



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Zapis stenograficzny**  
**(224)**

39. posiedzenie  
Komisji Ustawodawczej  
w dniu 6 maja 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie „Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 r.” (druk senacki nr 80).

*(Początek posiedzenia o godzinie 13 minut 04)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski)*

**Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Jest to posiedzenie o niezwykłym charakterze, acz cyklicznym, jako że gościmy na nim prezesa Trybunału Konstytucyjnego pana Jerzego Stępnia, którego witam bardzo serdecznie i gorąco. Witam także współpracowników pana prezesa. Jest z nami pan minister Graniecki, szef Biura Trybunału Konstytucyjnego. Witam również pozostałych przedstawicieli Trybunału Konstytucyjnego.

Dzisiaj w porządku obrad Komisji Ustawodawczej przewidziane jest rozpatrzenie „Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 r.”.

Jeżeli pan prezes pozwoli, na początku kilka słów wstępu z naszej strony.

Chciałbym wyrazić ogromną radość i nadzieję, że w tej kadencji Senatu uda nam się sprawniej rozpatrywać i realizować wyroki Trybunału Konstytucyjnego. A mówię o tej nadziei na podstawie kilku miesięcy doświadczeń zdobytych przez nas od chwili rozpoczęcia pracy w tej kadencji Izby Wyższej parlamentu. Rozpoczęliśmy prace od zmiany Regulaminu Senatu, która umożliwiła sprawniejsze procedowanie nad wyrokami Trybunału Konstytucyjnego.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Zmieniliśmy regulamin i mam nadzieję, że przyczyni się do tego, iż będziemy sprawniej procedować nad wyrokami Trybunału Konstytucyjnego.

Pozwolę sobie bardzo krótko przedstawić statystykę. W zeszłej kadencji Senatu, która była kadencją niepełną, bo trwała dwa lata, Komisja Ustawodawcza rozpatrzyła piętnaście wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W żadnym z tych przypadków nie został zakończony etap prac legislacyjnych, czyli nie było efektu w postaci projektu ustawy, który zakończyłby proces legislacyjny w obu izbach. Mamy za sobą pięciomiesięczny okres pracy. Komisja Ustawodawcza odbyła już w tej kadencji Senatu czterdzieści posiedzeń, rozpatrzyliśmy dwadzieścia sześć wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Wnieśliśmy szesnaście projektów inicjatyw ustawodawczych. Nad kilkoma już zakończone zostało procedowanie, także na etapie sejmowym. Żadna z tych ustaw nie została jeszcze podpisana przez prezydenta, ale sądzę, że w najbliższych dniach i tygodniach do Trybunału Konstytucyjnego dotrze dobra informacja o całkowitym zakończeniu procesu legislacyjnego. Nawet dzisiaj przed tym naszym spotkaniem już rozpatrzyliśmy jeden wyrok, ale i po posiedzeniu będziemy rozpatrywać drugi, o którym pan

---

prezes mówił w trakcie zgromadzenia w Trybunale Konstytucyjnym. Dzisiaj zajmowaliśmy się przepisami dotyczącymi uznania dziecka, a po naszym wspólnym posiedzeniu będziemy się zajmować zasadami kierowania osoby oskarżonej na obserwację psychiatryczną w zakładzie leczniczym.

Mogę przekazać panu prezesowi i pana współpracownikom, że realizacja wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest absolutnym priorytetem w pracy Komisji Ustawodawczej. Rozmawiałem o tym także z panem marszałkiem Borusewiczem – i w tym wypadku akurat była najmniejsza potrzeba poruszania tego tematu – jak również przekazałem swoje stanowisko i prośbę w tym zakresie przedstawicielom Sejmu, przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej Sejmu, bo nasza praca będzie miała oczywiście sens w postaci zakończenia całego procesu tylko w sytuacji dobrej współpracy zarówno z Sejmem, jak i z rządem.

Nie ukrywam, że za chwilę będziemy przechodzić do rozpatrzenia wyroków, które powodują bardzo duże konsekwencje finansowe. Między innymi wystąpiliśmy do rządu, sygnalizując sprawę wyroku dotyczącego obligacji z czasów II Rzeczypospolitej. Mam poczucie, że w przypadku niektórych wyroków współdziałanie z rządem będzie absolutnie niezbędne, aby można było sprawnie przeprowadzić proces legislacyjny.

W obecnej kadencji przyjęliśmy założenie, że od początku pracy Komisji Ustawodawczej będziemy stosowali cezurę początku roku 2007. Mamy nadzieję, że przed wakacjami uda nam się – przepraszam za kolokwializm – wyjść na bieżąco z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, licząc od początku roku 2007, a później przejdziemy do jeszcze starszych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które nie zostały zrealizowane. Tyle chciałem przekazać z naszej strony tytułem wstępu.

W tym miejscu chciałbym bardzo gorąco podziękować swoim koleżankom i kolegom z komisji. Jest to komisja wyjątkowo nieliczna, najmniejsza ze wszystkich komisji senackich, a realizacja każdego wyroku wiąże się później z obowiązkiem bycia sprawozdawcą na posiedzeniu Sejmu. Liczba czterdziestu posiedzeń komisji powoduje, że w odniesieniu do obecnych tu członków komisji jest ona przemnożona przez liczbę obecności często nie na jednym, lecz na dwóch, trzech posiedzeniach komisji, a czasem i podkomisji, bo Sejm ma tę manierę, że przy okazji naszych wyroków, nie mając takich regulacji w regulaminie jak nasza, niekiedy rozszerza zakres prac i przy realizacji wyroku próbuje wracać do innych spraw, regulując pewne kwestie kompleksowo. Mówię o tym z pewnym niepokojem, bo to, niestety, powoduje spowolnienie procesu realizacji wyroku jako takiego.

I w tym momencie pozwolę sobie przekazać głos panu prezesowi.

### **Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Państwo Senatorowie! Szanowni Państwo!

Pan przewodniczący zaczął od pewnej kwestii i ja też chciałbym powiedzieć dwa słowa na ten temat. Chciałbym tutaj przywołać ducha ostatniej konferencji katedr i zakładów prawa konstytucyjnego, która odbyła się w Gdyni, ale także i słowa, które tam padły. To był pięćdziesiąty, jubileuszowy zjazd tych katedr. W trakcie tego zjazdu pani profesor Wronkowska-Jaśkiewicz, znana powszechnie w naszym środowisku, postawiła pytanie, które, wydaje mi się, było może najważniejszym pytaniem tego zjazdu,

a mianowicie, kto jest odpowiedzialny za stan systemu prawa w Polsce. Jest coś takiego jak system prawa w Polsce, jest to jakaś rzeczywistość. Nie jest tak, że są wyodrębnione działy poszczególnych aktów normatywnych, poszczególnych regulacji, które mało mają ze sobą wspólnego. Wszyscy czujemy, że dobrze by było, żeby istniał jeden spójny system prawa.

