



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(861)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (103.)
oraz Komisji Ustawodawczej (123.)
w dniu 24 lipca 2007 r.

VI kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r. dotyczącego ustaw określających terminy składania oświadczeń majątkowych (ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw; ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta; ustawy o samorządzie gminnym) (sygnatura akt K 8/07).

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 11)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Janusz Gałkowski)

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Witam pana senatora Szmita, przewodniczącego komisji samorządu terytorialnego, państwa senatorów, witam zaproszonych gości, pana Miłosza Wilkanowicza z Krajowego Biura Wyborczego, przedstawicieli Biura Legislacyjnego i sekretariatów. Dzień dobry wszystkim państwu.

W porządku obrad mamy rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., dotyczącego ustaw określających terminy składania oświadczeń majątkowych: ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, ustawy o samorządzie gminnym. Jest to wyrok zawarty w aktach o sygnaturze K 8/07.

Na początek bardzo proszę pana doktora Radziewicza z Biura Legislacyjnego o krótkie przedstawienie informacji na temat tego wyroku i założeń, które stały się podstawą jego wydania. Dziękuję.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radziewicz:**

Dziękuję bardzo. Piotr Radziewicz, Biuro Legislacyjne.

Jest to informacja prawna w sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., sygnatura akt K 8/07. W wyroku tym Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, art. 24h ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie, w jakim przepis ten określa termin składania oświadczeń majątkowych, oraz art. 24j ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Wszystko to są przepisy dotyczące określenia terminów składania oświadczeń majątkowych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, a także oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka wójta, radnego czy prezydenta miasta oraz oświadczeń o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka lub informacji o zatrudnieniu, rozpoczę-

ciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka.

W uzasadnieniu do wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wygaśnięcie mandatu będące skutkiem niezłożenia oświadczenia majątkowego w terminie dotyczy zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Tym samym ulega przekreśleniu zasada trwałości mandatu pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Ani czynne, ani bierne prawo wyborcze nie wyczerpuje się bowiem w samym akcie głosowania. Prawo bierne obejmuje uprawnienie do bycia wybranym, a także do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów. Ponadto konstytucyjny nakaz zachowania proporcjonalności powoduje, że przyczyna decydująca o wygaśnięciu mandatu musi być na tyle poważna, aby zniweczenie wyniku wyborów, czyli aktu demokracji bezpośredniej, było usprawiedliwione w świetle innych przepisów konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że zgodnie z jego orzecznictwem opartym na art. 31 ust. 3 zarzut braku proporcjonalności regulacji wymaga przeprowadzenia testu polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy. Po pierwsze, czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków? Po drugie, czy norma jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana. I po trzecie, czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń? W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel można osiągnąć przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a co za tym idzie, narusza konstytucję.

W trakcie rozpatrywania sprawy trybunał ustalił również, że celem zaskarżonych przepisów było wzmocnienie instrumentów antykorupcyjnych, a także uczynienie stosunków majątkowych osób sprawujących swe funkcje z wyboru bardziej przejrzystymi dla wyborców oraz organów kontrolnych. Wprowadzenie sankcji w postaci wygaśnięcia mandatu zostało uzasadnione koniecznością zdyscyplinowania radnych, którzy sabotowali obowiązek składania oświadczeń majątkowych albo czynili to ze znaczną opieszałością. Regulując w przepisach ordynacji wyborczej do rad gmin i w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta skutki niezłożenia oświadczeń majątkowych, ustawodawca posłużył się konstrukcją skutku następującego automatycznie, bez wyznaczenia terminu uzupełnienia braku, bez możliwości sanacji uchybienia, bez możliwości przedstawienia i oceny stanowiska zainteresowanego radnego, który termin naruszył.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że w tym wypadku mandat został wygaszony przez ustawodawcę na skutek czysto formalnego uchybienia, nieprowadzącego w wypadku opóźnienia do zniweczenia celu, który przyświecał wprowadzeniu obowiązku składania oświadczeń majątkowych. Jest to użycie środka nieproporcjonalnego, a tym samym w niekonstytucyjny sposób wkraczającego w prawo wyborcze, które nieweczy wynik przeprowadzonego głosowania. Automatyzm i rygoryzm decyzji dotyczy także czynnego prawa wyborczego wyborców, których decyzja wyborcza jest automatycznie unicestwiona przez stosunkowo błahą przejściową okoliczność, którą można było poddać sanacji, gdyby istniała po temu odpowiednia procedura. Tej procedury jednak nie było

To, co przed chwilą państwu przeczytałem, to są cytaty z wyroku Trybunału.

