



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(805)

118. posiedzenie
Komisji Ustawodawstwa
i Praworządności
w dniu 10 czerwca 2003 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie informacji prezesa Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 02)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodnicząca Teresa Liszcz)

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dzień dobry.

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawstwa i Praworządności poświęcone rozpatrzeniu informacji prezesa Trybunału Konstytucyjnego o działalności trybunału w 2002 r.

Bardzo serdecznie witam prezesa trybunału, pana profesora Marka Safjana, wiceprezesa trybunału, pana sędziego Andrzeja Mączyńskiego, pana ministra Granieckiego, panią dyrektor, koleżanki i kolegów senatorów, przedstawicieli prasy, pana redaktora, panią sekretarz i panią legislator. Nie wiem, czy w Unii się tak wita, ale podobno już w niej jesteśmy, co oznacza – liczę na to – że będziemy dla siebie bardziej uprzejmi i życzliwi.

Proszę państwa, dostaliśmy bardzo bogate materiały i obszerny, pełny sprawozdanie, a także – dzięki łaskawości kierownictwa trybunału – skrót tej informacji, przeznaczony dla bardziej leniwych lub niemających czasu. Nie możemy narzekać na brak materiałów do dyskusji, ale mimo wszystko, zgodnie z tradycją, poproszę pana prezesa o ustne przedstawienie węzłowych problemów.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan:

Dziękuję bardzo.

Pani Przewodnicząca! Wysoka Komisjo!

Rozpocznę od kilku informacji dość banalnych, ale dobrze obrazujących zakres naszej aktywności. Odczuwamy stały wzrost liczby spraw rozpatrywanych przez trybunał. W zeszłym roku odnotowaliśmy trzysta osiemnaście orzeczeń, wśród których wyroki trybunału stanowiły tylko część – dokładnie było ich sześćdziesiąt jeden. Jestem przekonany, że stały przyrost spraw w trybunale wynika przede wszystkim z tego, że coraz większa liczba spraw jest kierowana w trybie tak zwanej kontroli konkretnej, czyli w trybie, który wynika ze skargi konstytucyjnej z jednej strony i z pytań prawnych z drugiej strony.

Jeśli chodzi o skargi konstytucyjne, trzeba odnotować – sygnalizuję to jako coś istotnego – że poprawia się ich jakość. W tym roku na przykład odnotowujemy niezwykle szybki przyrost tych skarg. Do dzisiaj było sto skarg konstytucyjnych sensu stricto, czyli złożonych przed adwokata, które uznano za skargi i zarejestrowano. Interesujące jest również to, że do początku czerwca spośród tych stu skarg konstytucyj-

nych blisko połowę – były to czterdzieści cztery skargi – skierowano do postępowania merytorycznego. Świadczy to o tym, iż nasze orzecznictwo, które konsekwentnie wyrażało pewną linię w postępowaniu wstępnym, jasno określając wymagania, jakie musi spełniać skarga konstytucyjna, zaczyna przynosić efekty i wydaje się, że będzie ono coraz lepiej znane przez pełnomocników stron. Wyraźnie wynika to ze statystyki dotyczącej obecnego roku, która obrazuje tendencję istniejącą od dłuższego czasu.

Chciałbym też, mówiąc o przyroście spraw i kontroli konkretnej, zwrócić uwagę na niezwykle ważny i moim zdaniem istotny z punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa fakt, a mianowicie na wzrost liczby pytań prawnych kierowanych do trybunału przez sądy powszechne i Naczelny Sąd Administracyjny. Pytań tych rozpatrzono w zeszłym roku trzydzieści. Trzydzieści pytań prawnych skierowanych w konkretnych, toczących się przed sądami postępowaniach, to bardzo dużo spraw. Niestety, nie było wśród tych pytań żadnego pytania z sądu... Nie, było jedno pytanie.

(Głos z sali: Z Sądu Najwyższego.)

Nie, nie, przepraszam, pytanie z Sądu Najwyższego było rozpatrzone w tym roku; zostało do nas skierowane w zeszłym roku, ale rozpatrzyliśmy je w tym. Ogromna większość pytań pochodziła od sądów powszechnych, a kilka od Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd Najwyższy postawił w zeszłym roku jedno pytanie, ale zostało ono rozstrzygnięte dopiero na początku tego roku, a dotyczyło kasacji wniesionej przez rzecznika, o której będę jeszcze mówił.

O czym to świadczy? Jestem przekonany, że mamy tutaj do czynienia z bardzo pozytywnym zjawiskiem wzrostu świadomości konstytucyjnej sędziów, poszerzenia się wrażliwości konstytucyjnej w stosowaniu prawa, która jest dowodem tego, iż sędziowie coraz częściej potrafią korzystać z instrumentarium konstytucyjnego, potrafią dojrzeć problem w kontekście konstytucyjnym, a nie tylko w czysto dogmatyczno-formalnej wykładni prawa. Jest to bardzo istotne, a liczba pytań kierowanych do trybunału wskazuje na pozytywną tendencję i zdaje się zadawać kłam tezę, że istnieje jakoby wielki konflikt pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym i sądami, a mianowicie że sądy, dostrzegając niekonstytucyjność przepisu, który ma być podstawą rozstrzygnięcia, są jednak zdecydowanie bardziej skłonne kierować pytanie do Trybunału Konstytucyjnego niż samodzielnie stosować konstytucję, o czym wielokrotnie mówiliśmy i co musi wywołać krytyczne oceny nie tylko ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Ale ta tendencja właśnie pokazuje zupełnie innego rodzaju zjawisko – uznawania, że w sumie dla systemu prawnego drogą bezpieczniejszą, znacznie lepiej odpowiadającą wymaganiom pewności prawa, jest stawianie pytań i skoncentrowanie kontroli konstytucyjności w jednym tylko upoważnionym konstytucyjnie organie, którym jest Trybunał Konstytucyjny.

Myślę, że wśród problemów podstawowych warto w tej krótkiej informacji, którą zamierzam państwu przedstawić, zwrócić uwagę na oceny dotyczące jakości ustawodawstwa z perspektywy orzecniczej. Zanim sformułuję kilka ocen w tym zakresie, chciałbym zwrócić uwagę Wysokiej Komisji na przygotowane przez trybunał materiały syntetyczne i analityczne, mające pełnić właśnie funkcję informacyjną o tendencjach w określonych, ważnych, dziedzinach naszego orzecznictwa, w których pojawia się trwała linia orzecnicza, w których możemy mówić o wypracowanych zasadach i wyraźnych kierunkach, kierunki te, jak sądzę, mogą też – czy powinny – być dostrzeżone w działalności ustawodawczej. Są to materiały dotyczące prawa podatkowego

w świetle orzecznictwa oraz ochrony praw lokatorów. Materiały te zawierają syntezę dorobku orzeczniczego, gdy chodzi o prawo podatkowe w okresie obowiązywania nowej konstytucji, a nawet z wcześniejszych okresów, ale przede wszystkim pod rządami nowej konstytucji. Myślę, że będzie to ułatwiało śledzenie naszego orzecznictwa i dostrzeganie trwałych punktów odniesienia przy analizowaniu problemów, z którymi także ustawodawca w toku swej działalności się styka. Mam nadzieję, że materiał ten trafił do wszystkich państwa senatorów i może być dobrym instrumentem, użytecznym w pracy legislacyjnej.

Teraz może kilka ocen, które można by sformułować. Oczywiście mogę się tutaj co najwyżej pokusić o bardziej ogólne refleksje, a nie o wyczerpujące oceny związane z jakością prawa. Nasuwa mi się taka oto refleksja, że mamy do czynienia z powtarzalnością błędów w działalności legislacyjnej, która to powtarzalność w pewnych dziedzinach wygląda szczególnie niepokojąco. Muszę znowu się odwołać do przykładu, o którym wielokrotnie mówiłem, a mianowicie do problematyki ochrony praw lokatorów, opłat za mieszkania, gdzie dopiero orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z października zeszłego roku mogło doprowadzić po raz któryś z rządu do stanu zgodnego z konstytucją, eliminując wyraźnie niekonstytucyjny przepis art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, który zresztą powtarzał w sposób idealny błędy wcześniej zakwestionowane w orzecznictwie trybunału. Jest to dość charakterystyczny przykład.

Inny przykład to powtarzająca się, niestety, wadliwość konstrukcji delegacji ustawowych do wydania przepisów wykonawczych. Zdawałoby się, że powiedziano już niemal wszystko na temat tego, jak powinna wyglądać, w myśl art. 92 konstytucji, dobrze skonstruowana delegacja do wydania przepisów wykonawczych. Ma ona szczegółowo określać zakres oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Niestety, praktyka legislacyjna pokazuje, że w tej dziedzinie dzieje się niedobrze i że niejednokrotnie trybunał musiał interweniować, uznając owe podstawy za niewystarczające, co niewątpliwie jest wyjątkowo dotkliwe w sferze przepisów prawa podatkowego, gdzie rygory ustawodawcze, rygory konstytucyjne są szczególnie wysokie. Art. 217 konstytucji pozostawia bardzo niewielki manewr dla regulacji przepisów wykonawczych. Wydawałoby się, że trybunał wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach elementy wynikające z art. 217, które muszą być przedmiotem regulacji ustawowej, a mimo to nieustannie napotykałyśmy w naszym orzecznictwie wadliwości naruszające ten artykuł.

To jest oczywiście dolegliwe z wielu powodów. Jednym z tych powodów są konsekwencje natury budżetowej. Pamiętajmy, że niejednokrotnie mamy tutaj do czynienia z koniecznością zakwestionowania przepisów, które stanowiły podstawę naliczenia podatków, a wobec tego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności przepisu z powodów formalnych, choćby nawet dotyczyło to jak najbardziej słusznego podatku, może otwierać roszczenia podatników o zwrot zapłaconych kwot z odsetkami ustawowymi. Dla budżetu są to bardzo poważne obciążenia. Stąd też trybunał w niektórych wypadkach próbuje znaleźć rozwiązanie, o czym będę mówił przy omawianiu skutków naszych orzeczeń. Niewątpliwie jednak tego rodzaju ingerencja w system prawa podatkowego zawsze jest źródłem zwiększenia stanu zagrożenia dla finansów publicznych, ale konstytucja ma swoje miejsce w tym systemie i musi być respektowana nawet w sytuacji, w której takie zagrożenia się pojawiają.

Sądzę, że orzecznictwo z 2002 r. pokazuje też bardzo dobrze, w jakim stopniu niejasność i nieprecyzyjność systemu prawnego może być źródłem ogromnych pro-

blemów konstytucyjnych. Rozstrzygnięcie w sprawie ustawy 201 o wynagrodzeniach dla pielęgniarek...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: 203.)

Przepraszam, 203.

