ich niekonstytucyjność. Ciekawa jestem, co to jest to „patologiczne stosowanie”?

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Marek Safjan:

Chodziłoby tu przede wszystkim o stwierdzenie, że kiedy trybunał dokonuje kontroli aktu normatywnego, kontroli regulacji, opiera się na ustalonej linii interpretacyjnej. My to bardzo mocno podkreślamy, uznając, że jest to właśnie problem subtelnego odróżnienia kompetencji trybunału i sądów. To sądy decydują o interpretacji i stosowaniu prawa i sądy nadają w istocie rzeczy, w drodze wykładni, odpowiednią treść tym przepisom. Wobec tego przepis jest taki, jaki jest stosowany. Nie ma innej treści przepisu, tylko taki, jaki jest stosowany, jakie jest ukształtowane orzecznictwo, praktyka jego stosowania. Nie ma przepisu *in abstracto*.

Oczywiście może się zdarzyć, że przepis jest kontrolowany po raz pierwszy i nie ma żadnej praktyki – jak na przykład w ramach kontroli prewencyjnej – ale wtedy, rzecz interesująca, trybunał zawsze podkreśla, że ta kontrola jest w sumie dość delikatna. To znaczy zasada domniemania konstytucyjności przy kontroli prewencyjnej jest szczególnie silna – myśmy to wielokrotnie podkreślali – bo nie ma praktyki stosowania, ale rzeczywiście może się zdarzyć... Ja akurat tego fragmentu nie widzę, to jest na stronie 33, tak?

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Zdaje się, że rozumiem. Chodzi o sytuacje, kiedy przepis dałoby się interpretować w sposób zgodny z konstytucją, ale utrwalila się niekonstytucyjna interpretacja i zamiast z nią walczyć, to się go po prostu uchyla, tak?

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Marek Safjan:

Tak, jeżeli interpretacja się utrwalila, chociaż teoretycznie byłaby możliwa...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Ale utrwalila się interpretacja niekonstytucyjna...)

Wtedy uznajemy, że nie ma innego wyjścia, i to będzie...

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

To jest to patologiczne stosowanie – interpretacje niekonstytucyjne. Bardzo dziękuję.

Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego

Andrzej Mączyński:

Punkt „wyroki interpretacyjne” jest polem, na którym pojawiają się napięcia między sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym. Dlatego chcemy w swoim orzecznictwie szanować orzecznictwo sądów powszechnych, a zwłaszcza Sądu Najwyższego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jeżeli jest utrwalone orzecznictwo, jeżeli znalazło to wyraz w zasadzie prawnej, w orzeczeniach powiększonego składu Sądu Najwyższego, to przyjmujemy, że prawo jest takie, jak orzekł Sąd Najwyższy. My to prawo oceniamy.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Raczej uchylamy, niż naginamy inną interpretację.)

Tak, niż przyjmujemy inną interpretację i w ten sposób niejako oddziałujemy na Sąd Najwyższy, mówiąc: interpretujcie to inaczej.

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan: Szanujemy orzecznictwo sądowe. Czekamy na wzajemność.)

Szanujemy i oczekujemy tego samego z tamtej strony.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Szanujemy, a ten szacunek czasem może doprowadzić do uchylecia.

Myszę, że to już się tak przedłużyło, że nie zachęcam specjalnie do dyskusji, ale korci mnie, żeby podnieść jeszcze dwie kwestie.

Jako poseł miałam czasem ogromną przyjemność – tak to traktowałam – występować przed trybunałem. Między innymi występowałam trzykrotnie w sprawach właściwie identycznych: w sprawie dotyczącej nierównego traktowania kobiet i mężczyzn oraz w sprawach zatrudnienia na tle ustawy o służbie cywilnej, Karty Nauczyciela i ustawy o farmaceutach. Z góry było wiadomo, jakie będzie orzeczenie, ale trybunał się z całą powagą po raz trzeci zajmował tym problemem, powtarzając w zasadzie swoje argumenty. Zastanawiałam się, co zrobić, żeby temu zapobiec. To jest marnowanie czasu trybunału. Oczywiście, nie dopuszczam myśli, że trybunał chętnie powtarza takie sprawy i statystyka mu się poprawia bez wielkiego wysiłku intelektualnego – ja też podejmuję się kolejnej sprawy bez wielkiego przygotowania – bo przecież nie o to chodzi, trybunał jest zbyt poważnym organem, zbyt cenny jest jego czas, żeby zajmować się tym samym w istocie problemem tylko dlatego, że występuje on w innej ustawie. Czy panowie prezesi nie uważają, że powinno się wprowadzić mechanizm, który zobowiązywałby do tego, żeby jeżeli na tle jednej ustawy trybunał uznał niekonstytucyjność jakiegoś rozwiązania, w wypadku rozwiązań identycznych czy analogicznych – bo tam gdzie są identyczne, może być problem – właściwe organy, mające inicjatywę ustawodawczą, byłyby zobowiązane do wprowadzenia zmiany bez fatygowania po raz kolejny trybunału? To samo było z niedopuszczeniem drogi sądowej w wypadku odwoływania się od orzeczeń komisji dyscyplinarnych – to też się w kolejnych ustawach pojawia i w niektórych tkwi dalej. W ustawie o NIK nadal nie ma możliwości odwołania się. Czy nie powinniśmy czegoś z tym zrobić? Czy panowie prezesi by nam nie podpowiedzieli co? Tu konieczna jest inicjatywa.