Drugi blok zarzutów dotyczących przepisów samorządowych, które zostały przez Trybunał uchylone, jest związany z naruszeniem zasady poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 konstytucji. Zdaniem Sądu Konstytucyjnego różnicowanie terminów złożenia oświadczenia majątkowego dotyczącego radnego, wójta, prezydenta miasta oraz oświadczenia dotyczącego ich współmałżonków narusza art. 2 konstytucji. Termin trzydziestu dni od dnia wyboru, miarodajny dla złożenia oświadczenia dotyczącego współmałżonka i innych wskazanych osób bliskich, upływa wcześniej niż termin trzydziestodniowy liczony od dnia ślubowania, przewidziany dla złożenia własnego oświadczenia majątkowego radnego, wójta.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zasada przyzwoitej legislacji została naruszona w tym wypadku między innymi przez użycie pojęć wieloznacznych przy określeniu początkowego biegu terminu złożenia oświadczenia majątkowego. Pojęcia użyte w ustawie o samorządzie gminnym – stwierdził Trybunał – nawiązują do dnia ślubowania i dnia wyboru. O ile pierwsza data nawiązuje do zdarzenia, które jest precyzyjnie umiejscowione w czasie, o tyle pojęcie „dzień wyboru” nie jest jasne. Powstaje bowiem pytanie, czy termin ten liczy się od dnia przeprowadzenia głosowania, czy od dnia ogłoszenia wyników wyborów, czy też od ostatecznego ustalenia wyników wyborów. Samo w sobie istnienie możliwości różnorodnych interpretacji określonego przepisu nie oznacza jeszcze jego niekonstytucyjności. Niemniej jednak, jeżeli dany przepis nakłada na określone podmioty obowiązki związane z sankcją realizującą się *ex lege*, czyli z mocy prawa, to przesłanki aktualizujące ten obowiązek powinny być określone w sposób wykluczający niejednoznaczność. Ma to znaczenie nie tylko z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, ale także z punktu widzenia zasad zaufania do państwa i prawa.

I to był drugi powód, dla którego Trybunał część zaskarżonych do niego przepisów samorządowych uchylił.

Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji, czyli od 19 marca 2007 r. Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej. Z tego punktu widzenia wykonanie wyroku powinno zostać dokonane bez zbędnej zwłoki. Biuro Legislacyjne nie wnosi do Wysokiej Komisji o wykonanie wyroku przez Senat w postaci odrębnej inicjatywy ustawodawczej. W tej chwili w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie znajdują się trzy projekty ustaw, które zawierają przepisy mające na celu kompleksowe wykonanie wyroku z 13 marca 2007 r. Są to: poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1677. Projekt ten wpłynął do Sejmu 16 marca 2007 r. Drugim projektem jest rządowy projekt ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych, druk sejmowy nr 1569, który wpłynął 26 marca 2007 r. Reguluje on kompleksowo zagadnienia konfliktu interesów, zakazu łączenia stanowisk w samorządzie i zawiera przepisy, które odnoszą się do materii poruszanej w wyroku. I trzeci projekt – też poselski – ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1526, który wpłynął 16 marca 2007 r., a który również zawiera przepisy mające na celu nowelizację ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o bezpośrednim wyborze burmistrza.

W związku z powyższym udział Senatu w wykonaniu wyroku z 13 marca 2007 r. powinien polegać ewentualnie, jeśli będzie taka potrzeba, na zgłoszeniu odpo-

wiednich poprawek do ustawy, która zostanie przekazana przez marszałka Sejmu po trzech czytaniach w Sejmie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę o kilka słów przedstawiciela Krajowego Biura Wyborczego. Jeżeli można prosić, byłbym zainteresowany głównie kwestią skutków tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sytuacjach, w których, jak wiem, już stwierdzono wygaśnięcie mandatów niektórych wójtów, burmistrzów, którzy nie złożyli oświadczeń w terminie. Wygaśnięcie mandatów zostało stwierdzone, a jak to wyglądało w zakresie skutków? Wiem, że Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się analizą tego, czy sytuacja będzie wyglądała, że tak powiem, niejednoznacznie czy niejednolicie, ale gdyby można było z praktyki dowiedzieć się czegoś na ten temat, jak to wyglądało... Krajowe Biuro Wyborcze pewnie ma informacje w tym zakresie?