...jest przykładem tyleż charakterystycznym, co smutnym, bo pokazuje, że właściwie nie można tu było znaleźć dobrego wyjścia. Przy okazji tego orzeczenia trybunał, mając pełną świadomość, że przepis jest zdecydowanie wadliwie skonstruowany, musiał ważyć wartości i powiedział, iż jeżeli ustawodawca skonstruował przepis wadliwy, ale zarazem stworzył oczekiwania dla adresatów normy prawnej – w tym wypadku dla kategorii osób, które nie należą do najzamożniejszej części naszego społeczeństwa i których oczekiwania w pewnym momencie były wywołane przez samego ustawodawcę – przepis ten, pomimo jego wadliwości, musi być zachowany w systemie.

Trybunał Konstytucyjny podjął próbę interpretacji wadliwych rozwiązań systemowych, ale przecież próba interpretacji też ma swoje granice. Nie może ona zastąpić wykreowania nowego mechanizmu, nie może zastąpić wadliwych przepisów. Dzisiaj już coraz częściej, niestety, dochodzą do nas sygnały, że to orzeczenie trybunału bywa różnie rozumiane i – mówiąc nieładnie – generuje dalsze koszty systemu publicznej służby zdrowia. W naszym orzeczeniu wyraźnie wskazywaliśmy na potrzebę interwencji ustawodawczej w celu rozwiązania tego problemu w sposób kompleksowy. Oczywiście że system skorygowany przez trybunał w związku z taką jego interpretacją pozostał. Mógł on działać, przy racjonalnej wykładni, ale był narażony na niebezpieczeństwo niepewności stosowania prawa. I to się dzisiaj wyraźnie odczuwa – bez interwencji ustawodawczej problemu tego załatwić nie można. Ustawa pielęgniarska jest przykładem wskazującym, że są tego rodzaju sytuacje niejasności prawa, wadliwości legislacyjnej, których poprawienie w istocie rzeczy, z punktu widzenia wartości społecznych, jest już po prostu niemożliwe. Nie możemy przecież przerzucać na tę grupę zawodową wszystkich negatywnych konsekwencji, czyli zabrać pielęgniarkom wynagrodzenie, które przez półtora roku było naliczane i nie było przez nie pobierane. Tego rodzaju rozwiązanie nie jest możliwe do obrony z punktu widzenia art. 2 konstytucji. Mamy tu do czynienia z sytuacją bez wyjścia, pułapką, która w żadnym razie nie powinna być tworzona przez ustawodawcę, bo może to prowadzić do dramatycznych konsekwencji dla całego systemu. To taka bardziej ogólna refleksja na tle tego przypadku.

Chciałbym także zwrócić uwagę na problem tak zwanych zaniechań, a może lepiej pominięć legislacyjnych, które coraz częściej pojawiają się w naszym orzecznictwie w związku z jakością ustawodawstwa. Otóż niektóre rozstrzygnięcia trybunału wywodzą niekonstytucyjność z faktu pominięcia jakiegoś elementu w konstrukcji normatywnej, skonstruowania przepisu w sposób, który wyłączając pewne elementy, uniemożliwia ochronę wartości konstytucyjnych. Może podam tu dwa przykłady.

Jeden przykład dotyczy mienia zabużańskiego. Trybunał dostrzegł wadliwości w art. 212 ustawy o gospodarce gruntami i stwierdził, że wyłączenie pewnych kategorii nieruchomości rolnych z przepisu stwarzającego podstawę do swoistej kompensacji dla właścicieli mienia zabużańskiego jest niezgodne z konstytucją.

Drugi przykład to rozstrzygnięcie z zeszłego roku, związane ze stypendiami socjalnymi dla studentów studiów wieczorowych, gdzie ustawodawca stworzył system pomocy socjalnej dla studentów, pomijając cały sektor pomocy socjalnej dla studentów

studiów wieczorowych i zaocznych. Dotyczyło to pomocy socjalnej, ale również stypendiów naukowych – za dobre wyniki w nauce.

Tu mamy do czynienia z przykładami bardzo skomplikowanych sytuacji. Okazuje się, że docieramy też do pewnych granic możliwości działania Trybunału Konstytucyjnego. W wypadku mienia zabużańskiego trybunał wydał orzeczenie, które wydawało się być jednoznaczne: niekonstytucyjność ze względu na to, że mechanizm kompensacyjny nie może de facto działać. I cóż się dzieje? Otóż po wydaniu tego orzeczenia prezesi Agencji Mienia Wojskowego i Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oświadczają, że nie interesuje ich wyrok Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ ustawodawca nie stworzył nowego przepisu. Chociaż wyrok ten stwierdza wyraźnie niekonstytucyjność przepisu x, y z powodu braku elementów kompensacyjnych, czy z powodu wyłączeń mienia podlegającego zaliczeniu określonych składników, są to jednak przepisy, które nie mogą być stosowane przez owe organy bez interwencji ustawodawczej, bez stworzenia nowego przepisu. Jest to chyba dość niebezpieczny przykład wadliwego odczytywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, ale też przykład na to, że ustawodawca – myślę tutaj przede wszystkim o działaniach parlamentu – powinien w większym stopniu zwracać uwagę na konsekwencje wynikające z orzeczeń.

My staramy się w naszych orzeczeniach sygnalizować potrzebę wyraźnego zapisu normatywnego kwestii, które były przez nas badane, jeżeli taka potrzeba jest zidentyfikowana w orzecznictwie. Staramy się to docenić i przekazywać na przykład marszałkowi Senatu czy marszałkowi Sejmu nasze życzenia, z jednym zdaniem dodanym tam, gdzie to potrzebne: prosimy o rozważenie celowości interwencji legislacyjnej. I marszałek Sejmu, i marszałek Senatu dostają tego rodzaju pisma od prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Oczywiście w tym wypadku też tak się stało, tylko nie było interwencji.

W wypadku stypendiów socjalnych nasze orzeczenie wskazywało na zgodność z konstytucją, ale zawierało wysłaną do parlamentu sygnalizację, że stan pominięcia grupy studentów – liczniejszej niż w wypadku studiów dziennych – jeśli chodzi o jakąkolwiek pomoc socjalną, naukową wymaga uzupełnienia – interwencji ustawodawczej. Nic z tego nie wyszło, sygnalizacja do dziś, mimo kolejnych interwencji rzecznika praw obywatelskich, nie została uwzględniona.

Jak się okazuje, te zaniechania legislacyjne – nazwijmy to skrótowo, może nieprecyzyjnie, bo to nie są w ścisłym tego słowa znaczeniu zaniechania, a pominięcia czy niekonstytucyjność przez pominięcia legislacyjne – wywołują określone problemy, ale też wskazują na konieczność zdecydowanie lepszej kooperacji parlamentu, czyli legislatora, z Trybunałem Konstytucyjnym, by właśnie to nasze orzecznictwo podlegało jednak znacznie bardziej precyzyjnemu, stałemu monitorowaniu. Inaczej mamy bowiem do czynienia z tego rodzaju sytuacjami, które się w systemie prawnym pojawiają.

Jeśli chodzi o kwestie bardziej ogólne, to chciałbym zwrócić uwagę na tę, która wywołuje wiele znaków zapytania i wątpliwości w odbiorze. Trybunał Konstytucyjny mianowicie w coraz większym stopniu natrafia na ogromne problemy wiążące się z pytaniem o konsekwencje naszych orzeczeń. Jakie one są, czy polegają tylko na działaniu na przyszłość, w stosunku do stanów *pro futuro*, czy może także w stosunku do stanów wstecznych? A jeżeli jakiś stan był ukształtowany pod rządami przepisów uznanych wcześniej za niezgodne z konstytucją, to co się z nim dzieje? Jaka jest konsekwencja w odniesieniu do przepisu, który wypada z systemu prawnego na skutek

wyroku trybunału – czy przepis ten jest nieważny, czy traci moc dopiero od pewnego momentu? Te pytania coraz częściej pojawiają się w naszej praktyce i są konsekwencją kilku lat doświadczeń, w których trybunał działa już jako organ wydający ostateczne rozstrzygnięcia. Rzecz ciekawa, że te pytania nie pojawiały się wcześniej, przynajmniej z taką ostrością. Nie pojawiały się wcześniej dlatego, że parlament nasze orzeczenia analizował po raz drugi – mógł je przyjąć lub odrzucić – a wobec tego był odpowiedzialny za konsekwencje orzeczeń trybunału. Mógł na przykład dodać przepisy wykonawcze, przepisy przejściowe, ukształtować, krótko mówiąc, stan prawny w sposób odpowiadający określonym założeniom. W tej chwili trybunał wydaje orzeczenia ostateczne, a wobec tego musi spoglądać z ogromną wyobraźnią i przewidywalnością na to, co się będzie działo po przyjęciu takiego lub innego rozstrzygnięcia – w rozmaitych sferach, bo tu nie chodzi tylko o konsekwencje budżetowe, ale również o konsekwencje użytkowe. Chodzi tutaj o cały system bezpieczeństwa prawnego. My nie mamy do czynienia z możliwością wydania przepisów przechodnich, tak jak to czyni ustawodawca. Mamy bardzo ograniczone regulacje w samej konstytucji, co wynika z naszych orzeczeń. Poza tym że są one ostateczne i że postępowanie może być wznowione, tak naprawdę niewiele z tego wynika. To jest zupełnie inaczej niż na przykład w Austrii, gdzie bardzo rozbudowana jest regulacja konstytucyjna dotycząca skutków wyroków; zupełnie inaczej niż w Niemczech, gdzie też ta regulacja jest bardzo rozbudowana. No i natrafiamy tutaj na ogromne kłopoty, bo trzeba powiedzieć, w istocie bez żadnej przesady, że orzeczenia trybunału w kształcie obecnym są w istocie prawotwórcze, prawodawcze. Możemy tu powiedzieć: negatywnie prawodawcze, ale bez względu na to, jak to zakwalifikujemy czy jakie wybierzemy, określenie, wiadomo, że mamy do czynienia z rozstrzygnięciami, które konstytuują nowy stan prawny, tylko że konstytuują go bez zabezpieczeń istniejących po stronie parlamentu. Nie mamy *vacatio legis*, nie mamy przepisów przejściowych, nie możemy jednoznacznie i precyzyjnie określać wynikających stąd konsekwencji.

Ale pomimo tych właśnie, powiedzmy sobie, luk na poziomie samej konstytucji, luk istniejących w systemie prawnym, trybunał musi poradzić sobie z tym zagadnieniem i dlatego w tej chwili konsekwencje orzeczeń są przy każdym wyroku przedmiotem bardzo istotnych debat merytorycznych wśród sędziów.