Na tak postawione pytanie różne osoby, które uczestniczyły w konferencji, udzielały różnej odpowiedzi. Ktoś powiedział, że za system prawa w Polsce odpowiedzialny jest przede wszystkim rząd. Mnie nasunęła się inna odpowiedź, a mianowicie taka, że wszyscy jesteśmy odpowiedzialni za stan systemu prawa w państwie, a w szczególności odpowiedzialne są za to organy państwa. Nie można byłoby na przykład odpowiedzieć na pytanie, kto jest odpowiedzialny za stan kultury narodowej. Nie można byłoby stwierdzić, że odpowiadają za to rząd lub ministerstwo kultury. Wszyscy jesteśmy za to odpowiedzialni w większym lub mniejszym stopniu, a system prawa jest niewątpliwie częścią kultury narodowej. Ja przynajmniej tak chciałbym na to patrzeć. A zatem wszyscy jesteśmy odpowiedzialni. Wiadomo jednak, że te obowiązki muszą się w różny sposób rozkładać.

Jeśli chodzi o pomysł, aby to właśnie Senat rozpoczął proces porządkowania tej sfery, która powstaje, właśnie takiej dziurawej w wyniku naszych orzeczeń, na początku wydawało się, że może powinno to należeć do kogoś innego, ale okazuje się, że właśnie taki początek był początkiem dobrym, co wcale nie oznacza, że Senat musi dźwigać na sobie cały ciężar odpowiedzialności za wykonywanie wyroków. Pan przewodniczący wspominał o zasygnalizowaniu tej kwestii rządowi, bo wiadomo, że pewne sprawy mogą być regulowane dopiero po analizie, której jest w stanie dokonać aparat rządowy. To jest oczywiste, ale dobrze się stało, że ta praca została rozpoczęta właśnie w Senacie. Mamy tutaj aktualny zestaw wyroków, które powinny być wykonane. Dotychczas dysponowaliśmy danymi od bodajże 2003 r. W tej chwili mamy już przebadany cały okres od chwili wejścia w życie nowej konstytucji. Okazuje się, że wyroków jest blisko sto czterdzieści.

*(Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki: Sto dwadzieścia pięć.)*

Sto dwadzieścia pięć. To jest bardzo potężna dawka. Chciałbym panu przewodniczącemu przekazać to zestawienie. Sądzę, że będzie ono pomocne w dalszych pracach. Co tu dużo mówić, życzymy samozaparcia. Cieszymy się, że regulamin został zmieniony i wprowadzona została specjalna procedura. Na pewno trzeba namawiać Sejm, żeby wprowadził podobną regulację w swoim regulaminie. Ja w każdym razie będę namawiał pana marszałka Sejmu, który odnosi się bardzo pozytywnie do całego procesu naprawiania prawa i ma olbrzymie rozeznanie w tych sprawach. Wydaje mi się, że w czasie, kiedy pojawiają się zarzuty, moim zdaniem nieuzasadnione, że Sejm nie ma, co robić i że jest mało projektów, właśnie zwrócenie się w tę stronę może być bardzo pomocne Sejmowi i Senatowi tej kadencji, które będą mogły powiedzieć: tak, może jest trochę mniej projektów, ale za to porządkujemy prawo, naprawiamy system, bo to jest naszym wspólnym obowiązkiem. Sądzę, że to jest właściwa droga.

### **Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Uśmiecham się, bo chcę się odnieść do tego troszeczkę anegdotycznie, za co przepraszam. Otóż byłem na trzecim posiedzeniu komisji w sprawie oświadczeń ma-

jątkowych. Mam też zaproszenie na posiedzenie podkomisji. Chodzi o wyrok dotyczący uchylenia sankcji związanej z utratą mandatu. Wydawało nam się, że poszliśmy najbardziej oczywistym tropem: przywrócenia starej sankcji finansowej. Posłowie chcą natomiast przy tej okazji uregulować nawet sprawy związane z ordynacją wyborczą. Na przykład przy okazji orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie porzuconej nieruchomości posłowie chcą uregulować ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym. Bardzo proszę, żebyśmy wspólnie oddziaływali na marszałka Sejmu, bo jeżeli nie będzie wprowadzona stosowna zmiana w regulaminie, to obawiam się, że my w Senacie przyspieszymy, a okaże się...

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

### **Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Musi być wyspecjalizowana, ograniczona do...

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

*(Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki: Tak jak w przypadku trybu pilnego.)*

O, właśnie, pan minister, który jest prezesem Polskiego Towarzystwa Legislacji, już dawno przypomina, że powinien być tryb analogiczny do trybu pilnego.

*(Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki: Zamykający zakresowo inicjatywę.)*

Tak, właśnie, czyli wspólnie powinniśmy o to apelować. Będę o tym mówił w Sejmie.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

### **Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Sytuacja jest delikatna. Kiedy próbowałem na jednym z posiedzeń komisji zasugerować uruchomienie szybkiej ścieżki, jeśli chodzi o realizację wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w poczuciu odpowiedzialności prawnej nas wszystkich, to usłyszałem następującą uwagę: nikt nie będzie nas ograniczał w naszych kompetencjach ustawodawczych, jeśli chcemy przy tej okazji szerzej i kompleksowo uregulować pewne kwestie. Takie opinie wyrażane były także wcześniej, na posiedzeniu Senatu, kiedy dyskutowaliśmy nad regulaminem.

### **Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Kiedyś padło – nie z kręgów sędziów Trybunału Konstytucyjnego – świetne, moim zdaniem, porównanie. Nie będę wymieniał nazwiska osoby, która to stwierdziła, ale jest to świetne porównanie. Mianowicie w każdym normalnym zakładzie produkcyjnym na końcu procesu jest brakarz, który stwierdza: ten produkt jest dobry, a ten jest zły. Jeśli nie ma brakarza, to wyroby firmy na pewno nie będą miały odpowiedniej marki na rynku. To samo dotyczy procesu legislacyjnego, który kończy się pewnym produktem. A więc musi być brakarz. Brakarzem tym jest Trybunał Konstytucyjny. Dobrze byłoby, żeby jego czynności brał pod uwagę, w odpowiedni sposób, ktoś, kto zarządza całym procesem produkcyjnym. Nie byłoby dobrze, gdyby na końcu tego procesu nie było brakarza. Jeśli Trybunał o czymś orzeka, ale nie powoduje to żadnych

konsekwencji, to wszystko jest zawieszane w próżni, ten wyrok staje się wirtualny, a więc jest tak, jakby nie było brakarza, czyli cały proces twórczy czy produkcyjny jest zachwiany.

**Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Może nie użyję porównania do brakarza, bo koledzy w Sejmie mieliby mi to za złe. (*Wesołość na sali*)

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Jedna z naszych koleżanek użyła tego porównania. Chętnie po nie sięgnęła. Nas to nie obraża, natomiast wydaje mi się, że bardzo trafia to do wyobraźni i do przekonania.

**Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Proszę bardzo.

**Senator Grażyna Sztark:**

Nawiążę do przypadku procedowania nad ustawą o pomocy społecznej. Podczas prac w komisji sejmowej okazało się, że wywołuje to skutki finansowe. Przedstawiciel ministerstwa, skądinąd zacny, były wiceminister, zakwestionował egzekwowanie tego wyroku w taki prosty sposób, albowiem do końca nie oszacowano skutków finansowych. Na to jedna z pań posłanek stwierdziła, że w jej powiecie już się dokonuje wypłaty według tego przepisu, a nie wiadomo, czy nie dotyczy to również pozostałych powiatów, a więc nie tylko stwarza to nierówności, ale już obowiązuje od ubiegłego roku. Utworzona została podkomisja, a także przewidziano prace w komisji wspólnej rządu i samorządu w celu wypracowania konsensusu. Konsensusu jednak nie osiągnięto. Na moją uwagę, że to już obowiązuje i już dokonuje się wypłaty, jak stwierdziła jedna z pań, odpowiedziano, że u niej w powiecie może tak, ale w pozostałych nie. A więc to jest problem.

**Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Muszę powiedzieć, że mam odrobinę wyrzuty sumienia, bo z uwagi na ciepłą atmosferę przedstawiamy problemy, a musimy także formalnie umożliwić panu prezesowi przedstawienie informacji. Będę więc siebie i pozostałych członków komisji trochę dyscyplinował.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Dziękuję.

Wracam nie tyle do tego konkretnego przykładu, ile do problemu. Jest wyrok w sprawie wcześniejszych emerytur dla mężczyzn. To też spowodowało rozdźwięk w judykaturze. Notabene coraz częściej słyszymy opinie, szczególnie padające z kręgu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, że nasze orzeczenia będą po prostu brane

– i już są brane – nie za źródło aktów normatywnych, ale za źródło prawa, za podstawę konkretnych orzeczeń. Może to prowadzić do bardzo niebezpiecznych następstw.

Jeśli chodzi natomiast o przedstawioną informację – mam nadzieję, że państwo ją mają – to dokument jest obszerny, dobrze zilustrowany, chyba nawet kolorystycznie. Tak czy nie?

(*Głosy z sali:* Tak, tak.)

(*Głos z sali:* Nawet kolorystycznie.)

Nawet jest to zilustrowane kolorystycznie. Co mogę powiedzieć? Przede wszystkim to, że zeszły rok, co odbijało się także w mediach, był rokiem szczególnym. Mianowicie to był rok, w którym siedmiu sędziów rozpoczynało swoją kadencję. Poza nielicznymi wyjątkami trudno sobie wyobrazić taką sytuację, żeby sędziowie od razu potrafili wejść sprawnie technicznie we wszystkie problemy, które wiążą się z orzecznictwem w Trybunale Konstytucyjnym. Oczywiście ktoś, kto miał na przykład doświadczenie parlamentarne, łatwiej sobie z tym dawał radę, ale nie w każdym przypadku tak było, stąd pewne zmniejszenie liczby wydanych wyroków.

Z drugiej strony chcemy wydawać dobre wyroki, nie chcemy zaś z każdym rokiem bić kolejnych rekordów, chociaż, prawdę mówiąc, tendencja zwiększonego wpływu, wymuszającego liczbę rozstrzygnięć w orzekanych sprawach, jest coraz większa. Musimy liczyć się z tym, że kolejne lata będą komplikowały sytuację. Przedstawiona informacja dotyczy poprzedniego roku, ale może właściwe będzie powiedzieć, że ten wpływ jest w tym roku znacznie większy w stosunku do poprzedniego roku, a więc wszyscy musimy się jakoś przygotować na to zjawisko. Oczywiście nie byłoby ono tak dramatyczne, gdyby ustawy częściej niż dotychczas przechodziły pozytywnie test konstytucyjności.

Obserwujemy natomiast inną kwestię. O ile dotychczas, w poprzednich latach, było tak, że mniej więcej połowa orzeczeń kończyła się stwierdzeniem niekonstytucyjności, tak że nawet kiedyś żartowałem, iż można byłoby zastąpić tę skomplikowaną procedurę angażującą tak wiele podmiotów naszego państwa przy rozstrzyganiu tych spraw i wprowadzić grecki system losowania czy też może rzucania kulkami, bo ten wskaźnik 50% rzeczywiście przez dłuższy czas się utrzymywał, o tyle w tej chwili wyroków stwierdzających niekonstytucyjność – mówię o zeszłym roku – było już więcej, bo około 60%. Ten wskaźnik pokazuje, że pojawia się coś bardzo niepokojącego.

Oczywiście chętnie odpowiem na państwa pytania, jeśli się pojawią.

### **Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Dziękuję bardzo.

Za chwilę przejdziemy do dyskusji i do pytań.

Jeśli koleżanki i koledzy pozwolą, chciałbym zadać pytanie, bo troszeczkę zaniepokoiłem się wypowiedzią rzecznika praw obywatelskich, który stwierdził na zgromadzeniu, a później jeszcze w jednym z mediów to słyszałem i niestety odebrałem to jako krytykę Trybunału Konstytucyjnego w tym kontekście, że on kieruje ileś wniosków do Trybunału, które nie są rozpatrzone. Najbardziej zaniepokoiło mnie stwierdzenie, że rzecznik w związku z tym w ogóle zastanawia się, czy kierować kolejne wnioski do Trybunału, ponieważ nie wie, kiedy będą rozpatrzone.

I drugie pytanie. Wiem, że pan prezes planuje prace Trybunału Konstytucyjnego. Jakich rozstrzygnięć możemy się spodziewać w najbliższym czasie? To nam



umożliwi, z uwagi na harmonogram prac komisji, który został przyjęty, realizowanie na bieżąco tych prac i przygotowanie się do tego, czego możemy się spodziewać w najbliższym czasie.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Wracając na moment do kwestii dotyczącej rzecznika, chcę odnotować, że bardzo mi się podoba jego inicjatywa kierowania równoległego swoich wystąpień do rządu. Zapowiedział on, że oprócz wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w takich sprawach, które wydają się oczywiste, będzie kierował wnioski do rządu. To jest ze wszech miar pożądane i na pewno bardzo pozytywne.

Wydaje mi się, że należałoby też namawiać parlament, a w szczególności Sejm, do tego, aby nie czekał na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, kiedy już wyraził stanowisko, że dany przepis jest niekonstytucyjny. Można byłoby szybciej, poprzez odpowiednią inicjatywę ustawodawczą, rzecz naprawić. My zresztą często zadawaliśmy pytanie, nie bez złośliwości – teraz już zadajemy je rzadziej, bo przyzwyczailiśmy się, że nie uzyskujemy odpowiedzi – a co Sejm zrobił w danej sprawie, skoro uważa, jak wynika ze stanowiska, że przepis jest niekonstytucyjny. Odpowiedź była taka: czekamy na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Wobec tego w sposób naturalny nasuwa się pytanie: w takim razie, po co, skoro Sejm już stanowisko zajął.