Bardzo proszę.

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym
Miłosz Wilkanowicz:**

Nie byłem przygotowany na udzielenie pełnej informacji w tym zakresie, ale chciałbym powiedzieć, że po publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wszystkie sprawy, które nie zostały zakończone w procedurze orzekania o pozbawieniu mandatu albo w procedurze odwołań do sądu od zarządzeń zastępczych wojewodów, zostały rozstrzygnięte przychylnie i zgodnie z intencją Trybunału. Tak że w wypadkach wcześniejszego wygaszenia mandatów radnych, które były już nieodwracalne, bo łączyły się z obsadzeniem tych mandatów w trybie czy to wyborów uzupełniających, czy kolejnych osób z listy radnych powołanych na te funkcje, już nie można było wznowić procedury i, niestety, już te skutki były nieodwracalne. Natomiast wszystkie sprawy, które były w toku i które zostały zawarte w końcowych słowach uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zostały rozstrzygnięte zgodnie z tą intencją.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Jednym słowem nie potrafi pan udzielić odpowiedzi na to, ile mandatów wygasło w sposób nieodwoalny przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Bo wiemy, że oczywiście z chwilą wydania przez Trybunał Konstytucyjny tego orzeczenia...

(Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów w Krajowym Biurze Wyborczym Miłosz Wilkanowicz: Niektóre sprawy były zakończone, tak.)

...niektóre sprawy były zakończone, ale Trybunał Konstytucyjny...

Ja zaraz otworzę dyskusję, ale jeśli nie mamy takich informacji liczbowych, to chciałbym wiedzieć, czy w ogóle potrafi pan powiedzieć, że z całą pewnością były takie sytuacje, w których przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia mandaty wygasły w sposób nieodwoalny.

**Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów
w Krajowym Biurze Wyborczym
Miłosz Wilkanowicz:**

Tak jest. Były takie wypadki.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Były takie wypadki. Dziękuję bardzo za potwierdzenie tej informacji.
Otwieram dyskusję. Bardzo proszę, pani senator Rafalska.

Senator Elżbieta Rafalska:

Ja mam takie pytanie: czy pan nie potrafi odpowiedzieć dzisiaj, bo nie był pan przygotowany, że będziemy o to pytać, czy Krajowe Biuro Wyborcze nie ma takiej informacji?

Może otrzymalibyśmy taką informację z MSWiA? Z całą pewnością takich wypadków było w Polsce wiele. Głośno mówiło się o tych spektakularnych: o Warszawie, Gorzowie, gdzie prezydenci do końca czekali na orzeczenie Trybunału, a przecież w wielu mniejszych miejscowościach też wygasło wiele mandatów radnych i burmistrzowie też potracili swoje mandaty. Myślę więc, że jest to w ogóle specyficzna sytuacja. Nawet jeżeli ocenimy prawo jako złe, było ono przestrzegane przez ludzi, którzy w wyniku wyborów zdobyli mandat radnego, burmistrza, wójta, prezydenta itd., przestrzegali tego prawa i dosyć pospiesznie im wygaszono mandaty z racji tego, że nie złożyli oświadczeń. Mamy też zupełnie odrębne stanowisko tych, którzy również nie złożyli tych oświadczeń, ale czekali do samego końca, prezentowali zupełnie inny pogląd. I wydaje się, że najbardziej poszkodowani zostali ci, którzy przestrzegali prawa, szanowali przyjęte prawo, nawet jeżeli było ono złe.

To jest w ogóle taka trochę błędna praktyka, która... No nie wiem, jak ma się zachować obywatel w sytuacji, w której nie zgadza się z obowiązującym prawem, ale konsekwencje nieprzestrzegania tego prawa jego dotyczą.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, proszę zgłaszać się do dyskusji.

Może powiem, co ja o tym myślę, nie widzę bowiem dalszych zgłoszeń, ale jeśli będą, to oczywiście udzielię głosu.