Konsekwencją przykładania do tego ogromnej wagi jest także zmiana formuły naszych orzeczeń w wielu wypadkach. W sentencji niektórych orzeczeń, w których chodzi o daleko idące konsekwencje, staramy się określać, co może wynikać z konkretnego orzeczenia. Przykładem tego jest niepopularne – mam tego pełną świadomość – orzeczenie o opłatach za parkowanie w mieście stołecznym Warszawie. W orzeczeniu tym trybunał uznał, że przepisy są niekonstytucyjne, ale odroczył utratę ich mocy wiążącej oraz wyraźnie powiedział, iż uiszczono opłaty nie podlegają zwrotowi. I tu mamy do czynienia właśnie z funkcją trybunału polegającą na tym, że stara się on zminimalizować negatywne konsekwencje – na różnych polach – ingerencji w system ustawodawczy i szuka odpowiednich dróg ku temu. Oczywiście gdyby nasz wyrok wszedł od razu w życie, to konsekwencje utraty podstaw dla opłat za parkowanie byłyby dramatyczne dla większości dużych metropolii w Polsce, bo nie byłoby żadnych mechanizmów, które mogłyby zahamować ruch do centrów miast. Oczywiście ustawodawca może skonstruować takie sytuacje w odpowiedniej regulacji, ale Trybunał Konstytucyjny ma świadomość tego, że usunięcie przepisu prowadzi do konsekwencji

trudno przewidywalnych, wobec tego musi działać z ostrożnością. Stąd to odroczenie terminu, które się pojawiło w wyroku o opłatach drogowych.

Podobnie charakterystycznym wyrokiem – na który też zwracam państwu uwagę – z punktu widzenia konsekwencji bardzo znaczącym, precedensowym, był wyrok dotyczący podatku akcyzowego...

Czy pani pamięta, jaka była sygnatura tego wyroku?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

To może mi to pani sprawdzić?

...od paliw płynnych. Trybunał uznał, iż w tym wypadku uiszczony przez podatnika podatek nie będzie podlegał zwrotowi, mimo że podstawa tego podatku była niekonstytucyjna. W uzasadnieniu wyroku jest wywód – skomplikowany, ale chyba prawniczo jasny – wskazujący na to, że gdyby podatnik w takiej sytuacji żądał zwrotu podatku, to by dochodziło do swoistego bezpodstawnego wzbogacenia po stronie podatnika, w tym wypadku bowiem ciężar ekonomiczny podatku akcyzowego spoczywał niejako na konsumentach, na klientach, a nie na samym podatniku, czyli właścicielach stacji benzynowych. Konsument płacił ten podatek w cenie paliwa, a żądać zwrotu mógł właściciel stacji benzynowej, mówiąc w skrócie i uproszczeniu. Ale to pokazuje, że musieliśmy tu rozstrzygnąć dylemat. Gdyby nie było tego rozstrzygnięcia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, to mielibyśmy do czynienia z tysiącami roszczeń kierowanych do Skarbu Państwa o ogromne pieniądze.

(Głos z sali: 6 marca, P 7/00).

Tak, to jest z 6 marca, P 7/00, w wyniku pytania prawnego NSA.

Mając na uwadze tego typu konsekwencje, trybunał musiał podjąć bardzo niekonwencjonalne czy niestandardowe rozstrzygnięcie, by zminimalizować wynikające stąd skutki negatywne dla systemu.

Tu jeszcze uwaga dotycząca konsekwencji wyroków trybunału i pewna refleksja pesymistyczna. Okazuje się, że mamy do czynienia z brakiem synchronizacji orzecznictwa, mówiąc eufemistycznie. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu, o którym dzisiaj wspominałem, o mieniu zabużańskim, bardzo wyraźnie powiedział, że umowy republikańskie nie tworzą podstaw kompensacyjnych bezpośrednio. Ale to ustawodawca stworzył samodzielny mechanizm kompensacyjny, który nie jest realizowany i dlatego przepisy w ustawie o gospodarce nieruchomościami są niekonstytucyjne. Ten wyrok nie jest wykonywany...

(Sygnał telefonu komórkowego)

Przepraszam. A nie, to nie u mnie.

...ponieważ prezesi agencji twierdzą, że dopóki ustawodawca nie stworzy nowych regulacji, realizacja tego wyroku w zasadzie nie będzie możliwa. Konsekwencja jest taka, że mamy już do czynienia z kolejnymi rozstrzygnięciami sądów krakowskich w sprawie zabużan przeciwko Skarbowi Państwa. Mam przed sobą wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie przeciwko Skarbowi Państwa, wydany 7 kwietnia 2002 r., opiewający na 330 tysięcy zł. Sądy, uznając fakt inercji państwa, przejawiającej się w niewykonywaniu przez nie przyrzeczeń danych zabużanom, będą prawdopodobnie w tym kierunku zmierzały. Oczywiście tutaj przyjęto nieco inne założenia. Trudno powiedzieć, jaki będzie dalszy ciąg, ale występują tu dwa zjawiska negatywne: z jednej strony brak synchronizacji orzecznictwa – no bo jako przesłanki rozumowania sądu powszechnego przyjęto nieco inne założenia niż w uzasadnieniu Trybunału Konstytucyj-

nego – a z drugiej strony z wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie zostały wyciągnięte konsekwencje przez właściwe organy państwowe. Gdyby organy te po wydaniu wyroku w grudniu podjęły odpowiednie, skuteczne działania, to może by nie dochodziło do tego rodzaju sytuacji.

Co więcej, muszę tutaj – całkowicie na marginesie – powiedzieć, że pewnie wiadomo Wysokiej Komisji, iż w tej chwili na rozstrzygnięcie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka czeka kilkaset skarg zabużan, a wartość tych skarg jest obliczana na wiele miliardów złotych. Jedna z nich na zasadzie pewnej sygnalizacji jest już dopuszczona do merytorycznego rozpoznania, jest tylko odroczony termin wydania wyroku. Jeżeli więc nie zostaną podjęte mechanizmy ustawodawcze w systemie prawnym Rzeczypospolitej, to można się spodziewać jak najgorszego scenariusza z punktu widzenia działań mechanizmu kontroli funkcjonującego poza Polską, czyli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jest to bardzo niebezpieczna sytuacja.

Wypada też wspomnieć o tych kwestiach formalnych, bo to jest także przyczynek do sposobu informowania o orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Okazuje się mianowicie, że informacja o orzeczeniach trybunału jest bardzo często wadliwa. Nawet dziennik ustaw, urzędowa publikacja aktów normatywnych, nie uwzględnia w swej metryce faktu kontroli określonego przepisu czy aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny. Jeżeli mamy na przykład wyrok trybunału wydany na zasadzie interpretacji zgodności z konstytucją „pod warunkiem, że”, to dziennik ustaw, w którym ten wyrok opublikowano, nie jest uwidaczniany w urzędowych publikacjach dziennika ustaw, jednolitego tekstu aktu normatywnego. Nie sprzyja to poszerzaniu wiedzy na temat orzecznictwa i może prowadzić do tego, że czasami powtarzają się identyczne błędy legislacyjne. Nie wspominam już o systemie baz zawierających informacje o orzecznictwie, jak na przykład „Lex”, „Lex Polonica”, czy o publikacjach wydawniczych domów prawniczych, gdzie mamy do czynienia na przykład z wydawnictwami kodeksu cywilnego, podstawowego aktu normatywnego, w którym nie ma żadnej informacji, że interpretacja art. 417 kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa została poddana zasadniczej zmianie, przyjętej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego sprzed dwóch lat. Takiej informacji nie ma. Bardzo wiele jest publikacji tego typu.

To jest jednak problem na odrębną debatę. Potrzebne jest tutaj sformułowanie jakiejś linii, jednolitej koncepcji publikowania informacji o orzecznictwie trybunału. Fakt, że przepis, akt normatywny, był przedmiotem analizy w naszym orzecznictwie, zawsze powinien być uwidoczniony w odpowiednich metrykach aktu normatywnego i odpowiednich przypisach do poszczególnych regulacji poddawanych badaniom.

Jeśli chodzi o kwestie związane z poszczególnymi rozstrzygnięciami orzecznictwami, to może już nie będę powtarzał informacji zawartych w naszej syntezie. Na koniec chciałbym tylko podkreślić, że w ubiegłym roku poza działalnością orzecznictw Trybunał Konstytucyjny prowadził bardzo ożywioną wymianę z europejskimi sądami konstytucyjnymi. W Brukseli odbyła się konferencja europejskich trybunałów konstytucyjnych na bardzo ciekawy temat: sądy konstytucyjne a prawo wspólnotowe. Z tego płyną zresztą bardzo interesujące spostrzeżenia dla nas; za chwileczkę rzecz będzie niezwykle aktualna dla naszego systemu prawnego. Już w tej chwili prowadzimy dość wnikliwe analizy i dyskusje, biorąc pod uwagę wspomniany temat konferencji. Na moje zaproszenie i zaproszenie prezesa Sądu Najwyższego niedawno przybył do nas

z wizytą prezes Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, profesor Iglesias, który prezentował swoje refleksje na temat: Konstytucja a prawo wspólnotowe w ujęciu orzecznictwa luksemburskiego ETS. Ten problem będzie stale wymagał analiz z naszej strony. Zbliżamy się do punktu, w którym powstaną pytania związane z zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do prawa wspólnotowego.

W zeszłym roku mieliśmy także bardzo rozbudowane kontakty z sądem litewskim – to już tradycyjnie – była konferencja w Polsce. Kontynuujemy w pełnym składzie spotkania seminaryjne, konferencyjne z sądem litewskim. Fakt ten jest już znany w całej Europie i powszechnie uznawany za model dobrych relacji sądów konstytucyjnych, które mają charakter roboczy, merytoryczny i rzeczywiście prowadzą do tworzenia, można rzec, wspólnej jakości. Coraz częściej wzajemnie oddziałujemy na siebie, na swoje myślenie konstytucyjne. Trybunał litewski, który niebawem, za kilka miesięcy, będzie obchodził dziesięć lat istnienia, zawsze podkreślał, że swoje inspiracje w pierwszych latach orzeczniczej działalności czerpał przede wszystkim z Polski, że my jesteśmy dla niego ważnym punktem odniesienia. Przyjemnie jest słyszeć, że tego rodzaju wymiana może mieć tak dobre efekty. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo panu prezesowi za bardzo interesujący wstęp do dyskusji.

Otwieram dyskusję. Myślę, że nie będziemy dzielić jej na fazę pytań i dyskusji właściwej, bo to sztuczny podział, utrudniający czasem wystąpienia.

Proszę bardzo, kto z państwa chciałby zabrać głos jako pierwszy? A może jeszcze chciałby zabrać głos ktoś z naszych znakomitych gości? Nikt już nie chce zabrać głosu po prezesie.

(Głos z sali: Dziękuję bardzo. W ramach dyskusji...)

Pani senator Koszada, bardzo proszę.

Senator Aleksandra Koszada:

Dziękuję, Pani Przewodnicząca.

Praktycznie trudno tu dyskutować, jeżeli się przeanalizowało tak bogaty materiał, zawierający rzeczywiście wiele wiadomości. Ale może ja przewrotnie zadam pytanie. Toczy się odwieczny spór o poprawki Senatu – już kiedyś żeśmy na ten temat dyskutowali – i można powiedzieć, że w konstytucji jest luka, że poprawka senacka nie jest tam zdefiniowana. Miałabym więc pytanie, jak powiedziałam, przewrotnie: Czy gdyby ingerencja Senatu mogła być większa, nie poprawiłoby to jakości tworzonego prawa? Jak pan prezes to ocenia? Dziękuję.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan:

Tak od razu, Pani Przewodnicząca, tak?