Przyznam się, że będzie mi bardzo trudno odpowiedzieć na pytanie, jakie sprawy będą rozpoznawane w najbliższym czasie. Jest ich bardzo dużo, czasami są na wokandzie dwie sprawy dziennie. Powiem szczerze, że nie potrafię odpowiedzieć na to pytanie. Musiałbym mieć stosowne dane.

*(Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki: Do końca czerwca wyznaczonych jest kilkanaście spraw.)*

Pan mi podpowiada, że wyznaczonych jest kilkanaście spraw. Do końca czerwca wyznaczono kilkanaście rozpraw, a to na pewno nie jest wszystko, bo pozostało do tego czasu półtora miesiąca, więc na pewno pojawią się jeszcze jakieś sprawy do rozstrzygnięcia.

**Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Rozpoczęliśmy dyskusję, więc oczywiście...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Aha, jeśli można, dodam. W końcowej fazie narad są dwie sprawy dotyczące służb specjalnych.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Notabene, my często zbyt długo czekamy na stanowiska zarówno Sejmu, jak i prokuratora generalnego. Kiedy składałem informację na zgromadzeniu ogólnym, ustaliliśmy, że w siedemdziesięciu sprawach prokurator nie przekazał nam jeszcze stanowiska. Co to powoduje? To, że czekamy na stanowisko albo wyznaczamy rozprawę, mimo że nie wpłynęło stanowisko prokuratora. Formalnie stanowisko to oczywiście się

pojawi w przeddzień rozprawy, ale to jest musztarda po obiedzie, bo my w większości przypadków mamy już wyrobione stanowisko w wyniku wcześniejszych narad. Nie poruszałem tej kwestii na zgromadzeniu ogólnym, bo byłem o to proszony z prokuratury, powiem wprost, ale to jest bardzo niepokojące zjawisko. W siedemdziesięciu sprawach brak jest stanowiska. To jest kolejne, że tak powiem, wąskie gardło, które utrudnia prowadzenie spraw.

Muszę natomiast powiedzieć, że merytorycznie stanowiska prokuratury są bardzo dobrze przygotowane i naprawdę bardzo dużo wnoszą do orzekania i do naszych narad, więc dobrze by było, żebyśmy się z nimi zapoznawali, jako że ten aparat jest dobrze przygotowany. Może jest za mało prokuratorów, a może są jakieś inne przyczyny. Wydaje mi się, że przy okazji można byłoby zapytać przedstawicieli prokuratury czy Ministerstwa Sprawiedliwości, dlaczego tak się dzieje. Zresztą to dotyczy w dużej mierze także Sejmu. Stanowiska dostajemy w ostatniej chwili, a dobrze by było, żeby wszystkie przesłanki, które zostały zawarte w stanowiskach, były wcześniej przeanalizowane przez sędziów. Chodzi o to, żeby to nie było traktowane jako wymóg formalny, ponieważ to nie jest tylko wymóg formalny, to ma odegrać bardzo poważną rolę.

Zanim dojdzie do rozprawy, uruchamiany jest olbrzymi aparat państwa, ministerstwa, Sejmu, prokuratury. Może to nie rzuca się w oczy z zewnętrznego oglądu. Trybunał rozpatrzył sprawę, orzekł, pokazali to w telewizji. Nie pokazali, co tam się zdarzyło, ale przecież zanim dojdzie do rozprawy, w proces toczący się przed Trybunałem Konstytucyjnym zaangażowana jest bardzo poważna liczba różnych agend rządowych i państwowych. Po to zostały one wmontowane w tę procedurę, żeby wykluczyć bądź maksymalnie zminimalizować możliwość popełnienia błędu. Muszę powiedzieć, że szczególnie stanowiska prokuratury są na bardzo wysokim poziomie merytorycznym, ale za późno do nas wpływają i to stanowi jeden z problemów.

### **Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Mam propozycję. Z uwagi na specyfikę i charakter naszej pracy oraz bardzo bliską współpracę z Biurem Legislacyjnym rozpocznę dyskusję, jeżeli pan prezes by na to wyraził zgodę.

*(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień: Tak, proszę bardzo.)*

Jeżeli któryś z naszych legislatorów będzie chciał zabrać głos, a jesteśmy w trakcie przygotowywania kilku wyroków, to oczywiście będę prosił.

Otwieram dyskusję.

Przepraszam, że zabiorę głos przed koleżankami i kolegami, ale chciałbym zapytać o trochę inną kwestię. Jak z punktu widzenia spraw związanych z finansowaniem Trybunału Konstytucyjnego, budżetu instytucji w ogóle, chociażby z uwagi na to, że wniosków z roku na rok jest coraz więcej, a także z państwa punktu widzenia wyglądają sprawy organizacyjno-finansowe? To jest cenna uwaga dla nas, jako tych, którzy mniej więcej za dziesięć miesięcy znowu będą pracować nad budżetem. Z uwagi na tę specyfikę oraz na to, że jesteśmy z państwem w bardzo częstym kontakcie poprzez dokumenty, deklaruję w imieniu Komisji Ustawodawczej, jej członków, jako że będziemy mieli możliwość oddziaływania jako poszczególni senatorowie w tej sprawie, daleko idącą pomoc. I stąd moje pytanie: jak państwo oceniają budżet instytucji? Jak pan prezes ocenia ten budżet? Czy powinniśmy mieć coś w tej sprawie na uwadze w przyszłości?

## **Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Jest kilka problemów w tym zakresie. Zacznę od zeszłorocznej dyskusji na temat budżetu. Jak wiadomo, nasz budżet został zwiększony o 1 milion 700 tysięcy zł, jeśli dobrze pamiętam.

*(Głos z sali: W planie jest 1 milion 500 tysięcy zł.)*

Tak, w planie jest...

*(Głos z sali: Efektywnie to jest niecały milion.)*

...niecały milion złotych efektywnie. O co nam chodziło? Chodziło nam o to, żeby liczba spraw zaległych była mniejsza nie w wyniku zwiększenia na przykład liczby sędziów, a czasami padały takie propozycje. Uważam, że to jest absurdalne. Nie powinno się zwiększać liczby sędziów w Trybunale Konstytucyjnym. Powinno się przebudować cały ten aparat urzędniczy w taki sposób, który umożliwiłby sędziom bardziej efektywną pracę.

Tegoroczny budżet dał nam możliwość zwiększenia o około 20% wynagrodzeń kadry, która merytorycznie pracuje z sędziami nad orzeczeniami, ale mimo to nie spowodowało to radykalnej poprawy sytuacji, ponieważ inni pracodawcy kuszą naszych świetnie przygotowanych pracowników znacznie wyższymi zarobkami, a w związku z tym ci dobrzy pracownicy stale odchodzą. Ostatnio przeprowadziłem rozmowę z jedną z pań, która, zgodnie z opinią sędziów, świetnie pracuje, ale nie byłem w stanie zatrzymać przy pomocy argumentów, którymi dysponowałem.