W moim przekonaniu Trybunał Konstytucyjny spowodował tym orzeczeniem fatalny wydzwitek społeczny i zaprzeczył swoim dotychczasowym twierdzeniom, ponieważ tak naprawdę w ogóle nie pochylił się nad problemem działania przepisów *ex lege*, czyli z mocy prawa, kiedy określone zachowanie powoduje powstanie określonego skutku. I tak jak dotychczas w orzeczeniach, gdzie miała decydować zasada słuszności, wchodziło w grę rozważenie, że przy zasadzie słuszności, jeżeli skutek następował z mocy prawa, to jeśli Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał, iż prawo było niekonstytucyjne według zasad słuszności, rozstrzygnięcie to miało obowiązywać na przyszłość, czyli nie działało wstecz. Konstrukcja, którą zastosował Trybunał Konstytucyjny w tej

konkretnej sprawie, jest klasycznym dowodem na to, że spowodował on zadziałanie swojego orzeczenia z mocą wsteczną, ale znowu nie wobec wszystkich, bo to było po prostu niemożliwe. Ja mam jedną głowę, dwie ręce, dwie nogi, ale dałbym sobie obciąć każdą z kończyn i głowę, że gdyby nie chodziło o problem Warszawy i pani Hanny Gronkiewicz-Waltz, orzeczenie z takim skutkiem by nie zapadło. Ja nie jestem idealistą, żeby twierdzić, iż członkowie Trybunału Konstytucyjnego nie mają poglądów politycznych. Mają prawo je mieć jak każdy z nas i każdy sędzia, i prokurator, ale czym innym jest mieć poglądy polityczne, a czym innym wydawać orzeczenia o skutkach bardzo ważkich nie tylko w zakresie politycznym. Jak słyszę, ludzie w tej chwili powiadają tak: na wszelki wypadek nie należy stosować prawa, bo po co? A jak się okaże, że Trybunał Konstytucyjny powie... To jest oczywiście uproszczenie, ale w sposób uproszczony ludzie tak to odbierają. Na wszelki wypadek nie będę kasował biletu, bo może się okazać, że Trybunał Konstytucyjny orzeknie, iż niesłuszna jest kara pięćdziesięciokrotnej wartości biletu. Może to jest za duży skutek, za poważny? Tego typu dywagacje się słyszy i tego typu jest deprawacja. To orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zostało wydane, w moim przekonaniu, z pobudek politycznych. Powoduje deprawację obywateli i krytyka orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia skutków, jakie wywołał, jest jak najbardziej słuszna. Nie jestem zwolennikiem stanowiska, że w instytucjach demokratycznego państwa prawa mamy „święte krowy”, którym nie można powiedzieć „co żeście państwo zrobili”, tak jak mógł powiedzieć wybitny znawca prawa rzeczowego, iż wstyd mu było za kolegów z Sądu Najwyższego, i sam im powiedział, że popełnili błąd i wydali błędne orzeczenie. Dlaczego? Bo nie poczytali do końca przepisów, bo nie sięgnęli do głębi i nie zbadali dokładnie problemu prawnego. Tak samo twierdzą, że Trybunał Konstytucyjny, jeżeli rozstrzyga o przepisach, które działają *ex lege*, wydając orzeczenie w takim trybie, w jakim je wydał w tej sprawie, powoduje, że podzielił obywateli na tych gorszej kategorii, którzy przepisów prawa przestrzegają, i tych lepszej kategorii, którzy mówią: na wszelki wypadek będę czekał, co zrobi Trybunał Konstytucyjny. Jest to dokładnie odwrotne od tego, co mówili Rzymianie: twarde prawo, ale prawo. Trudno, ono nie było dobre, było złe, ale takie było.

Mało tego, obóz polityczny, który oklaskiwał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – bo tak było – sam nad takim prawem debatował, takie prawo uchwalił. Dlaczego? Dlatego żeby ukrócić skutki w postaci nieprzestrzegania przez radnych terminów składania czy nieskładania w ogóle oświadczeń majątkowych. Lekceważeniu tego prawa należało przeciwdziałać, sankcje zastosowano zbyt drastyczne – przyznaję, popełniliśmy błędy, ale jeżeli popełniliśmy błędy jako ustawodawca, to powinny one w równej mierze dotknąć prezydenta Warszawy, wójta Pćimia lub jakichkolwiek innych miejscowości w Polsce, czy radnych. I dlatego uważam, że Trybunał Konstytucyjny nie stanął na wysokości zadania jako organ w państwie prawa. Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pan senator Wojtczak.

Senator Mariusz Witczak:

Witczak, Panie Przewodniczący.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Przepraszam bardzo, Panie Senatorze.