I jeszcze jedna sprawa – jeśli można ją podnieść – dotycząca kognicji trybunału. Dziwi mnie rozwiązanie, zgodnie z którym postępowanie przed trybunałem trochę przypomina postępowanie cywilne, kontradiktoryjne. Do końca gospodarzem sprawy jest – może nie do końca, w każdym razie w postępowaniu przed trybunałem – wnioskodawca, który może wycofać zaskarżenie określonego przepisu, może się wycofać z wzorca konstytucyjnego, który przywołał w swoim wniosku, i trybunał jest tym związany. Może być sytuacja, że trybunał w sposób oczywisty widzi naruszenie konstytucji, tylko nie ten wzorzec jest przywołany albo ktoś wycofał się z zaskarżenia, tak jak było z ustawą o wyrzucaniu na bruk, gdzie rzecznik sprawił spory kłopot, wycofując zaskarżenie jednego z przepisów. Czy tak powinno być? Czy tak musi być? Czy nie można by tu wprowadzić racjonalnego, ekonomicznego rozwiązania? Dziękuję.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

**Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego
Andrzej Mączyński:**

Pani senator poruszyła problem konieczności współdziałania między trybunałem – jako organem władzy sądowniczej powołanym do orzekania o zgodności przepisów prawa – i władzą ustawodawczą. To kolejny przykład świadczący o tym, że tutaj to współdziałanie powinno być. Trybunał orzeka o przedmiocie, który został mu przedłożony, tylko o tym. Nie może wyjść i orzekać o innych przepisach. Ale po orzeczeniu trybunału nie ma potrzeby, żeby o tym przepisie wypowiadał się ustawodawca, bo ten przepis utracił moc. Otwiera się tutaj pole do działania co do wszystkich innych przepisów, które mają analogiczną treść, które są dotknięte analogicznymi wadami. Tu właśnie prosiłaby się inicjatywa upoważnionych do tego podmiotów w kierunku wyeliminowania tych przepisów. To byłoby właśnie porządkowanie systemu prawnego, dostosowanie go do wymagań konstytucyjnych. Dopóki nie będzie tej inicjatywy, nie dojdzie do uchylecia przepisów, będzie on obowiązywał i trzeba będzie czekać na inicjatywę trybunału. Myślę, że tutaj nie ma potrzeby wprowadzania postanowienia ustawowego, ale że władza ustawodawcza ma obowiązek wyciągnięcia konsekwencji, przewidzenia tego, że jeżeli dany przepis będzie zaskarżony, to z całą pewnością trybunał pójdzie w tym samym kierunku i stwierdzi jego niezgodność z konstytucją.

Chciałbym podkreślić to, że pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych inaczej wyglądało współdziałanie między trybunałem i Sejmem – orzeczenia o ustawach były rozpatrywane przez Sejm. Ta epoka się skończyła, ale to nie znaczy, że tutaj nie ma pola do współpracy, a co więcej – nie ma konieczności współpracy. To, co zostało tutaj wskazane, jest przykładem, gdzie taka współpraca byłaby potrzebna. Jeżeli chce się uniknąć mnożenia spraw przed trybunałem, należy przywrócić się motywom wypowiedzianym w uzasadnieniu i wyciągnąć z tego konsekwencje co do innych przepisów.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Panie Prezesie, rozumiem, że w kraju o wysokiej kulturze prawnej i politycznej tego problemu by nie było.

(Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Mączyński: Ale u nas też może nie być.)

Byłoby oczywiste, że rząd opracowałby inicjatywę, a Sejm szybko by ją przeprowadził. Fakt, że u nas kultura polityczna, kultura prawna jest niska, zmusza do zastępczych środków, między innymi do regulacji ustawowych.

**Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego
Andrzej Mączyński:**

To może być na przykład pole właśnie dla inicjatywy Senatu.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Tak, ale mnie się wydaje, że właśnie z uwagi na brak kultury politycznej i prawnej jest potrzebna ustawa o tworzeniu prawa, gdzie byłby dokładnie opisany udział Senatu, gdzie byłyby zobowiązania do przygotowania szybkiej inicjatywy w takich sytuacjach. To jest potrzebne. Oczywiście można przygotować doraźną inicjatywę zmiany

ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, do której można by w tej chwili przyczepić obowiązek inicjatywy. Nie byłoby poza tym odpowiedzialności. Posłowie i senatorowie są jedną z tych kategorii osób, które mają spory wpływ na bieg spraw publicznych i praktycznie nie ponoszą żadnej odpowiedzialności.