Pojawia się następny problem. Wynagrodzenia pracowników obsługi sędziów zaczynają zbliżać się do poziomu wynagrodzeń sędziów. Jeśli się porówna skalę naszych zarobków ze skalą zarobków na przykład sędziów Sądu Najwyższego, to okazuje się, że nasze zarobki są znacząco niższe.

*(Głos z sali: O 20%.)*

Są niższe o 20%. Tak nie powinno być. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego nie powinni zarabiać znacznie mniej niż sędziowie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego. To są anomalie, które należałoby wyeliminować. Co i rusz pojawiały się propozycje zmian legislacyjnych w tym zakresie. Różne podmioty deklarowały inicjatywy ustawodawcze w tej sprawie, ale jak dotąd nie widać efektów.

Oczywiście sędziowie nie narzekają na swoje pensje, ja z tym się nie spotkałem. Sędzią Trybunału Konstytucyjnego zostaje się, czy ubiega się o to stanowisko, bo musi być jakaś inicjatywa, a przynajmniej akceptacja, nie dlatego, żeby zarabiać, nie to jest istotą, jednak z punktu widzenia całego mechanizmu państwowego coś jest tu na rzeczy, coś zgrzyta. Tak na pewno nie powinno być. W sytuacji kiedy Naczelny Sąd Administracyjny, Sąd Najwyższy zadają nam pytania o konstytucyjność, nie powinno być tak, że organ, który odpowiada na te pytania, składa się z sędziów, którzy zarabiają mniej niż ci, którzy te pytania zadają.

Są różne rozwiązania. Na przykład na Litwie jest przepis, który mówi, że sędziowie Sądu Konstytucyjnego muszą zarabiać o ileś procent więcej. Nie wiem, czy to jest norma, czy przepis jest sensowny, ale w każdym razie na to chciałbym zwrócić uwagę.

Wydaje się, że każdy rok będzie nas stawiał przed coraz większymi wyzwaniami, zadaniami. Ten budżet Trybunału Konstytucyjnego musi być zwiększony – także w przyszłości musi być zwiększony, myślę, że najpóźniej w przyszłym roku – o skalę, która pozwoliłaby podnieść pensje sędziów do poziomu, który podyktowany jest po-

rządkiem w państwie. Swoją drogą, przedłożymy odpowiednią propozycję. Mamy czas do końca czerwca, tak?

(*Głos z sali: Z punktu widzenia budżetu?*)

Tak, budżetu na przyszły rok. Czy do maja?

(*Głos z sali: Do końca sierpnia.*)

Wiem, ale chodzi o przedstawienie rządowi.

(*Głos z sali: Przedstawimy rządowi.*)

Tak, tak, na pewno będziemy starali się jak najszybciej wyliczyć potrzebne pozycje.

### **Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Formalnie to nie jest kompetencja Komisji Ustawodawczej, ale ze swojej strony mogę zadeklarować jak najdalej idącą zyczliwość w kontekście budżetu Trybunału Konstytucyjnego. Na pewno będziemy jeszcze na ten temat rozmawiać, bo ja też będę prosił o przygotowanie dodatkowych argumentów, które będę wykorzystywał w debacie budżetowej na poziomie i klubu, i komisji, i później posiedzenia plenarnego.

Przypomnę, że w tym punkcie prowadzimy dyskusję, więc oczywiście proszę uczestników posiedzenia komisji i naszych legislatorów o zadawanie pytań. Jeśli są pytania, to teraz jest możliwość ich zadania.

### **Senator Zbigniew Cichoń:**

Jeżeli można, mam pytanie. Panie Prezesie, jak pan prezes ocenia ilość pytań prawnych kierowanych przez sądy do Trybunału Konstytucyjnego? Czy aktywność ta jest dostateczna? Czy raczej jest przewaga skarg indywidualnych względnie wniosków rzecznika praw obywatelskich?

### **Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Pod rządami poprzedniej konstytucji też istniała możliwość zadawania pytań prawnych, ale była poprzedzona tak skomplikowaną procedurą, że prawie nie zadawano pytań. Po zmianie stanu konstytucyjnego pytań jest coraz więcej. Pamiętam, że kiedy zostałem wybrany do Trybunału Konstytucyjnego, w 1999 r., pytań prawnych skierowano osiem. W tej chwili wpływ jest na poziomie pięćdziesięciu dwóch pytań.

(*Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki: W tym roku.*)

W tym roku. W zeszłym roku było natomiast...

(*Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki: Dynamika jest zmienna.*)

Właśnie. Mam stosowną informację. Pytania prawne: w 2004 r. – dwadzieścia pytań, w 2005 r. – trzydzieści osiem, w 2006 r. – czterdzieści dziewięć, w 2007 r. – sześćdziesiąt osiem. W tym roku już w pierwszym półroczu wpłynęły pięćdziesiąt dwa pytania. A więc pytań jest bardzo dużo. To dobrze, że sądy zadają pytania, jako że to one najczęściej wskazują na rzeczywisty problem konstytucyjny.

Niedawno miałem wystąpienie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Podałem tam następującą informację: na jedenaście pytań prawnych zadanych przez Naczelną Sąd Administracyjny w dziesięciu przypadkach Trybunał Konstytucyjny orzekł

niekonstytucyjność przepisów. To pokazuje, że sędziowie potrafią znakomicie zidentyfikować problem konstytucyjny i występują tylko w tych przypadkach, w których mają nieomal pewność, iż wystąpienie jest zasadne, chociaż ustawa tego od nich nie wymaga, jak również nie wymaga tego konstytucja. Wystarczy jednak, że wyrażą wątpliwość i już mają prawo zadania pytania. I naprawdę kierują pytania, przynajmniej jeśli chodzi o NSA. Inaczej wygląda sytuacja, jeśli chodzi o sądy powszechne. Kierują one pytania w sprawach, które rzeczywiście wnoszą problem konstytucyjny. Spojrzenie NSA jest prawidłowe. Przepraszam, nie tylko NSA, ale sądów administracyjnych w ogóle. *Notabene* czasami zdarza się...

*(Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki: Sądy powszechne dominują, Panie Prezesie.)*

Tak, jeśli chodzi o sądy powszechne, to w zeszłym roku skierowały one czterdzieści sześć pytań, tak?

*(Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki: Nie, to tym roku. Z tych pięćdziesięciu dwóch pytań czterdzieści sześć skierowały sądy powszechne.)*

Tak. Chciałbym zwrócić uwagę na to, że czasami mówi się, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są nieprzewidywalne. Przykład pytań zadawanych przez sądy administracyjne pokazuje, że jednak są wyraźne linie orzecznicze, których zidentyfikowanie i poznanie pozwala prawie bez spudłowania, że tak powiem, trafić w odpowiedni wzorzec czy z pozycji odpowiedniego wzorca konstytucyjnego w jakiś przepis, który rzeczywiście jest niekonstytucyjny.