Senator Mariusz Witczak:

Panie Przewodniczący, chciałbym panu poradzić, żeby pan głowy i kończyn do obcięcia nie dawał, bo nie warto. Nie wie pan, jaka była motywacja Trybunału Konstytucyjnego. Myślę, że na pewno nie polityczna, bo byłaby to sytuacja kuriozalna. Trybunał pokazał w dotychczasowej swojej działalności, że stoi na straży przestrzegania konstytucji i stoi na straży przestrzegania dobrego prawa. I to jest, można by powiedzieć, w tych trudnych warunkach politycznych ostoja demokracji i stabilności naszego państwa. Nie ferowałbym zatem, będąc przewodniczącym komisji, takich krytycznych opinii.

(Senator Przemysław Alexandrowicz: Także ostoja donosicieli i ubeków.)

Ale prosiłbym nie przerywać, prosiłbym nie przerywać. Za chwilę będzie pan senator miał możliwość mówić.

Jako przewodniczącemu tego typu komisji radziłbym takich stwierdzeń nie ferować, tylko zachować trochę respektu wobec mądrych głów, które się w Trybunale Konstytucyjnym znajdują. To po pierwsze.

Po drugie, jeżeli chcemy rozmawiać o motywacjach politycznych, to ja bym powiedział zupełnie inaczej: gdyby nie kwestia Warszawy, to by w ogóle nie było tego tematu. Parlament by w trybie przyspieszonym poprawił te buble prawne, to złe prawo, które sam stworzył, nie byłoby dyskusji, nie byłoby żadnych problemów i wszyscy by to zbagatelizowali. Temat został bardzo mocno wyeksponowany właśnie dlatego, że chodziło o to, żeby zdyskredytować prezydenta Warszawy. Na szczęście Trybunał potwierdził taką oto rację, że sankcja jest zbyt wysoka wobec przewinienia i potwierdził jeszcze jedną ważną rzecz: że parlamentarzyści muszą tworzyć dobre prawo, nie mogą tworzyć dwóch sprzecznych ustaw i wprowadzać obywateli w konfuzję i tworzyć chaos i bałagan. Dlatego należy wyrazić tylko wielkie i głębokie zadowolenie z takiego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Dziękuję.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze. Odniosę się do pana wypowiedzi pod koniec.

Pan senator Alexandrowicz, później pani senator Rafalska, pan senator Piotrowicz... Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głosu? Pan senator Owczarek, bardzo proszę.

Pan senator Alexandrowicz.

Senator Przemysław Alexandrowicz:

Dziękuję.

To tylko drobna uwaga ad vocem, bo jestem w stanie dysonansu poznawczego. Pamiętam artykuły w prasie i naigrzanie się z tych mało inteligentnych burmistrzów i radnych, którzy nie wiedzieli, że mają zgłosić w terminie swoje oświadczenia. I całe to nastawienie zmieniło się dokładnie, kiedy okazało się, że w tym gronie „mało bystrych” burmistrzów i radnych z małych miejscowości nagle znalazła się pani prezydent Warszawy. Tak że mamy zupełnie inną pamięć tego, co się działo tak niedawno.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pani senator Rafalska.

Senator Elżbieta Rafalska:

Panie Przewodniczący, ja polemicznie odnośnie do wypowiedzi pana senatora Witczaka.

Przyjmując nawet pewne argumenty zawarte w uzasadnieniu tego wyroku, muszę powiedzieć, że część tego uzasadnienia uważam za mało rozważną, ponieważ stwierdzenie, że jest to błaha okoliczność, automatyzm i rygoryzm dokładnie dzieli obywateli na te dwie kategorie, o których mówił pan przewodniczący: że z powodu błahej okoliczności część radnych i część burmistrzów straciła jednak mandat i dla Trybunału Konstytucyjnego musiał być oczywisty fakt, że pewien stan jest już dokonany. Tak że wydaje mi się, iż ewidentnie pozwalamy tu na dokonywanie oceny prawa, a nie na przestrzeganie prawa, nawet gdy uznajemy, że to prawo miało pewne braki, a jak zostało ono ustanowione, to my dobrze wiemy. Jeżeli nawet uznamy ten drugi argument, z powodu braku zasad dobrej legislacji, ale mówimy o jednolitości tych terminów itd., itd., i ta argumentacja też nie jest wystarczająca, to, niestety, trzeba powiedzieć, iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie traktował wszystkich jednakowo i jestem głęboko przekonana, że gdyby nie sytuacja miasta Warszawy i prezydenta Warszawy, pewnie byłby inny. Nie zaperzajmy się tu i nie zabierajmy sobie prawa do dyskusowania na temat wyroków w ogóle, bo myślę, że mamy takie prawo. I nie gorszymy się z powodu tego, że ktoś śmie mieć odmienne zdanie albo podejmuje polemikę. Mamy prawo dokonywać oceny. Wyrok ten jest oczywiście przestrzegany, wymagany, ale jest też komentowany, i nie zabierajmy sobie tego prawa.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pan senator Owczarek.