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Jak panu wygodnie.)

Linia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest dość stabilna w tym zakresie. Można powiedzieć, że pani senator stawia to pytanie z punktu widzenia pewnej hipotezy. Otóż ja mogę przedstawić swój własny pogląd na ten temat. A mój pogląd jest taki, że Senat, jeżeli istnieje jako druga izba parlamentu, powinien mieć zdecydo-

wanie mocniejsze kompetencje ustawodawcze. Powinien mieć zdecydowanie poszerzone możliwości wprowadzania poprawek do ustaw, krótko mówiąc, powinien mieć większy udział – jak to zresztą wynika z konstrukcji kompetencji ustawodawczych drugiej izby w wielu krajach europejskich – w tworzeniu prawa. Musimy pamiętać, że to wymagałoby jednak zmian konstytucyjnych, ale jestem przekonany, że tutaj trzeba poszukiwać przede wszystkim sensu istnienia drugiej izby, to znaczy tego, żeby Senat mógł w sposób bardziej aktywny oddziaływać na tworzone prawo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję.

Proszę bardzo, kto z państwa chciałby zabrać głos?

Pan senator Jamróz, proszę uprzejmie.

Senator Adam Jamróz:

Bardzo dziękuję pani przewodniczącej, że zaraz na początku pani zaznaczyła, iż właściwie jest to jak gdyby wspólne posiedzenie kierownictwa Trybunału Konstytucyjnego i komisji. Trudno mi sobie nawet wyobrazić, żebyśmy zadawali jakieś pytania o charakterze kontestującym. Wytlumaczę, dlaczego. Przy tej niespójności prawa i pośpiechu w jego tworzeniu trybunał od wielu lat porządkuje system prawa, zapełnia luki. Mniejsza z tym – pan prezes ma rację – czy zawsze jest to prawotwórstwo, czy nie. To jest prawotwórstwo, ale całe szczęście, że ono jest, bo gdyby go nie było, to w ogóle niemożliwe by było stosowanie prawa, unikanie sprzeczności, eliminowanie niekonstytucyjnych przepisów itd.

Jedno mnie niesłychanie zaniepokoiło – myślę zresztą, że nie tylko mnie, ja bałem się, iż taki moment nadejdzie w Polsce – że egzekucja prawa zawsze będzie cierpiała. Z chwilą gdy egzekucja wyroków trybunału, które są ostateczne, nie jest realizowana, dochodzi do niesłuchania niebezpiecznych precedensów. Wymaga to wspólnego zastanowienia się organów naczelnych państwa: parlamentu – nie tylko rządu – i kierownictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Ale ja bym chciał zasygnalizować, proszę państwa, inną kwestię, która mnie od pewnego czasu dręczy. Będąc członkiem Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, usiłowałem zabierać głos, ilekroć panowie ministrowie bądź przedstawiciele ministerstwa referowali te sprawy, później jednak zrezygnowałem z tego. W czym rzecz? W tym ogromnym pośpiechu traktuje się dyrektywy Komisji Europejskiej jako akty prawne, *in extenso* wstawia się wręcz pewne ich fragmenty do naszych ustaw. Wyobrażam sobie, co będzie za parę lat. Jeżeli chodzi o trybunał, to od 1 maja 2004 r. trzeba liczyć dwa lata i myślę, że wszystkie kwestie dotyczące czy to skarg, czy zwłaszcza sprzeczności między przepisami zaczną napływać.

Chciałbym także zwrócić uwagę na następujące sprawy. Otóż są tam transformowane pojęcia zupełnie obce naszemu systemowi, a ponieważ zwykle są one tłumaczone dosłownie i w pośpiechu, trudno przetłumaczyć je dobrze. Także zdania nie nadają się do dosłownego tłumaczenia. Nie chcę robić wyводу, ale jest to sprawa, która niesłychanie mnie niepokoi. Obserwowałem to z bliska i, niestety, przebijający z wypowiedzi pana prezesa pesymizm w moim wypadku jest jeszcze głębszy, jeśli chodzi o tę kwestię, która, przypuszczam, się pojawi gdzieś za trzy lata. Pomijam już inne rze-

czy. Jeżeli jest to tłumaczenie z języka angielskiego, to występują tam terminy, których w prawach państw kontynentalnych nie ma. To jest zupełnie inny system. Nie chcę cytować przykładów, bo niektóre są wstrząsające.

Odnieśliśmy ogromny sukces, jesteśmy praktycznie w Unii. Mówi się o cenie ekonomicznej, kosztach ekonomicznych i innych kwestiach, ale trzeba pamiętać, że to spowoduje dalszy, niestety widoczny za parę lat, chaos w systemie prawa. I to jest druga sprawa, którą chciałbym się zająć, a dotyczy ona poprawek. Muszę się przyznać, *mea culpa*, do pewnej konstatacji. Jako senator, który widocznie nie zgłębił wcześniej problematyki orzecznictwa, miałem trochę pretensji do trybunału o dość stałe orzecznictwo – tak, jest tu stała linia – w kwestii poprawek senackich. Ale, na Boga, jak w to wniknąłem, to sobie pomyślałem: chwała trybunałowi, że w ogóle usiłuje to uporządkować. Proszę państwa – przepraszam, nie chcę przedłużać dyskusji – mimo że konstytucja z 1952 r. została znowelizowana w 1989 r., pozostawiono w niej przepis, z którego wynika, iż ustawa to akt stanowiony przez Sejm. Później wprowadzono drugą izbę, ale siłą rozpędu zapis pozostał. W gruncie rzeczy mamy dwa pojęcia ustawy...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Być może. Wolę nie zakładać, że tak jest.

...jako aktu przekazywanego przez Sejm Senatowi – mówię to nieprzypadkowo w gronie tej komisji, bo myśmy wiele razy na ten temat dyskutowali – i ustawy jako aktu finalnego podpisywanego przez prezydenta. Co właściwie powinno mieć priorytet? Coś w rodzaju *lex specialis* – akt przekazywany przez Sejm Senatowi. Jak z tego wszystkiego zrobić spójny system prawa? Powiem szczerze, że jestem pełen podziwu, iż trybunał stara się utrzymać tu jednolitą linię.

Pewne wątpliwości budzi fakt, który chciałabym tu zasygnalizować, a który grozi wszystkim sądom konstytucyjnym. Mianowicie tam, gdzie istnieje daleko posunięta zgoda między izbami, czasami – tak mi się wydaje – interwencja trybunału sięga zbyt daleko. Ale z drugiej strony co trybunał ma robić, jeżeli to jest obowiązek, a nie możliwość, opcja, dobrowolność czuwania nad zgodnością przepisów ustawowych z przepisami konstytucji.

Są to główne refleksje – bo nie chcę mówić o innych kwestiach – które mnie natchodzą i cieszę się, że toczymy tę dyskusję w takim klimacie, podczas wspólnego spotkania. Broń Boże nie chodzi mi o odpytywanie tutaj trybunału. To jest chyba, Panie Prezesie, nowe zjawisko na taką skalę. Rok temu nie słyszałem o kwestii, o której pan prezes mówił w tak niepokojący sposób: że wyroki ostateczne nie są respektowane przez naczelne organy państwowe. Jeszcze raz więc podkreślę: to wymaga szybkiej interwencji polegającej na tym, że przedstawiciele reprezentujący naczelne organy państwowe powinni się spotkać i zastanowić nad tym. To nie może spadać tylko na barki Trybunału Konstytucyjnego. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję.

Kto z państwa chciałby zabrać głos?

(*Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Mączyński: Można do dyskusji?*)

Bardzo proszę, pan prezes Mączyński.

Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Mączyński:

Chciałbym się odnieść do dwóch pierwszych kwestii, które poruszył pan senator Jamróz. Otóż trybunał, tak jak zastanawiam się nad jego naturą, ma pewne cechy sądu, konstytucja zalicza go do władzy sądowniczej. Ale zarazem działalność trybunału ingeruje w porządek prawny, czyli jego funkcja zbliża go do ustawodawcy; nieprzypadkowo mówi się, że jest to ustawodawca negatywny. I tak to trzeba widzieć, że to jest jakość wynikająca z tej i z tej władzy. Trybunał orzeka o zgodności przepisów prawa z konstytucją. Jeżeli stwierdzi, że przepis jest niezgodny z konstytucją, to przepis ten traci moc obowiązującą i następuje zmiana stanu prawnego. Proszę zwrócić uwagę, że jest to narzędzie, powiedzmy, mało subtelne. Gdybyśmy to porównali z lekarzem, to może on amputować palec, dłoń, całą rękę, może też uciąć głowę. Prawda? Otóż ustawodawca, który dostrzega potrzebę zmiany przepisu na przykład dlatego, że pochodzi on z wcześniejszego okresu jest niezgodny z obecną konstytucją, ma o wiele szersze możliwości działania. Nieraz widzimy, że jeszcze utrzymują się w mocy przepisy sprzed okresu obowiązywania tej konstytucji, nie doszło do ich zmiany, mimo że od wejścia w życie nowej konstytucji minęło pięć lat. I co teraz z tym zrobić? Trybunał może tylko powiedzieć, że przepisy te są niezgodne z konstytucją, wobec czego tracą one moc.

Są także przepisy wydane podczas obowiązywania tej konstytucji, ale oceniane przez trybunał jako niezgodne z nią. Tutaj bardzo istotna, nieodzowna, jest ścisła współpraca między trybunałem i organami władzy ustawodawczej. Nie da się właściwie wyobrazić normalnego działania trybunału bez, że tak powiem, rezonansu po stronie ustawodawcy. Współpraca ta polega nie tylko na tym, że poseł przychodzi przed trybunał i prezentuje stanowisko Sejmu w danej sprawie. To jest oczywiście bardzo istotne, ale na tym się sprawa nie kończy. Chodzi o to, żeby była reakcja po wyroku trybunału.

Dwa orzeczenia, z których wynika, że wyrok trybunału nie oznacza, iż można dochodzić zwrotu opłat wstecz, są w pewnym stopniu wyrazem takiej szamotaniny trybunału, co z tym zrobić. Gdyby można było liczyć na to, że sądy zrozumieją intencje trybunału, byłaby tu jakaś dokładniejsza regulacja i nie trzeba by było szukać takiego instrumentu. Gdyby można było liczyć, że po wyroku trybunału dojdzie do wydania przepisów, które w miejsce przepisu amputowanego wprowadzą niezbędne zmiany stanu prawnego... Czasem przecież trzeba usunąć jeden przepis i w jego miejsce dać coś innego albo starać się ukształtować ten przepis inaczej.