*(Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki: Na przykład Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia skierował w tym roku dwadzieścia osiem pytań prawnych. Jeden sąd.)*

Dotychczas, to znaczy na początku roku 2000 i w latach następnych, proporcje, jeśli chodzi o kierowane pytania, zwykle były takie: 1/3 – rzecznik praw obywatelskich, 1/3 – samorzady terytorialne i 1/3 – inne podmioty. W tej chwili sytuacja bardzo się zmienia, jeśli chodzi o te proporcje.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Pytań prawnych jest coraz więcej, nie możemy jednak ograniczać sądów w tym zakresie. W związku z tym, że moja kadencja się kończy, mogę swobodniej wypowiadać się na tematy związane z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego. Czasami pojawiają się głosy, że dobrze by było, żeby Trybunał Konstytucyjny miał prawo merytorycznego orzekania w przypadku, kiedy stwierdza niekonstytucyjność przepisu, na podstawie którego wydano jakiś wyrok. Trybunał powinien mieć prawo uchylenia tego wyroku od razu, bez uruchamiania całej procedury związanej ze wznowieniem postępowania według pewnych rygorów.

Z punktu widzenia czystości modelowej jest to bardzo atrakcyjne i przekonujące. Po co angażować sądy w sytuacji, kiedy orzeczenie oparto na niekonstytucyjnym przepisie? Skoro zajmował się tym Trybunał Konstytucyjny, to niech Trybunał wyda jednocześnie rozstrzygnięcie. Mnie się wydaje, że decyzja dotycząca ewentualnego wprowadzenia tego rodzaju instrumentu musiałaby być poprzedzona bardzo poważną analizą, także ekonomiczną, dotyczącą wprowadzenia takiej instytucji, dlatego że można byłoby łatwo przekształcić Trybunał Konstytucyjny w trzecią instancję, a to na pewno nie powinno nastąpić. Trybunał zostałby wówczas zalany sprawami, w których ludzie szukaliby ostatecznego ratunku przed złym wyrokiem. Chciałbym wyrazić tego rodzaju pogląd.

**Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Dziękuję.  
Proszę bardzo.

**Senator Bohdan Paszkowski:**

Zadam pytanie natury ustrojowej. Skład Trybunału Konstytucyjnego jest kształtowany według pewnego klucza politycznego. Trudno o tym nie mówić z tego powodu, że to parlament wybiera, a wcześniej następują uzgodnienia między klubami itd. Nasuwa się następujące pytanie do pana prezesa: jak to później się odbija na pracy samego Trybunału? Oczywiście od czasu do czasu są wydawane różnego rodzaju bardzo istotne, jeżeli chodzi o wydźwięk polityczny czy społeczny, orzeczenia, dotyczące lustracji itp. Na przykład zdania odrębne, o których mowa w przedstawionym materiale, odzwierciedlają różne przekonania, a nawet, powiedziałbym, okresy, jak również podmioty, które zgłaszały dane osoby na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. I tu następne moje pytanie zasadnicze, oprócz tego, które postawiłem: jak to odzwierciedlenie polityczne w składzie Trybunału Konstytucyjnego odbija się na orzeczeniach tego Trybunału?

Kolejne pytanie do pana prezesa. Wiadomo, że Trybunał orzeka w określonych składach, oczywiście oprócz tego, że w pewnych sprawach Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie. Stawiam pytanie: jak w swojej pracy uwzględnia pan te okoliczności przy wyznaczaniu składów standardowych i ponadstandardowych czy pełnych składów?

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Dziękuję.

Jeżeli chodzi o pełne składy, to tutaj nie mam nic do powiedzenia. Prawdę mówiąc, niewiele mam też do powiedzenia odnośnie do składów piątkowych, ponieważ u nas jest przyjęta zasada, że obsadza się kolejne sprawy, tworzy się piątki według kolejności alfabetycznej nazwisk, chyba że ktoś się wyłącza, to wtedy włącza się następną osobę. A więc w zasadzie przyjęty jest automatyzm.

Sędziowie mają natomiast różne poglądy polityczne, to jest jasne. Każdy z nas ma jakieś poglądy polityczne, ale podstawą orzeczeń nie są poglądy polityczne. Moim zdaniem w 99% orzeczeń trudno zidentyfikować, jakie poglądy polityczne stoją za sędzią, który decyduje w sprawie, ale tak naprawdę nie da się tego do końca wykluczyć, to jest jasne, szczególnie, jeśli sprawy są o dużym ładunku. Zdania odrębne coś na ten temat mówią. Wydaje mi się, że na tym powinienem poprzestać. Da się zidentyfikować pewne sympatie czy antypatie. Tak było zawsze w Trybunale. Kiedy przyszedłem do Trybunału, też dało się zidentyfikować, poprzez zdania odrębne, może nie tyle poglądy polityczne czy zaplecze polityczne, czy afiliacje polityczne, ile raczej pewne systemy wartości. Ale to chyba dobrze, że tam są ludzie, którzy mają różne systemy wartości i że one znajdują swoje odzwierciedlenie w orzeczeniach. Bardzo broniłbym zdania odrębne. Ta instytucja nie wszędzie jest znana, natomiast ona jest na tyle głęboko ugruntowana w naszej tradycji ustrojowej i prawnej, że powinno się ją pozostawić. Wydaje mi się, że analiza zdań odrębnych pozwala odpowiedzieć na to pytanie.

Czuję natomiast, że pan senator nie zadał mi, jak myślę, kolejnego pytania, które by się w tym wypadku nasuwało, mianowicie, czy należałoby coś zmienić w samym mechanizmie powoływania sędziów. Ja doradzałbym wielką ostrożność. Co się bowiem okazuje? Jako ideał przedstawia się na przykład taką sytuację, żeby to nie parlament powoływał sędziów, lecz by po 1/3 sędziów powoływali prezydent, parlament czy Sejm, Senat. W ten sposób jest powoływana Krajowa Rada Sądownictwa.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Była, tak? Teraz jest trochę inaczej.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Czy ten model poprawia, że tak powiem, wewnętrzną spójność tego mechanizmu? Chyba nie. Jest przykład Ukrainy, gdzie zastosowano ten model, ale były takie okresy, kiedy w ogóle nie działał Sąd Konstytucyjny Ukrainy, bo sędziowie tak mocno czuli się związani z osobą, która ich tam nominowała, że nawet rezygnowali ze swoich stanowisk po to, by zmanifestować swój związek z organem, który nominował. A z drugiej strony jest bardzo silnie ugruntowany w tradycji europejskiej, mogę tak wręcz powiedzieć, sąd niemiecki, gdzie właśnie przyjęty jest ten model, który funkcjonuje w Polsce, i okazuje się, że to nie przeszkadza w uzyskaniu odpowiedniego stopnia niezależności. A więc zmiany powinny być bardzo ostrożne.