(*Senator Andrzej Owczarek:* Zdaje się, że pan senator Piotrowicz miał być przede mną.)

Zapisałem w takiej kolejności.

(*Senator Andrzej Owczarek:* Dobrze, to nie gra roli, nie chciałem, żeby kolega był urażony.)

Proszę bardzo.

Senator Andrzej Owczarek:

Panie Przewodniczący, wydaje mi się, że niezręczna jest sytuacja, gdy pan przewodniczący Komisji Ustawodawczej wprowadza tego typu dyskusję przy takim, powiedzmy, osądzaniu politycznym. Ja chciałbym powiedzieć jedną rzecz: że jeśli jest takie prawo, to winni są przede wszystkim uchwalający je. Pan doskonale wie, że my wielokrotnie albo balansujemy na granicy, albo wiemy wszyscy, że jak sprawa pójdzie do Trybunału Konstytucyjnego, to uchwalamy i część z nas za tym prawem głośuje

i pan zapewne wśród tej części też czasami jest. Nie chciałbym tu przypominać sprawy związanej z Krajową Radą Sądownictwa czy z innymi punktami, bijmy się więc wszyscy w piersi i pracujmy uczciwie nad tym, żeby nie było tak uchwalanych praw. A poza tym uważam, że niestosowne jest, żeby dyskusja na posiedzeniu komisji miała taki charakter. W klubie dyskusyjnym byłoby to, moim zdaniem, na miejscu, ma ona bowiem raczej charakter publicystyczny, jak pan przewodniczący powiedział, a nie prawny. Oczywiście każdy z nas ma prawo do oceny tego, ale przede wszystkim pilnujemy, żeby z tej Izby nie wychodziły buble prawne, a o tym, że wychodzą, wszyscy doskonale wiemy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.
Bardzo proszę, pan senator Piotrowicz.

Senator Stanisław Piotrowicz:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.
Nie chciałbym się wdawać w ocenę tego, jakimi motywami kierował się Trybunał Konstytucyjny. Myślę, że każdy ma swój pogląd na ten temat i nie chciałbym tego rozstrząsać.

Również chyba poza sporem jest to, że prawo nie było dobre. Tu się chyba spierać też nie będziemy, ale trzeba zdać sobie sprawę z tego, jakie reperkusje przyniosło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli prawo było niedobre, to było jednakowe dla wszystkich. Tymczasem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadziło element niesprawiedliwości, i to niesprawiedliwości rażącej. Jak powiedziała pani senator Rafalska, kto zastosował się do prawa – stracił. A tak być nie powinno. Nie sądzę, żeby Trybunał Konstytucyjny nie zdawał sobie z tego sprawy.

Wprowadzono też tym orzeczeniem pewną deprawację społeczeństwa: warto nie przestrzegać prawa, warto się nie spieszyć z przestrzeganiem prawa, bo nigdy nie wiadomo, jak to jeszcze będzie. I wprowadzono tym orzeczeniem pewien element anarchizacji życia, bo to rodzi skutki również na przyszłość. Myślę, że gdy położymy na jednej szali to, czy warto przestrzegać złego prawa, czy też położymy te skutki, o których powiedziałem, a więc deprawację, niesprawiedliwość i anarchizację, to chyba byłibyśmy tego zdania, że lepiej było być konsekwentnym i zachować złe prawo do czasu jak najszybszej nowelizacji. Powinno to było zadziałać na przyszłość, a nie wstecz, jak to się stało. Dziękuję.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.
Bardzo proszę, pan senator Owczarek jeszcze raz.

Senator Andrzej Owczarek:

Przepraszam najmocniej, że jeszcze raz zabieram głos, ale właśnie wypowiedź pana senatora Piotrowicza mnie do tego skłoniła.