Wyłączenie przepisu jeszcze nie doprowadza do tego, że system prawny jest zgodny z konstytucją, spójny i harmonijny. Nasze doświadczenia w tym zakresie są bardzo pesymistyczne. Bo nawet wtedy kiedy trybunał formułuje postanowienie sygnalizacyjne – a robi to bardzo rzadko – nie ma na to reakcji. A kiedy trybunał formułuje postanowienie sygnalizacyjne, to można powiedzieć, sprawa jest już nie do zniesienia. Dlatego pokazuje palcem: trzeba zapewnić spójność prawa czy usunąć lukę w takim i takim zakresie. Nie jest to narzędzie nadużywane przez trybunał, a mimo to nie znajduje odzewu. Z jednej strony jest przekonanie, że trybunał zrobił swoje, ale my robimy swoje, to znaczy nie robimy tutaj nic, bo my się o to nie mamy troszczyć. A może jest to ocena, że trybunał zrobił źle, może przekonanie, że jak już trybunał coś zrobił, to nie ma do czego wracać. Gdy prezes trybunału wysyła wyroki do marszałka Sejmu jako organu, który wydał kwestionowany akt, to od jakiegoś czasu umieszcza

się na nich formułkę, że zwraca się uwagę na potrzebę podjęcia stosownych działań ustawodawczych. Ale działania te, niestety, nie następują i stąd faktyczne skutki, jakie wywołują orzeczenia trybunału, nie zawsze są takie, jakie być powinny. Trybunał stara się z tego dość prymitywnego, jak powiedziałem, prostego narzędzia, jakie ma – tego noża do amputacji – korzystać bardzo ostrożnie, stara się przekształcić to narzędzie w bardziej subtelny skalpel. Ale możliwości trybunału w tym zakresie nie są nieograniczone. Tutaj byłoby potrzebne wczucie się przez ustawodawcę w motywy wyrażone w uzasadnieniu trybunału i wyciągnięcie z tego wniosków, co należy tu zrobić w przyszłości.

Z tym jest jeszcze bardzo kłopotliwa sprawa, o której była mowa, dotycząca informowania o orzeczeniach trybunału. Dla mnie zupełnie niezrozumiałe jest to, że w metryczce „Dziennika Ustaw” pomija się informacje o tym, iż w tymże dzienniku zostało ogłoszone orzeczenie trybunału. I w ten sposób ono znika, jest w „Dzienniku Ustaw”, ale żeby je znaleźć, trzeba się przekopać przez wiele stron. W jeszcze większym stopniu dotyczy to wydawnictw, z których korzystamy na co dzień – różnych systemów komputerowych, publikacji drukowanych. Tu oddziaływanie orzeczeń trybunału jest faktycznie znikome, bo nie ma o nich informacji lub trudno do tej informacji dotrzeć.

Jeśli chodzi o problem dyrektyw, to jest tu jeszcze jeden element. Dyrektywy są formułowane w różnych językach i jak się porówna tekst, powiedzmy, angielski, francuski i niemiecki – już nie mówię o holenderskim, greckim czy fińskim – to okazuje się, że między tymi tekstami występują różnice. A tymczasem z tego, co się orientuję, raz do opracowania projektu ustawy bierze się przekład dyrektywy z angielskiego, a innym razem z niemieckiego czy francuskiego...

(*Głos z sali: In extenso.*)

...a to są teksty rozbieżne. Nie porównuje się tych tekstów, żeby ustalić, o co tam właściwie chodzi, i wychodzą z tego efekty opłakane: tekst polski jest właściwie sprzeczny z tym, co w istocie powiedziano w dyrektywie. Ale to jest sprawa techniczna, trzeba by było staranniejsze opracowywać przekłady i staranniejsze przygotowywać teksty. Jest przy tym jeszcze inna rzecz: wiadomo, co jest powiedziane w dyrektywie, ale powstaje problem, jak to wprowadzić do prawa polskiego. Ładnie się mówi: dyrektywa określa cel, ale drogę dojścia pozostawia ustawodawcy krajowemu. No ale najprościej jest przetłumaczyć, przepisać i nie zastanawiać się nad tym.

(*Przewodnicząca Teresa Liszcz: Asekuracja.*)

Z tego się nawet czyni cnotę, mówi się *in dubio pro directiva*. I wtedy rzeczywiście łatwo się wykazać: myśmy już to zrobili, wprowadziliśmy. Tylko jak to pogodzić, gdy okazuje się, że przepis, który wydano, jest niespójny z całym systemem prawa. Tego pytania twórcy tych projektów sobie nie zadają.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan:

Jeśli można, na marginesie. Rzeczywiście znajdujemy się w tej chwili pod silnym wrażeniem wyników referendum, ale nie możemy zapominać o tym, że ciągle jesteśmy bardzo słabo przygotowani do implementacji prawa europejskiego i to, o czym pan senator wspominał, jest przejawem między innymi tego właśnie zjawiska. Na przykład mówi się o implementacji w polskim prawie rozporządzeń europejskich, a przecież rozporządzeń implementować nie można, bo akty te obowiązują bezpośrednio.

nio, są umiejscowione bezpośrednio w systemie regulacji prawnych, ale mówi się o ich implementacji! Z kolei kto wie – to już tak trochę na marginesie dyskusji – czy nie należałoby w ogóle pomyśleć nad koncepcją odrębnego trybu prac ustawodawczych i przynajmniej rozstrzygnąć to regulaminowo, w zakresie tych ustaw, które będą implementowały dyrektywy. A dyrektywy nie mogą w toku procesu ustawodawczego podlegać dowolnej implementacji, zniekształceniom, zmianom kierunków – taki jest nakaz prawa wspólnotowego. Musi to być brane pod uwagę chociażby w wypadku poprawek zgłaszanych w procesie ustawodawczym implementującym prawo wspólnotowe. Tu będzie na pewno wiele dość zasadniczych znaków zapytania.

Jeszcze tylko słówko co do pierwszego problemu: egzekucji prawa w znaczeniu wykonania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. I tu są dwie kwestie. Jedną kwestią to milczenie ustawodawcy, który nie reaguje wtedy, kiedy nasze orzeczenie wyraźnie pokazuje negatywne konsekwencje braku interwencji ustawodawczej. Przykładem takiej bierności ustawodawczej jest między innymi problem odpowiedzialności państwa, władzy publicznej. Trybunał, wydając orzeczenie ponad dwa lata temu, bardzo wyraźnie napisał, że kwestie związane z odpowiedzialnością władzy publicznej wymagają uregulowania...

(*Głos z sali: Ustawowego.*)

Tak, ustawowego.

To było bardzo wyraźnie powiedziane. Tymczasem dwa i pół roku nie było żadnego ruchu. A co się dzieje w praktyce? Otóż praktyka jest kompletnie rozbieżna. Dzisiaj państwo mogą przeczytać w gazetach, że władza publiczna odpowiada za zaniechania legislacyjne, za bezprawność normatywną, za wszystko.

(*Przewodnicząca Teresa Liszcz: Za orzeczenia sądu.*)

Tak. Ale to jest właśnie przykład niebezpiecznego zaniechania legislacyjnego w zakresie, w którym bezpośrednio po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinna być podjęta aktywność ustawodawcza. Trybunał nie mógł stworzyć normy odpowiedzialności władzy publicznej. Mogliśmy powiedzieć jedynie o tym, że art. 418 jest niezgodny z konstytucją, ale nie możemy tworzyć normy. To jest prawo ustawodawcy. Jeżeli ta praktyka będzie się toczyła dalej w takim kierunku – orzeczenie o mieniu zabużańskim jest przykładem aplikacji bardzo szerokiego rozumienia odpowiedzialności władzy publicznej – to konsekwencje dla systemu prawnego mogą być nieobliczalne. Trzeba sobie zdawać z tego sprawę właśnie przy zaniechaniach.

Druga kwestia, egzekucji wyroków, to problem interpretowania, co znaczy orzeczenie, które mówi: jest niezgodny w zakresie. Orzeczenie o mieniu zabużańskim brzmiało tak: „Art. 212 jest niezgodny z konstytucją w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaliczania wartości mienia na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnej”. Bardzo wyraźnie, jednoznacznie powiedziano, że wyłączenie nieruchomości rolnej z art. 212 jest niezgodne z konstytucją. To jest przykład wyroku, który może być aplikowany bezpośrednio, nie trzeba żadnej interwencji ustawodawczej. Organy stosujące prawo w jakimś sensie blokują zastosowanie wyroku trybunału. Mimo to trzeba powiedzieć, że prezes Rady Ministrów zaraz po wydaniu wyroku podjął dość intensywne działania – na poziomie możliwości, którymi dysponował, czyli rozporządzenia Rady Ministrów – uszczegóławiając przepisy o licytacji mienia przekazywanego czy pozostającego w dyspozycji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nie dało to żadnych rezultatów. Nadal słyszymy, iż przepisy te powinny być zmienione w drodze

ustawodawczej. Jest to w istocie rzeczy przykład zawieszenia w próżni mechanizmów, które zostały zbadane przez Trybunał Konstytucyjny.

Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Mączyński:

Jeszcze jeden przykład, jeżeli można, ale nie z zeszłorocznego orzecznictwa. Zapadło orzeczenie trybunału dotyczące immunitetu parlamentarnego. Była to sprawa, gdzie trybunał uznał, iż przepisy o wykonywaniu mandatu są niezgodne z konstytucją. Konstytucja reguluje te sprawy wprost, wobec czego odmienna regulacja ustawowa została uznana za niezgodną z konstytucją. To był wniosek rzecznika praw obywatelskich. Żaden z sądów, przed którymi toczyły się postępowania, nie wystąpił tu z pytaniem prawnym. Niedługo po ogłoszeniu tego orzeczenia w prasie pojawił się artykuł, w którym dziennikarz zwrócił się z pytaniem do prezesa sądu, gdzie taka sprawa zawisła: co z tym będzie? Otrzymał na to odpowiedź: poczekamy na uzasadnienie trybunału. Jest to przykład niezdawania sobie sprawy z tego, że z chwilą ogłoszenia sentencji w „Dzienniku Ustaw” tego przepisu nie ma; stan prawny jest zmieniony i trzeba działać według zmienionego stanu przepisów. Mówi: „poczekamy na uzasadnienie orzeczenia trybunału”, to znaczy, sprawdzimy, czy trybunał miał rację, czy nie miał racji – tak to chyba można było rozumieć. Przyjęto, że to jest orzeczenie sądu, który coś tam powiedział, ale orzeczenie jednego sądu nie jest wiążące dla drugiego. Przykład absolutnie skrajny, ale świadczący o niezrozumieniu istoty kontroli konstytucyjności sprawowanej przez trybunał.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Jeśli państwo pozwolą, to udzielię głosu sobie, chciałabym bowiem kontynuować wątek konsekwencji orzeczeń i egzekucji orzeczeń. Wydaje mi się, że w praktyce niewiele się tutaj da zrobić bez zmiany ustawy o trybunale, a być może także bez zmiany konstytucji. Oczywiście przy dobrej woli obu izb parlamentu można poprawić ten stan rzeczy. Podobnie jak marszałek Sejmu, tak marszałek Senatu dostaje postanowienia sygnalizacyjne i przyjął praktykę, iż przekazuje je do właściwych merytorycznie komisji, z zachętą do podjęcia inicjatywy. Tylko że inicjatywa senacka jest, jak wiadomo, dosyć ociężała, żeby bowiem projekt uchwalić, są potrzebne trzy regularne czytania. Posłowie mogą to zrobić w ciągu wieczoru, podpisując się w czternastu pod tekstem. Być może dlatego nie mamy dużo inicjatyw. Poza treścią merytoryczną inicjatywy te zawsze niosą ze sobą problemy prawne. Jeśli trafią do komisji nieprawnej, to czasem napotykać trudności techniczne.