Zachęcałbym natomiast parlamentarzystów do tego – robię to publicznie, więc mogę i teraz zrobić – żeby się rozglądali za kandydatami na sędziów wśród sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego, bo tam, zdaje się, jest nawet znacznie większy odsetek spraw mających ładunek konstytucyjny niż w Sądzie Najwyższym. To są ludzie bardzo dobrze przygotowani do pełnienia funkcji sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje mi się, że warto się rozglądać za kandydatami do Trybunału Konstytucyjnego z tych środowisk. A poza tym sędziowie mają wypracowane wewnętrzne przekonanie o konieczności bycia niezależnym. Kształtowali to w sobie przez całe lata i to bardzo przydaje się w Trybunale Konstytucyjnym.

### **Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Mam pytanie nieco podobne do pytania pana senatora Paszkowskiego, aczkolwiek o tyle nie podzielam jego obaw, że sam dostrzegam, będąc członkiem ciała, które jest troszkę wybierane w formule politycznej, chodzi mi o Krajową Radę Sądownictwa, że akurat taka jest kultura prawna w Polsce. I zdarzało mi się wstrzymać przy projekcie rządowym. Mimo że opinia KRS była negatywna, nie głosowałem przeciw tej opinii, bo w toku dyskusji sam dostrzegłem pewne ułomności projektu rządowego. Byłem też świadkiem takich sytuacji, kiedy poseł przedstawiciel Sejmu wstrzymywał się przy projekcie prezydenckim, mimo że to był projekt, tak go nazwijmy, też o charakterze politycznym. Akurat chyba w Polsce ten model gładzi kandydatury polityczne.

Dostrzegam natomiast inną słabość i w związku z tym kieruję pytanie do Trybunału Konstytucyjnego. Zdaję sobie sprawę, że Trybunał Konstytucyjny nie jest IPN-em, który ma, powiedziałbym, misję edukacyjną wpisaną w swoją rolę i swój charakter, ale powiem szczerze, że troszeczkę mam wrażenie po moich pobytach na posiedzeniach różnych komisji sejmowych w szczególności, że wiedza o roli, znaczeniu i charakterze orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w Senacie jest większa, bo my tę

debatę na poziomie Senatu przeprowadziliśmy przy okazji spraw regulaminu, za to mi jej troszeczkę brakuje w Sejmie, bo jeżeli w dyskusji mówię o potrzebie związanej z terminem, który wynika z realizacji wyroku, a posłowie mi odpowiadają: zaraz, co to za wyrok, jaki termin, to nasuwa się pytanie, czy państwo też jakąś rolę edukacyjną Trybunału Konstytucyjnego widzą. Mam wrażenie, że troszeczkę brakuje wiedzy o charakterze i znaczeniu, i roli Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie wśród parlamentarzystów izby niższej. To nie jest przytyk, broń Panie Boże, po prostu jest to stwierdzenie faktu, że tam pewnie tej dyskusji w którymś momencie zabrakło.

### **Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Tak. Staramy się poprzez doroczne publikacje o procesie prawotwórczym wpływać na stan świadomości, ale to jest chyba trochę rzucanie grochem o ścianę. Gdyby Sejm zechciał wprowadzić do swojego regulaminu rozwiązanie analogiczne do wprowadzonego w Senacie, to byłaby przy tym okazja do pogłębionej refleksji. Co możemy w tej sprawie zrobić? Był taki czas, kiedy w Trybunale Konstytucyjnym zwyciężała opcja, że sędziowie w ogóle nie powinni wypowiadać się inaczej niż poprzez wyroki, nie powinni udzielać się w mediach, nie powinni urządzać konferencji prasowych po wydaniu orzeczenia. Tę tendencję odłożyliśmy do lamusa. Dzisiaj nikt już w Trybunale Konstytucyjnym takich tez nie głosi. Staramy się wychodzić z naszymi orzeczeniami trochę poza formę samych wyroków. Widocznie to jest niewystarczające.

Co robimy? Robimy cykle wykładów, które w tym roku miały za zadanie przybliżyć naszą tradycję ustrojową, konstytucyjną, zakorzenioną w historii, sięgającą nawet XVI w. Wydaje mi się, że to były bardzo interesujące wykłady, ale może warto pomyśleć o jakimś innym otwartym cyklu, pokazującym na przykład podstawowe zasady państwa prawa, bo to jest istotne, czym my się w Trybunale Konstytucyjnym na dobrą sprawę zajmujemy, jakie wzorce przywoływane są najczęściej, zasady państwa prawa, które są zidentyfikowane przez orzecznictwo. Jeśli ktoś przeczyta nawet kilka pierwszych rozdziałów tej informacji, to w gruncie rzeczy już bardzo dużo wie na temat zasad państwa prawa.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

I dalej, art. 32, czyli równość, niedyskryminacja. I prawo do sądu.

*(Głos z sali: Art. 64.)*

*(Głos z sali: Prawo własności.)*

Art. 64, prawo własności. Tak naprawdę wzorców konstytucyjnych nie jest dużo. Oczywiście zdarzają się wyjątki i sprawy, które dotyczą również innych kwestii, to jest jasne, ale 90% naszych orzeczeń dotyczy podstawowych spraw. Paradoksalnie rzecz biorąc, gdyby nawet została zmieniona radykalnie konstytucja, gdyby inaczej przedstawiać, nie wiem, funkcje prezydenta, premiera, rządu itd., to nie wyobrażam sobie, żeby nowa, przyszła konstytucja, najbardziej radykalnie zmieniająca porządek konstytucji, wprowadziła jakieś zmiany w tych punktach. Nie wyobrażam sobie, żeby ograniczono prawo do sądu, żeby ktoś wprowadził zasady dyskryminacji. Nie wyobrażam sobie, żeby podstawowe zasady państwa prawnego mogły być wyeliminowane poprzez przepisy konstytucyjne, bo od razu stanęlibyśmy w rażącej sprzeczności nie tylko z własną tradycją, ale także i z porządkiem europejskim. Tak by było. Wydaje mi się, że warto, zamiast zajmować się całością problematyki konstytucyjnej, skupić się na



tych trzech zagadnieniach. Powinny wynikać z tego jakieś pozytywne skutki. Jak należy to zrobić? Możemy wspólnie się nad tym zastanowić.

Zawsze natomiast jest mi bardzo przykro odmawiać, kiedy pan przewodniczący – wiem, że kierowany szlachetnymi motywami – zaprasza mnie na posiedzenia komisji, które są poświęcone konkretnym problemom legislacyjnym. Muszę odmawiać, siłą rzeczy, ponieważ sprawa wcześniej czy później, jeśli jest kontrowersyjna, trafi do Trybunału Konstytucyjnego i wobec tego jest niemożliwe, żebym się w jakikolwiek sposób wypowiadał w procesie legislacyjnym.