Na posiedzeniu Senatu, które się zacznie jutro, będziemy uchwalać ustawę o przechodzeniu na emeryturę nauczycieli. Ustawę, która zmienia stan istniejący do 31 maja bieżącego roku. Będziemy się tym zajmować pod koniec lipca. Ustawa ta stwarza szansę, że nauczyciel zachowuje uprawnienia emerytalne, nie składając wymówienia, ale ci, którzy już złożyli wymówienie, a byli na przykład dyrektorami szkół, z tej ustawy nie skorzystają. I mogę powiedzieć dokładnie to samo, o czym państwo przed chwilą mówili – ta ustawa jest niesprawiedliwa. Ciekawe, jak będziemy, Pano wie Senatorowie i Pani Senator, nad tą ustawą głosować, bo ci, którzy już złożyli podanie o emeryturę, a konkurs na dyrektora szkół został rozpoczęty, praktycznie nie mają możliwości powrotu. W wypadku tych, którzy nie złożyli podania i zachowują uprawnienia emerytalne, jest tu dokładnie to, o czym mówiliśmy. Okazuje się, że powtarza się to nawet na obecnym posiedzeniu Senatu. A wystarczyło, proszę państwa, złożyć ten projekt uchwały w kwietniu i całą sprawę byśmy mieli elegancko rozwiązana. Czyli w ogóle powinniśmy tę ustawę w tej chwili odrzucić, żeby prawo było równe dla wszystkich, żeby było surowo przestrzegane. Ciekawi mnie, jak będziemy głosować. Dziękuję.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pan senator Alexandrowicz.

Senator Przemysław Alexandrowicz:

Ja często nie zgadzam się z panem senatorem Owczarkiem, ale tym razem zgadzam się z nim całkowicie i dlatego przy głosowaniu nad tą nowelizacją Karty Nauczyciela wstrzymałem się od głosu, bo uważam, że wysoce niewłaściwe jest podejmowanie tej regulacji w tym momencie. Wysoce niewłaściwe. Ciekawy jestem, czy rzeczywiście większość z nas będzie stać na tę refleksję, bo w tym momencie nie powinniśmy podejmować tej decyzji, w rażący bowiem sposób różnicujemy sytuację kilkudziesięciu tysięcy spośród, zdaje się, około pół miliona i nauczycieli.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Na tle tego orzeczenia, Panie Senatorze – udzielę teraz głosu sobie – znajduje potwierdzenie fakt, że nie jest to dyskusja polityczna i tylko publicystyczna, bo ma ona reperkusje i w systemie tworzenia prawa, nad którym pracujemy, i w systemie skutków prawnych, które określone orzeczenia i określone dyskusje mają szansę w odpowiedni sposób regulować.

Chciałbym też krótko odpowiedzieć polemicznie panu senatorowi Witczakowi. Ja dawałem głowę tylko za to, że gdyby problem nie dotyczył prezydenta Warszawy, to podejrzewam, jestem całkowicie pewien, że Trybunał Konstytucyjny zachowałby dotychczasową linię orzecznictwa, że na zasadach słuszności, jeśli orzeka, gdzie jest kwestia zasady słuszności i wystąpienia skutku *ex lege*, zawsze dawał pewien czas i skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie niweczyły skutków *ex lege* powstałych wcześniej. Rzymianie wymyślili też takie powiedzenie: *pereat mundus, fiat*

iustitia, i poddali je totalnej krytyce, że myślenie „niech wali się świat, ale sprawiedliwości czy prawu musi stać się zadość”, to nie jest właśnie... Sprawiedliwości nie stało się zadość. Stało się zadość formalnemu rozumieniu określonego przepisu prawnego w świetle konstytucji bez patrzenia na to, czy to jest sprawiedliwe, czy nie, bo to było wysoce niesprawiedliwe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Ja rozumiem, że ta dyskusja prawnicza na kanwie efektów czy skutków politycznych, można powiedzieć, się przenika, ale dyskutujemy jako prawnicy. Jako prawnicy tworzący prawo czy je stosujący wiemy, iż skutki tego stosowania prawa czy dyskusji nad tym prawem mają reperkusje polityczne. Trzeba mieć tego świadomość. I dlatego powiedziałem, że każdy z członków Trybunału Konstytucyjnego ma prawo mieć poglądy polityczne, bo tego żadnym zapisem ustawowym nie wykluczamy, ale skutki osiągnięte w wyniku tego orzeczenia...