Niemniej jednak żeby to zagrało, musi być, jak mi się wydaje, wyraźny obowiązek reakcji, i to w określonym terminie, na takie postanowienia sygnalizacyjne i na takie orzeczenia. Musi też być określony adresat tego obowiązku. Mogłyby to być komisje prawnicze sejmowe czy senackie. Takie próby były już podejmowane bez ustawy. W przyszłości mogłoby to być centrum legislacyjne, rozumiane szerzej niż dzisiejsze Rządowe Centrum Legislacyjne, które by miało monitorować te orzeczenia. Wydaje się, że musi być wyraźny adresat obowiązków.

Dobrze by było, gdyby też był termin. Wiadomo, że to nie będzie termin zawity, lecz instrukcyjny, którego przekroczenie powinno jednak powodować pewne sankcje.

I wydaje się, że musi być ustalona odpowiedzialność. Jak nie ma odpowiedzialności, to nie ma, niestety, prawidłowego działania. A sądy są nieodpowiedzialne, cho-

ciaż coraz częściej się mówi o odpowiedzialności sądów za skutki orzeczeń. Ale prawie się nie mówi o odpowiedzialności członków władzy ustawodawczej, tego, kto powinien wystąpić z projektem – zwykle chodzi o rząd – tego, kto powinien skierować to na ścieżkę legislacyjną i przestrzegać terminów. Takie sankcje jak odpowiedzialność przed trybunałem, są przecież możliwe. Trzeba o tym pomyśleć także w kontekście realizacji obowiązków wynikających z orzeczeń trybunału.

Żeby się nie powtarzać, a dochodzić do reasumpcji, powiem, iż w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym powinno się przewidzieć przepisy – chociażby na wzór tych, o których panowie prezesi tu mówili, szwajcarskich czy niemieckich – rozbudować przepisy o znaczeniu oraz skutkach orzeczeń i wprowadzić po stronie rządowej i po stronie obu izb parlamentu obowiązek reakcji na orzeczenia oraz ich wykonania. To wydaje mi się absolutnie konieczne.

Jeżeli chodzi konkretnie o mienie zabużańskie, to wiadomo, iż kolejne rządy nie mogą się z tym uporać, bo pełna rekompensata, pełne zaspokojenie roszczeń pociąga za sobą ogromne skutki finansowe. W gruncie rzeczy jest to główny powód, dla którego wprowadzenie tej ustawy idzie tak opornie. My w Senacie podjęliśmy inicjatywę zmiany ustaw, które blokowały realizację roszczeń zabużańskich przy pomocy mienia Skarbu Państwa, będącego we władaniu Agencji Mienia Wojskowego i Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zrobiliśmy to, zanim zapadło orzeczenie trybunału, próbowaliśmy zrobić po informacji o roszczeniach przed trybunałem strasburskim. No, ale nastąpiła tu blokada wewnętrzna, jakaś rozbieżność interesów. Ministerstwa – przede wszystkim Ministerstwo Infrastruktury i Ministerstwo Skarbu Państwa – tłumaczyły, że już jest inicjatywa rządowa. To się odwlekało. Jeszcze po ogłoszeniu orzeczenia trybunału były blokady, ekspertyzy, różne przeszkody. W końcu Senat uchwalił projekt, który teraz prawdopodobnie będzie leżakował w Sejmie.

Ale wydaje mi się, że problem jest nie tylko w tym, żeby była ustawa, bo ja się w pełni zgadzam z panem prezesem, że to akurat jest orzeczenie samowykonalne, bo odpadło ograniczenie ustawowe, czyli stosuje się przepis tak, jakby tych wyłączeń nie było. Problem dotyczy, po pierwsze, licytacji, jej strony technicznej. Ale chyba jest jeszcze drugi ogromny problem – wyceny tego mienia. Bo tam są podane pewne kryteria: albo według wartości ubezpieczenia, albo... To jest ogromna trudność, a ponieważ chodzi o wielkie pieniądze, to sądzę, że tam jest blokada. W związku z tym jak to mienie wycenić i czy stać nas na to – a na pewno nie stać – żeby zrekompensować to w całości, już po dokonaniu wyceny... Ale do tego jest potrzebna ustawa, tak jak w wypadku reprivatyzacji. I chyba nie przez przypadek, chociaż tu są różne problemy, w ustawie reprivatyzacyjnej, jednej, która już została uchwalona i zawetowana, był uregulowany i ten problem. Bo trzeba chyba uczciwie powiedzieć, że nie stać nas na pełną rekompensatę, ale uchwalić według jakiegoś kryterium, w jakim stopniu roszczenia będą zaspokojone. Najwyższa pora, żeby coś z tym zrobić.

Przepraszam, że się na ten temat rozgadałam.

Bardzo proszę, kto z państwa chciałby zabrać głos?

Jeśli nie, to ja mam jeszcze parę drobniejszych kwestii, a jedną chyba nie taką drobną. Mianowicie w skrótowej informacji czy w sentencjach o kierunkach orzecznictwa jest na stronie 12 – mówię o syntezie dotyczącej prawa podatkowego, problematyki ochrony praw lokatorów – mowa o art. 112, dotyczącym autonomii parlamentu. Mnie to trochę zaniepokoiło, ponieważ jeśliby bardzo szeroko tę autonomię izb parla-

mentu rozumieć, to nie byłaby w ogóle możliwa ustawa o tworzeniu prawa, która nam się marzy i co do której osobiście jestem przekonana, że jest potrzebna. Jeżeli tę autonomię rozumieć w ten sposób, że wybór, wewnętrzna organizacja Sejmu i Senatu, tryb organizowania pracy, tryb wyboru marszałków czy komisji nie może być regulowany ustawą z uwagi na to, że wtedy nie sama izba by decydowała, tylko druga izba plus prezydent, wszystkie te podmioty, które są angażowane w prace ustawowe, to ja jeszcze nie miałabym z tym problemu. Ale jeżeli ta autonomia będzie rozumiana szeroko, jako obejmująca cały proces legislacyjny, który się odbywa w danej izbie, to wydaje mi się, że to jest trochę niebezpieczne. Przy lakoniczności postanowień ustawowych dotyczących procedury legislacyjnej, jeżeli założymy, że ta procedura nie może być uregulowana w sprawach, których konstytucja nie reguluje w ogóle w ustawie, a musi być pozostawiona regulaminom Sejmu i Senatu, które są bardzo niestabilne, bardzo łatwe do zmiany i które wcale nie muszą być ze sobą koherentne, to jest to trochę niebezpieczna teza.

Chciałabym zapytać panów, jak szeroko rozumieć tę autonomię izb w ich wewnętrznych sprawach. Czy ta autonomia obejmuje cały proces legislacyjny? To byłaby pierwsza kwestia.

Następna sprawa dotyczy ochrony praw nabytych i ekspektatyw. Nie mam jasności co do różnicy między prawami nabytymi *in abstracto* a ekspektatywami praw, zwłaszcza że dostrzegam pewną niekonsekwencję w tej informacji. Może wynika to z tego, że jest ona skrótem, a może ja niedokładnie czytam. Czym mianowicie prawa nabyte *in abstracto* miałyby się różnić od ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, jeżeli z wyłuszczonego tekstu na stronie 10 wynika, że te maksymalnie ukształtowane ekspektawy mają miejsce wówczas, gdy są spełnione wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy. Czym więc się to różni od praw nabytych *in abstracto*, to znaczy w sytuacji kiedy są już spełnione wszystkie przesłanki ustawowe, a tylko nie została uruchomiona procedura ustalania praw, bo nie było wniosku? To dla mnie jest bardzo ważne chociażby ze względu na prawa emerytalne, prawa z ubezpieczeń społecznych, gdzie reforma brutalnie, moim zdaniem, wkroczyła w ekspektawy bliskie już tym prawom *in abstracto* nabytym.

To byłyby na razie dwie kwestie, co do których byłabym wdzięczna za wyjaśnienia.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan:

Jeśli można, sprawa pierwsza – autonomii parlamentu. Trybunał Konstytucyjny wydał rzeczywiście orzeczenie, do którego nawiązuje nasza informacja na stronie 12. Chodziło tam o problem trybu odwołania wicemarszałka Sejmu, o pytanie, w jakim zakresie można by wyobrazić sobie regulację ustawową zewnętrzną w stosunku do materii kształtowanej przez regulamin, która by określała zasady powoływania organów parlamentu, organów Sejmu. Art. 112 mówi, że organizację wewnętrzną, porządek prac oraz tryb powoływania i działalności organów określa Regulamin Sejmu uchwalany przez Sejm. Przepis ten odpowiednio znajduje zastosowanie w stosunku do Senatu i był interpretowany w tym kontekście. Chodziło oczywiście o autonomię związaną z powoływaniem organów parlamentu.

Pytanie pani przewodniczącej: czy można sobie wyobrazić ustawę o tworzeniu prawa, która by nie naruszała autonomii parlamentu i art. 112 konstytucji...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: A miałyby jakiś sens i znaczenie.)

...jest bardzo zasadnicze. Stąd właśnie wynikają wątpliwości, czy przypadkiem nie jest tak, iż wszelkie zmiany procesu ustawodawczego czy nawet próby jego uszczegółowienia w stosunku do ram wyznaczonych przez konstytucję nie wkraczają w materię, która dotyczy porządku prac parlamentarnych. Bo oczywiście tam, gdzie mówimy o tworzeniu prawa, i to na szczeblu przygotowania projektów legislacyjnych przez organy rządowe władzy wykonawczej, widziałbym możliwości, pole dla działalności normatywnej. Można by sobie wyobrazić sytuację, w której ustawa określa sposób przygotowania poszczególnych inicjatyw rządowych. Mogłaby wyraźnie określać na przykład funkcje rady legislacyjnej czy centrum legislacyjnego, mogłaby określać, krótko mówiąc, sposób, w jaki są przygotowywane przez rząd inicjatywy ustawodawcze. Pozostaje pytanie, czy ustawa mogłaby wprowadzić specjalną zasadę na przykład dla projektów kodyfikacyjnych, z której wynikałoby, że w ramach procedur ustawodawczych projekty kodyfikacyjne, czyli dotyczące najważniejszych aktów ustawowych, nie podlegają możliwościom występującym przy innych projektach ustawodawczych i na przykład już na poziomie drugiego czytania nie jest dopuszczalne wnoszenie poprawek. To już byłoby dyskusyjne. Miałbym wątpliwości co do tego, w jakim stopniu ustawa o zasadach tworzenia prawa mogłaby ingerować w sprawy przebiegu prac parlamentarnych Sejmu i Senatu nad poszczególnymi projektami. Uważam, że jest to rzeczywiście materia w dużym stopniu pozostawiona regulaminowi. Trzeba bardzo ostrożnie do tego podchodzić. Stąd też pole dla tej hipotetycznej ustawy jest, niestety, dość wąskie, przynajmniej tak mi się wydaje.