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan: Jest to również problem Rady Legislacyjnej i być może wzmocnienia pozycji ustrojowej.)

Jest to problem organu, który byłby nie tylko opiniodawczy, ale który byłby organem rządowym zobowiązanym do podejmowania pewnych kroków w sytuacji wymagającej reagowania.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

Dla Trybunału Konstytucyjnego niejednokrotnie jest niepokojąca – jeśli obserwuje się z zewnątrz działalność ustawodawczą – powtarzalność błędów, o których pani przewodnicząca mówiła. Bo rzeczywiście nasze orzeczenia są publikowane, są znane, a jednak mimo wszystko dokładnie te same mechanizmy się powtarzają. Jest to coś, co może jednak niepokoić z punktu widzenia jakości tworzenia prawa. Na pewno jest pożądana większa wiedza wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie legislacyjnym o tych koniecznych – nazwijmy to – minimalnych wymaganiach czy standardach tworzenia prawa. Staramy się do tego przyczyniać między innymi przez działania tego rodzaju. Myślę, że bardzo dobrą inicjatywą jest konferencja, o której pani przewodnicząca mówiła.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Jeżeli pan prezes obiecuje pomoc. Myślę, że bez udziału przedstawicieli trybunału nie byłoby to sensowne.)

Z całą pewnością. Tego typu inicjatywy są ważne. Wydaje się, że nie można by wyobrazić sobie jakiegoś automatyzmu w odniesieniu do regulacji, które powtarzają ten sam błąd konstytucyjny. To byłoby niemożliwe, bo jednak zawsze może pojawić się nowy element, który będzie...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Na przykład gdzie indziej postawiony przecinek.)

Chociażby to. Jeśli chodzi o problem konieczności umorzenia postępowania, to art. 31 w ust. 2 ustawy o trybunale konstytucyjnym mówi, że wnioskodawca może do rozpoczęcia rozprawy wycofać wniosek, pytanie prawne albo skargę, i wtedy sprawia to konieczność umorzenia postępowania. Myślę, że tutaj w takim zakresie powinna być w perspektywie brana pod uwagę większa swoboda oceny w odniesieniu do problemów, które były już zainicjowane przed trybunałem. Trybunał powinien mieć jednak możliwość bardziej autonomicznej oceny.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

No właśnie, ja cały czas mam to wrażenie. To nie jest postępowanie cywilne, gdzie się wadzą dwa prywatne podmioty, a sąd jest bierny, czeka, kto go przekona, i wtedy rozstrzygnie sprawę.

**Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego
Andrzej Mączyński:**

Poruszyła pani bardzo istotną kwestię związania trybunału granicami wniosku, skargi czy pytania prawnego, może więc ujawnię pewien problem. Nie budzi wątpliwości

to, że trybunał jest związany tymi granicami, jeżeli chodzi o określenie przedmiotu sprawy. To znaczy, jeżeli jest skarżony, powiedzmy, art. 54 ust. 3 jakiejś ustawy, to trybunał orzeka o art. 54 ust. 3. Interpretuje ten przepis w kontekście całego systemu prawnego, ale orzeka tylko o nim. Można przyjąć, że jeżeli jest kwestionowany przepis, który upoważnia do wydania aktu wykonawczego, to w następstwie utraty mocy przez przepis ustawowy traci moc także przepis wykonawczy. Ale to już jest konsekwencja orzeczenia.

Poważny problem dotyczy wzorców konstytucyjnych wskazanych przez wnioskodawcę czy skarżącego, bo przecież konstytucja nie jest pisana taką metodą, jaką był pisany kodeks karny z 1932 r. Te wzorce konstytucyjne niejednokrotnie stykają się, zazębiają, zachodzą na siebie. O własności jest mowa w art. 165, 64, 21 i w art. 20 konstytucji, który tutaj pan senator przywołał, prawda? Poza tym prawie każdy przepis deklarujący wolność czy prawo konstytucyjne musi być konfrontowany z treścią art. 31, który mówi o dopuszczalnych granicach, prawda? Art. 31 jest koniecznym dopełnieniem każdego przepisu, który statuuje jakąś wolność czy prawo konstytucyjne, nawet jeśli tam nie ma odwołania się do niego. Stąd problem, w jakim stopniu trybunał jest związany wskazanymi wzorcami, pozostaje otwarty. To nie jest takie oczywiste. Można powiedzieć, że pragmatycznie trybunał rozpatruje sprawy w zakresie wniosków, które do niego wpłynęły, ale czy rzeczywiście musi się ograniczać co do wzorców konstytucyjnych – ta sprawa jest, powiedzmy, przedmiotem dyskusji, które toczą się także między sędziami trybunału. O ile pierwsza kwestia, dotycząca przedmiotu, nie budzi wątpliwości, o tyle druga może być otwarta i być może tutaj przy okazji inicjatywy ustawodawczej trzeba by było to przemyśleć i wyraźnie rozstrzygnąć.