Ja się zgadzam z panem senatorem Witczakiem, który sam przyznał, że gdyby nie problem Warszawy, to być może nie zauważono by tego. Nie, ten problem już zauważono, bo w momencie kiedy zaczęły być wydawane orzeczenia i wygaszano mandaty radnych czy wójtów, którzy nie złożyli oświadczeń majątkowych, to ten problem już powstał, ale nie stał się on problemem politycznym, dopóki nie stało się to problemem miasta stołecznego Warszawy. Jaki był wtedy odbiór społeczny? Że oto jeżeli się jest bardzo wysoko postawionym człowiekiem i nie przestrzega się prawa, to skutek jest inny, a gdyby to było tylko na poziomie radnych, wójtów, burmistrzów, skutek byłby inny. I jak powiedział pan senator Alexandrowicz, dokładnie tak było. Może troszkę śmiano się z nieporadności czy niewiedzy, nieświadomości prawnej tych, którzy nie złożyli oświadczeń. Niektórzy mówili: bardzo dobrze. Ktoś się wybiera na radnego, na burmistrza i nie zna przepisów? Być może było to zbyt ostre powiedzenie, bo te przepisy do końca nie były jednorodne.

Już na zakończenie uwaga merytoryczna. Chciałbym powiedzieć, że sformułowania, o które ja czasami taką batalię toczę, to właśnie jest to dobre prawo, bo „dzień wyboru” a „dzień wyborów” to są pojęcia bardzo zbliżone, gramatycznie końcówka tylko zmieniona, ale właśnie niejednoznaczność przez to, że „dzień wyboru” można różnie rozumieć, natomiast „dzień wyborów”, jako dzień aktu głosowania jest już zdecydowanie bardziej ostrym sprecyzowaniem, a już „dzień złożenia ślubowania” absolutnie jednym jedynym, bo to jest jeden moment i jednego określonego dnia. Dzień wyborów w momencie, kiedy są dwa dni aktu wyborczego, może być już też różnie rozumiany. W najgorszym wypadku są ogólne reguły interpretacyjne: ostatni dzień, w którym dokonuje się aktów głosowania, gdyby było „dzień wyborów”.

Proszę państwa, mówię to również jako przewodniczący Komisji Ustawodawczej. Walczyłem o to, żebyśmy w sytuacji, kiedy chodziło o wprowadzenie dyrektywy europejskiej dotyczącej zaświadczenia o wykonalności... W każdym razie użyliśmy sformułowania „zaświadczenie”, które w polskim systemie prawnym... Tłumaczenie tekstów prawniczych z języka obcego jest najtrudniejszym zadaniem, dlatego że nie wystarczy znać perfektnie język, trzeba być również bardzo dobrym prawnikiem, żeby przetłumaczyć nazwę konstrukcji adekwatną do systemu, na który się tłumaczy. Wprowadzenie pojęcia „zaświadczenie o skutkach prawnych” dzisiaj miało swój kolejny wydzźwięk podczas dyskusji o wypisach z zamkniętych ksiąg wieczystych. Wypisy czy zaświadczenie? Jeżeli z zamkniętej księgi wieczystej jest wydawane zaświadczenie, to nie jest ono wydawane do obrotu prawnego, tylko do celów historycznych. Ale

mamy też wyłom: mamy również zaświadczenie, które służy do obrotu, i stąd niebagatelne jest to, jakiego słowa użyjemy i w jakim przypadku.

Ze słowem w języku prawniczym jest dokładnie tak jak ze skalpelem w ręku chirurga. W ręku sprawnego chirurga potrafi on czynić cuda, ale jego złe nachylenie może spowodować złe cięcie i obrażenia. Nie mówię już o tym, że w ręku osób, które nie wiedzą, jak się tym instrumentem posłużyć, może to być użyte do zupełnie innych celów.

Wiem, proszę państwa, że kiedy nieprawnicy słuchają wywodów prawniczych, czasami mają dosyć i po prostu nie chcą tego słuchać, ale naprawdę precyzja sformułowań prawnych jest czymś najistotniejszym, co w akcie tworzenia prawa możemy robić, i o to zawsze będę apelował. Dziękuję bardzo.

Przepraszam za moje przydługie wystąpienie.

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos na ten temat? Jeśli nie, to dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie, ponieważ nie ma żadnego wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Dziękuję państwu, dziękuję zaproszonym gościom.

(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 52)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 6 egz.

ISSN 1643-2851