Druga kwestia poruszona przez panią przewodniczącą dotyczy praw nabytych...
(Przewodnicząca Teresa Liszcz: *In abstracto.*)

...*in abstracto*. Prawo nabyte *in abstracto* to takie prawo, które właściwie ma spełnione wszystkie elementy konieczne do jego zaistnienia, ale jeszcze – na przykład ze względu na czas – nie zadziało, nie nadszedł moment, w którym to prawo zaktualizowałoby się albo brak jest formalnie ostatniej przesłanki w postaci decyzji o tym, żeby to prawo zadziało. Jest to bardzo trudne pytanie, ponieważ nie istnieje, niestety, żadna definicja normatywna ekspektatywy. Jak wiadomo, prawnicy dyskutują na ten temat od wielu lat, nie ma jednak jednolitości zwłaszcza wśród cywilistów, którzy to pojęcie najczęściej stosują w swoich rozważaniach. Muszę powiedzieć z pewną przykrością – rozumiem, że nawet z pewnym wstydem – że pojęcie ekspektatywy jest używane przez prawników w ogromnej większości na zasadzie konstrukcji czysto intuicyjnej. Ekspektatywa to jest coś, co jeszcze nie zaistniało w pełnym tego słowa znaczeniu. Mówi się przecież o ekspektatywie również w znaczeniu prawa, które ma zastrzeżony termin wejścia w życie. Prawo podmiotowe, które zaktualizuje się dopiero po upływie jakiegoś czasu, także jest traktowane przez niektórych jako rodzaj ekspektatywy. Prawo warunkowe jest ekspektatywą.

W znaczeniu normatywnym, konstytucyjnym na ogół używaliśmy pojęcia „ekspektatywa” w stosunku do sytuacji, w których prawo...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, na tle praw sytuacji rentowych miało ono ukształtowane wszystkie elementy, ale zabrakło na przykład ostatniego ogniwa w postaci formalnej decyzji organu ubezpieczeniowego ustalającej istnienie prawa.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: To właściwie prawo nabyte *in abstracto* według definicji państwa.)

To było właściwie prawo nabyte, a już nie ekspektatywa. Granica jest bardzo cienka.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak. Rzeczywiście, jest niekonsekwencja w orzecznictwie.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Panie Prezesie, przepraszam, że panu przeszkodzę. Chciałabym zacytować dwa zdania z informacji: „...przyznających świadczenia, jak i praw nabytych przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie...” – czyli jest to prawo nabyte *in abstracto* – „a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, to jest takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw”. A dalej wyłuszczone: „Ekspektatywy praw objęte są ochroną wówczas, gdy spełniają wszystkie przesłanki ustawowe”. Wypadło tutaj słowo „zasadnicze” i po jego wypadnięciu właściwie nie widać różnicy między prawem *in abstracto* a...

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan:

Tak, tak, ta granica jest niewyraźna i właściwie można powiedzieć, że prawa nabyte *in abstracto*, czyli prawa, które istotnie nie mają wszystkich zasadniczych elementów nabycia praw...

(*Przewodnicząca Teresa Liszcz: Wszystkie zasadnicze, tu jest element ocenny...*)

...który by różnicował.

To nie są rozważania teoretyczne, zwłaszcza bowiem w prawie emerytalnym i rentowym, w prawie ubezpieczeń społecznych ma to ogromne znaczenie. Idea tych rozstrzygnięć generalnie, można powiedzieć, jest tego rodzaju, że ustawodawca nie może być skrepowany w sposób absolutny tym, iż jakieś prawo zostało wcześniej skonstruowane i przyznane przez ustawodawcę, po czym następuje zmiana stanu prawnego. Oczywiście, powiedzmy sobie, istnieje prawo do określonego typu zasiłku. Pani Kowalska jeszcze nie zdołała nabyć tego prawa, ale w pewnym momencie spełniała ona wszystkie niezbędne przesłanki dla jego zaistnienia, tyle tylko że...

(*Przewodnicząca Teresa Liszcz: Zmieniła się ustawa.*)

...zmieniła się ustawa. W takiej sytuacji trybunał – oczywiście gdzieś trzeba postawić cezurę – na ogół mówi, że jeśli chodzi o możliwość zmiany, modyfikacji, w jakimś stopniu ustawodawcy pozostawiona jest jednak swoboda. Niestety, tutaj nie mamy zbyt precyzyjnych instrumentów. Tam, gdzie mamy do czynienia z ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną, jest szereg orzeczeń trybunału, które potwierdzają jej ochronę właśnie dlatego, że była ona...

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

No tak, tylko problem, gdzie jest to „maksymalnie”?

Skoro jesteśmy na stronie 10, Panie Prezesie, to jest tu kwestia, która budzi we mnie pewien niedosyt, a mianowicie ochrona praw nabytych w odniesieniu do Skarbu Państwa. Z tekstu wynika, że zasady ochrony praw nabytych nie dotyczą w takim samym zakresie Skarbu Państwa jako podmiotu stosunków prywatnoprawnych, tylko w mniejszym. Ale z kolejnych zdań można by wnosić, że jednak jeżeli chodzi o Skarb

Państwa, państwo może to zupełnie swobodnie regulować, bo to jest właściwie to samo państwo, tylko jak gdyby inne jego oblicze. Czy więc tu ta zasada nie stosuje się wcale, czy w mniejszym stopniu?

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan:

Nie można powiedzieć, że wcale. Jest inaczej niż w stosunku do podmiotów prywatnoprawnych, bo cała idea ochrony praw majątkowych i prawa własności na gruncie konstytucyjnym, podobnie jak na gruncie...

Otóż cała idea polega na tym, by chronić przede wszystkim relacje czy prawa majątkowe w relacjach wertykalnych, w relacji jednostka – państwo.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Jednostki między jednostkami.)

Jednostki między jednostkami, tak – to jest aksjologia konstytucyjna – czyli w sferze prywatnoprawnej. Oczywiście zupełnie inaczej wygląda kwestia ochrony mienia publicznego czy własności publicznej. I to jest pytanie, które wielokrotnie stało przed trybunałem. Trybunał na przykład, przyjmując rozstrzygnięcie w zakresie znanego orzeczenia dotyczącego przekształcenia użytkowania wieczystego we własność, wypowiedział w swoim czasie tezę, że również jednostki prawa publicznego – tu chodziło o jednostki komunalne, jednostki samorządu terytorialnego – korzystają z ochrony prawa własności przyznawanej na gruncie konstytucyjnym.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Jeśli chodzi o jednostki samorządu, to nie mam wątpliwości, ale tu chodzi o jednostki Skarbu Państwa, o Skarb Państwa.)

Samorządu, tak. Co do samego Skarbu Państwa poglądy mogą być rzeczywiście podzielone, ale zdaje się przeważać pogląd... Nie ma pełnej jednolitości, nawet teoretycznej, że istnieje w jakimś stopniu możliwość ochrony interesów majątkowych w stosunku do państwowych jednostek organizacyjnych, czyli nie tylko do państwowych osób prawnych. Bo co do państwowych osób prawnych, powiedzmy, przedsiębiorstwa państwowego...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: To już nie jest Skarb Państwa.)

...to nie jest Skarb Państwa, lecz własność państwowa w znaczeniu ekonomicznym, prawda? Własność ta jest na pewno chroniona przez instrumenty konstytucyjne. Co do państwowych jednostek organizacyjnych, tam gdzie mamy do czynienia ze Skarbem Państwa sensu stricto, sytuacja będzie zawsze dyskusyjna, dlatego że można powiedzieć: jak państwo ma się chronić przed samym sobą? Ustawodawca to państwo, wobec tego ustawodawca, który wprowadza regulacje, które są dla państwa niekorzystne, czyni to z pełną świadomością.

Niemniej uważa się, że interes publiczny, interes społeczeństwa, któregoносителеm jest własność państwowa, powinien być w takiej sytuacji brany pod uwagę, ale nie przez mechanizm art. 64 konstytucji, który jest nastawiony na ochronę własności prywatnoprawnej, ale przez inne zasady konstytucyjne, chociażby art. 2 czy art. 1 konstytucji, jest to bowiem inna podstawa konstytucyjna.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Panie Prezesie, pytam o to między innymi w związku z jednorazową amputacją ogromnej liczby praw własności przy komunalizacji. Jednym aktem przekazano samorządom ogromną część majątku państwowego, ogólnonarodowego. Dzisiaj się okazuje,

że nie ma z czego reprivatyzować, nie ma z czego dać zabużanom, bo wszystko jest komunalne. Samorząd twardo stoi na stanowisku, że to jest komunalna własność chroniona konstytucyjnie. Czy w tym momencie nie doszło do wyraźnego naruszenia interesów? Przecież państwo to nie jest abstrakt, państwo to my wszyscy. Państwo to nie premier ani parlament, tylko... I czy tu nie należałoby jednak mówić o jakiejś ochronie?

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan:

Może warto przypomnieć nasze orzeczenie o przekształceniu użytkowania wieczystego we własność. Jest tam *passus*, w którym trybunał bardzo wyraźnie mówi o tym, że ochrona mienia komunalnego – tam chodziło o ochronę mienia komunalnego – nie może stać na przeszkodzie realizacji założeń reprivatyzacyjnych. Jest w tym orzeczeniu trybunału zdanie: to jest ochrona, ale nie jest ona absolutna, nie opiera się bowiem na art. 64, lecz na art. 165 konstytucji. Art. 165 konstytucji nie przyznaje ochrony, która by blokowała realizację procesów reprivatyzacyjnych. Tam wyraźnie o tym piszemy. Nie mam tego orzeczenia, moglibyśmy ewentualnie znaleźć ten fragment, ale to...

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Bardzo zainteresowani znajdują. Dziękuję.
Kto z państwa pragnie zabrać głos?
Pan senator Jamróz, bardzo proszę.

Senator Adam Jamróz:

Korzystam przede wszystkim z tego, że mamy tutaj dyskusję – a nie tylko siedzimy po dwóch stronach – w kwestii autonomii parlamentu. Otóż wydaje mi się, upraszczając troszeczkę ten wywód, że niedomogi dotyczą realizacji tej konstrukcji, która musi być, bo w gruncie rzeczy parlament jako zespół przedstawicieli suwerena takową autonomię w kwestii samorządności musi mieć. Jest tu inny problem – relacji do konstytucji. Marzy mi się coś takiego, co w niektórych konstytucjach, na przykład francuskiej, jest obligatoryjne, a mianowicie to, że regulaminy izb są poddawane kontroli konstytucyjnej.