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan: Ale ta pierwsza kwestia, o której pani przewodnicząca wspomniała, to rzeczywiście, jest w tym coś na rzeczy w sensie... Tak że być może...)

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Rozumiem, że tę drugą kwestię można rozstrzygnąć drogą interpretacji, a co do pierwszej, gdybyśmy byli przekonani o potrzebie zmiany, jest to sprawa ewidentna. Osobiście jestem do tego przekonana, ale państwo mają tutaj głos decydujący i ogromne znawstwo.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

Tu na pewno potrzebna jest jeszcze dyskusja, potrzebna jest debata. Może jakiś pogląd zostanie ukształtowany na zasadzie konsensusu wśród sędziów, a wtedy będziemy liczyli na wsparcie.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Nie mam sumienia dalej panów męczyć, dlatego nie zachęcam do zabierania głosu, ale jeśli państwo mają ochotę, to proszę bardzo. Ograniczyłam się do formalnej kwestii, chociaż miałam ochotę powiedzieć o konkretnych orzeczeniach i pewnych zasadach. Szczególnie nurtuje mnie sprawa rozumienia zasady sprawiedliwości społecznej – to jest dla mnie jeden z najważniejszych przepisów, trochę podejrzliwie

traktowany. Niektórzy uważają, że zasada sprawiedliwości społecznej to wymysł czasów komunistycznych i zapominają, iż to prymas Wyszyński jeszcze przed wojną napisał książkę o miłości i sprawiedliwości społecznej. Nie ma już na to czasu. Nie mam sumienia panów męczyć, ale chciałabym zapytać, czy nie wpłynęły jakieś wnioski lub skargi, dotyczące kwestii bezrobocia w kontekście ochrony godności, zasady sprawiedliwości społecznej. 80% ludzi bezrobotnych nie ma prawa do zasiłku, a pomoc społeczna jest fakultatywna, a nie roszczeniowa. Osoby niemające prawa do zasiłku straciły także prawo do ubezpieczenia zdrowotnego. Moim zdaniem te unormowania urągają godności człowieka i zasadzie sprawiedliwości społecznej. W jednym punkcie – niebezpośrednio przy omawianiu zasady sprawiedliwości społecznej, tylko zasady solidaryzmu i społecznej gospodarki rynkowej – jest mowa o tym, że chodziło między innymi o sprawiedliwe, proporcjonalne, rozłożenie ciężarów transformacji i tak dalej. Dla mnie jest ewidentne, że w Polsce lat osiemdziesiątych, dziewięćdziesiątych ciężary nie są rozłożone sprawiedliwie. Trybunał oczywiście nie jest od tego, żeby *en bloc* takie kwestie rozważać. Czy nie wpłynęły jednak wnioski dotyczące ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, które by tej kwestii dotyczyły? Żywo się tym zajął rzecznik i niewykluczone, że...

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Marek Safjan:**

Zdaje się, że w tym momencie nie mamy takich wniosków czy skargi. Nie chciałbym jednak wprowadzać pani przewodniczącej w błąd, ale wydaje mi się, że jest jedno z orzeczeń trybunału sprzed dwóch lat, w którym w uzasadnieniu w dość interesujący sposób jest poruszona kwestia bezrobocia, opieki socjalnej nad tymi osobami i wzorca z art. 30 konstytucji.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Mnie również się wydaje, że coś było, chodziło zwłaszcza o bezrobotnych mających na utrzymaniu dzieci.)

Tak, możemy ewentualnie dostarczyć pani przewodniczącej to orzeczenie.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Może znajdę je w tym opracowaniu.
Pani senator Kurska, bardzo proszę.

Senator Anna Kurska:

Myślę, że już nie wypada męczyć panów prezesów.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Bo to było szalenie interesujące...

Tak, nie wypada. Ja również mówię, że nie wypada i znowu zaczęłam mówić. Uznajmy więc, że rzeczywiście tyle nam panowie dali i tyle usłyszeliśmy, za co bardzo dziękujemy. Na ręce panów prezesów składamy wyrazy najgłębszego uznania dla całego Trybunału Konstytucyjnego za tę wielką, imponującą pracę. Prosimy o współpracę w sprawach dotyczących tworzenia prawa.

(Koniec posiedzenia o godzinie 19 minut 00)