Inna kwestia, którą pani przewodnicząca poruszyła, dotyczy tego, że wszelkie próby uchwalenia ustawy o tworzeniu prawa w gruncie rzeczy nic nie dadzą, każda bowiem ustawa jako *lex posterior* może się z tym po prostu nie liczyć. I to też jest kwestia autonomii parlamentu.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Trudniej zmienić ustawę niż regulamin.)

Tak jest. Gdyby był jeszcze jeden szczebel między konstytucją a ustawą...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Ustawa organiczna.)

Właśnie, taki problem był rozważany.

...to prawdopodobnie ta kwestia byłaby rozwiązana. Ale to są sprawy do przemyślenia za ileś tam lat przy nowelizacji konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Ja jeszcze o jednej kwestii. W związku z niepublikowaniem informacji o orzeczeniach trybunału potrzebna byłaby chyba drobna nowelizacja ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Żeby to było przestrzegane, to na pewno w tej ustawie należałoby... Tam jest jednak enumeratywnie wyliczone, co się publikuje w „Dzienniku Ustaw”, trzeba by więc było... O publikacji orzeczeń też jest mowa w tej samej ustawie.

Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Mączyński:

Ogólnie problem leży w zasadach techniki prawodawczej, bo one określają, co się zmienia w metryczce. jak się powołuje, powiedzmy, ustawę o własności lokali, „Dziennik Ustaw” numer taki a taki i tam zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, gdy chodzi o dzienniki, w których są orzeczenia trybunału, wymienia się tylko te, w których stwierdzono niezgodność z konstytucją, a pozostałych się nie wymienia. Wyrok interpretacyjny...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Też jest bardzo ważny.)

...który mówi: jest wniosek, jeżeli będzie rozumiany w ten i ten sposób, znika wobec tego.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Ale to chyba wydaje się jeszcze prostsze. W takim razie pismo prezesa trybunału do premiera i...

Pan senator Romaszewski, bardzo proszę; przepraszam za zwłokę.

Senator Zbigniew Romaszewski:

Ja również, podobnie jak pan prezes, dosyć pesymistycznie odnoszę się do możliwości ustawy o tworzeniu prawa. Po prostu mamy tutaj problem, powiedziałbym, logiczny, bo my się odwołujemy do metaprawa, prawa regulującego prawo. Wobec tego już na poziomie ustawy zwykłej w moim przekonaniu jest to nierealne do wykonania.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Dlaczego nie, uchwała Sejmu może...)

Napisać można, ale większego znaczenia to nie ma, bo na następnym posiedzeniu Sejmu czy Senatu można przyjąć, że takiego a takiego przepisu się nie stosuje.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Na posiedzeniu Senatu to nie.)

Rzeczywiście dużym błędem – i to w moim przekonaniu dotyczącym nie tylko tworzenia prawa, ale również innych dziedzin prawa konstytucyjnego – jest to, że w systemie prawa nie uwzględniono ustaw organicznych. W moim przekonaniu opracowanie w tej chwili na przykład ustawy o dostępie do informacji bez uczynienia tej ustawy ustawą organiczną jest w moim przekonaniu produkowaniem makulatury, jeżeli się ma jeszcze trzydzieści innych ustaw ograniczających to prawo. Tak to wygląda.

Coraz częściej się zderzamy z niedoskonałościami, przed którymi stawia nas konstytucja. No ale jeszcze trochę się będzie trzeba z tym borykać. Największą przeszkodą, z którą się spotykam w swej działalności tutaj, jest problem, co do którego wcale nie jestem pewien, czy nie udałoby się go uregulować na drodze ustawowej. Chodzi mi o możliwość zwiększenia liczby podmiotów, które mogą zwracać się do Trybunału Konstytucyjnego o uprzednią ocenę zgodności. Do tej pory prawo takie ma

tylko prezydent. Bardzo często stajemy przed problemem, że w czasie procesu legislacyjnego powstaje bardzo gwałtowny spór, który potem przez różnych ekspertów jest rozstrzygany w najrozmaitszy sposób, z lepszą lub gorszą wolą, potem coś się z tym dzieje itd., itd. Wydaje się, że na etapie legislacyjnym taka możliwość powinna organom ustawodawczym przysługiwać. To jedna sprawa.

Druga sprawa to kwestia, która w moim przekonaniu też nie została uwzględniona, a która jest dosyć istotna: właściwie nie ma nikogo, kto byłby w stanie dokonać wykładni przepisów konstytucyjnych dla potrzeb legislacyjnych. Jest to bardzo poważny mankament. Sąd może się zwrócić do Sądu Najwyższego, ale Sąd Najwyższy dokonuje wykładni na potrzeby sądownictwa powszechnego, my zaś nie możemy tego robić. Takie problem często się nasuwa. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję.

Kto z państwa chciałby jeszcze zabrać głos?

Bardzo proszę, Panie Prezesie.

Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Mączyński:

Wypowiedź pana senatora Romaszewskiego skłoniła mnie do zabrania głosu. Problem podmiotów, które mogą inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, to materia konstytucyjna. Jest to określone w konstytucji. Są systemy prawne, gdzie znajduje się to na poziomie ustawowym, ale u nas jest akurat w konstytucji, a krąg tych podmiotów jest zakreślony bardzo szeroko.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Chodzi o wstępną kontrolę.)

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan: Prewencyjną.)

Tak, panu senatorowi chodzi o kontrolę wstępną, prewencyjną. Ja chciałbym się wypowiedzieć nie bezpośrednio na temat tej kwestii, tylko tak na marginesie – jak się zastrzegłem – zostałem bowiem zainspirowany tą wypowiedzią.

Chcę mówić o kontroli następczej. Tutaj ten krąg jest dość szeroki. Zawsze uważałem, że może nawet za szeroki, że trzeba by było go zawęzić, ale wydaje mi się, że jest on także określony w sposób niecałkiem konsekwentny. Występują tam na przykład związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje zawodowe; chodzi w zasadzie o problematykę prawa pracy. Partnerzy z jednej i drugiej strony różnie się tutaj wypowiadają. Wpływają na przykład do trybunału wnioski pochodzące od organizacji lokatorskich. To także – tak jak pracownik – jest strona, która uchodzi za słabszą, zasługującą, zgodnie z art. 75 ust. 2 konstytucji, na ochronę. Ale te stowarzyszenia czy związki nie są legitymowane do występowania przed trybunałem. No dobrze, nie są, ale skoro związki zawodowe mają takie uprawnienie, to dlaczego nie stowarzyszenia, które chronią inną, słabszą grupę? Jest tu niekonsekwencja na poziomie regulacji konstytucyjnej.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Jeśli można, ja ad vocem. To dałoby się chyba uzasadnić, bo prawo związków zawodowych jako partnerów społecznych jest zawarte w ustrojowej części konstytucji,

w art. 12. W art. 20 jest uwzględniona zasada dialogu partnerów społecznych, którymi są związki zawodowe i pracodawcy, a nie żadne inne organizacje. Chyba wyjątkowy jest jednak status partnerów społecznych rozumianych jako związki i organizacje pracodawców w stosunku do wszystkich pozostałych organizacji, nawet ważnych, ochronnych.

Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Mączyński:

Na pewno tak. Z punktu widzenia jednostki równie ważna jak problematyka pracy jest także na przykład problematyka mieszkania. A tutaj ta ochrona jest realizowana jedynie pośrednio. Bo skoro trybunał nie może nadać biegu wnioskowi, który pochodzi od organizacji, to pozostaje czekać, aż ktoś z tych podmiotów bądź rzecznik praw obywatelskich podejmie tę sprawę. To jest jakieś rozwiązanie.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Bardzo proszę, Panie Prezesie.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan:

Jeszcze refleksja na temat kontroli prewencyjnej, bo to jest rzeczywiście skomplikowany problem. Można bardzo dużo ostrożności w tym zakresie przejawiać, ponieważ wydaje się, że to bardzo szerokie ujęcie w ramach kontroli prewencyjnej zawsze może prowadzić do upolityczniania sporów przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zawsze jest to ryzyko, które może nieść tego rodzaju badanie na tym etapie. Jest też ciekawe doświadczenie niektórych sądów konstytucyjnych. Powiedzmy sąd konstytucyjny Ukrainy w trybie kontroli prewencyjnej może – a nawet ma obowiązek – badać projekt zmian konstytucyjnych. Czyli nawet zmiana konstytucji podlega kontroli z punktu widzenia konstytucyjności. Muszę powiedzieć, że jak rozmawiałem z prezesem i sędziami sądu ukraińskiego, to widziałem, jak bardzo są oni zdenerwowani i rozemocjonowani faktem, iż za chwileczkę będą musieli badać dwa projekty zmian konstytucji: jeden sformułowany przez prezydenta Kucznię, drugi – przez ośrodek konkurencyjny politycznie. I te dwa projekty zmian konstytucji wpływają do trybunału ukraińskiego w trybie kontroli prewencyjnej. Proszę sobie teraz wyobrazić sąd konstytucyjny, który tak naprawdę rozstrzyga na tym poziomie pomiędzy dwoma konkurencyjnymi ośrodkami władzy. To jest bardzo ściśle, z punktu widzenia debaty politycznej, ustawienie sądu konstytucyjnego.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: To chyba już za daleko poszło.)

Tak, chyba za daleko.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Czy ktoś z państwa pragnie zabrać głos?

Jeśli nie, to pozostaje mi miły obowiązek podziękować serdecznie panu prezesowi, panu wiceprezesowi i wszystkim państwu za dostarczenie nam tak interesującego materiału do dyskusji. Trudno mówić, że to była pełnia dyskusji, bo raczej my się dopytujemy, dowiadujemy, prawda? Ale sądzę, że też możemy też coś wniesić.

Mam nadzieję, iż się nie narażę kolegom z komisji, jeśli powiem, że gdyby kierownictwo trybunału dostrzegło potrzebę zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym – ja osobiście taką potrzebę widzę – to bardzo chętnie podjęlibyśmy taką inicjatywę, jeżeli trybunał by nam dostarczył przemyśleń czy inspiracji albo nawet gotowy projekt. Wydaje mi się, że parę rzeczy, które sprawiają trudności w pracy trybunału, parę nieuzasadnionych ograniczeń, można by było przez zmianę ustawy znieść. Zmiana konstytucji to wiadomo, problem potwornie trudny, chociaż sądzę, że trybunał też powinien być przygotowany na taką ewentualność, bo wcześniej czy później do zmiany konstytucji dojdzie chociażby z uwagi na nasze wejście do Unii Europejskiej. Sądzę, że gdyby w jakimś innym aspekcie był gotowy dobry projekt, to można by próbować wykorzystać okazję do jej poprawienia. Może o tym byśmy pomyśleli przede wszystkim. Bardzo bym zachęcała do tego. Na pewno mają państwo przemyślenia i gotowe pomysły, jak poprawić ustawę o trybunale. Chętnie tę inicjatywę podejmiemy, leży ona bowiem w obszarze naszych zainteresowań.

Dziękuję raz jeszcze wszystkim państwu.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawstwa i Praworządności poświęcone temu punktowi, bo za chwilę, przypominam, o 17.00, mamy jeszcze posiedzenie wspólne.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 43)