Niedawno, dwa czy trzy lata temu, złożył nam wizytę jeden z sędziów Sądu Najwyższego amerykańskiego, pan sędzia Kennedy. Na pytanie, czy sędziowie amerykańscy mogą angażować się jako eksperci, doradcy przy uchwalaniu przepisów prawa, odpowiedział: absolutnie nie, to jest wykluczone. Odrębność władzy między innymi polega na tym, że sędziowie nie mogą opiniować czy wypowiadać się na temat projektów, które w przyszłości mogą stać się obowiązującym prawem.

Zawsze można natomiast nas wykorzystywać do referatów na konferencjach, sympozjach, tam, gdzie możemy przybliżyć nasze orzecznictwo, bo o naszym orzecznictwie możemy i powinniśmy mówić, chociaż wypowiedzanie się na temat orzecznictwa też może spotkać się z krytyką. Ja w każdym razie zreferowałem kiedyś orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 31/04, dotyczącej ustawy o IPN, i było to podstawą złożenia wniosku o wyłączenie mnie w ostatniej sprawie lustracyjnej. Wydaje mi się, że to jest kompletne nieporozumienie, bo o wyrokach już wydanych i o tym, co tam jest napisane, nie tylko mamy prawo mówić, ale powinniśmy mówić.

**Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Dziękuję.

Proszę, pan senator.

**Senator Zbigniew Cichoń:**

Chciałbym zadać następujące pytanie: czym kieruje się Trybunał Konstytucyjny, ustalając odroczenie wejścia w życie orzeczenia Trybunału? To są potem w praktyce bardzo ważne zagadnienia, zresztą związane również z możliwością wznowienia postępowania zakończonego na podstawie prawa, które zostało uznane za niekonstytucyjne. Rozwiązanie zawarte w k.p.c. przewiduje bodajże dwumiesięczny czy trzymiesięczny termin. Nie wiem, bo mi się zawsze...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Proszę?

*(Głos z sali: Trzymiesięczny.)*

Trzymiesięczny w tej chwili, tak, bo to się chyba zmieniało. Ten termin jest bardzo krótki, w związku z tym osoby, które nie śledzą prawa bezpośrednio, bardzo często nie wiedzą, że zapadło jakieś orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Wobec tego można by rozważyć, czy tak krótki termin jest sprawiedliwy i rozsądny.

Druga sprawa dotyczy osłabienia, że tak powiem, waloru orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego poprzez wprowadzenie odroczonego terminu wejścia w życie. Rozumiem, że zwłaszcza w sprawach, z którymi wiążą się skutki finansowe dla państwa, Trybunał rzeczywiście musi rozważać wiele zagadnień. Na przykład takie jak

kwestia asesorów. Gdyby przyjąć, że to orzeczenie wchodzi w życie od razu i jeszcze zastosować interpretację, że orzeczenie ma skutek *ex tunc*, czyli wsteczny, bo czasami są i takie interpretacje Sądu Najwyższego, to prowadziłyby to do ogromnej rewolucji, bo okazałyby się, że są do wzruszenia tysiące wyroków. Prosiłbym, ażeby pan prezes zechciał generalnie powiedzieć o linii przyjmowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

### **Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

To jest bardzo trudny problem. Wydaje mi się, że instytucja odroczenia jest dołknięta pewną wewnętrzną sprzecznością, ale ona funkcjonuje. Bezpośrednia intuicja sędziowska, o której sam mogę mówić, bo byłem kiedyś sędzią sądu powszechnego, wskazuje, że jeśli się deroguje przepis z powodu jego niekonstytucyjności, to sytuacja jest inna niż wtedy, kiedy ustawodawca nowelizuje przepis, zmienia go. Ustawodawca abstrahuje od problematyki konstytucyjności czy niekonstytucyjności danego rozwiązania, chyba że wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Normalnie jednak, jeśli nowelizuje przepis, to dlatego, że chce osiągnąć jakiś inny skutek, a nie przywrócić stan konstytucyjności. Kiedy natomiast Trybunał orzeka o niekonstytucyjności, to elementarna intuicja podpowiada, że albo ten ładunek niekonstytucyjności był od momentu uchwalenia przepisu, jeśli został uchwalony po wejściu w życie konstytucji, albo ta nowa konstytucja każe już inaczej patrzeć na przepis pochodzący z wcześniejszego okresu. Ale ta instytucja jest, i całe szczęście, że jest, bo stanowi rozwiązanie w pewnych sytuacjach. Tu pan senator zidentyfikował dwa przypadki, ja mógłbym je mnożyć. Wymienię chociażby orzeczenie w sprawie wcześniejszych emerytur dla mężczyzn. Gdybyśmy od razu wykasowali ten przepis, to nawet nie mielibyśmy w orzecznictwie sądowym tej kontrowersji, która teraz powstała.

*(Głos z sali: Sprawa asesorów.)*

Kolejny przykład dotyczy asesorów. Pan senator o tym mówił.

Co można generalnie powiedzieć? Przynajmniej staramy się nie odraczać wejścia w życie wtedy, kiedy sąd zadaje pytanie prawne, bo przecież sąd nie jest zainteresowany stanem prawnym, który powstanie kiedyś w przyszłości, lecz chce stosować stan prawny po wyeliminowaniu niekonstytucyjnego przepisu do stanu faktycznego, który miał miejsce wcześniej. A zatem jest tu naturalna dążność do tego, żeby orzeczenie działało *ex tunc* w przypadku pytania prawnego. Gdybyśmy jeszcze odroczyli skutek w czasie, to byłoby kompletne nieporozumienie.

Są takie sytuacje, kiedy nawet w przypadku pytania prawnego nie można nie odroczyć właśnie ze względów finansowych czy ze względu na konieczność przebudowy jakiegoś mechanizmu albo na przykład ze względu na to, że orzekaliśmy o jakimś wyjątku, usunęliśmy wyjątek. To oznacza jednak, że w tym momencie zaczyna działać zasada, która może być znacznie bardziej niesprawiedliwa i niekonstytucyjna w odniesieniu do jakichś przypadków niż ten przypadek, z którym mieliśmy do czynienia.

Pojawia się teraz myśl w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ale o tym dajemy znać, dajemy temu wyraz w samym uzasadnieniu, że trzeba byłoby tu stosować jakiś przywilej korzyści, i to w odniesieniu zarówno do przypadku objętego pytaniem, jak i do osoby, która wnosi skargę konstytucyjną, wygrywa sprawę w trybunale, a jednocześnie spotyka się z orzeczeniem odkładającym na przyszłość skutki czy wejście w życie tego wyroku. Nie ma tu prostych rozwiązań. Mogę państwa zapewnić, że ile-

kroć podejmujemy taką decyzję, to zawsze jest to podyktowane odpowiedzialnością za system prawa i tym, żebyśmy przypadkiem naszym orzeczeniem stwierdzającym niekonstytucyjność nie spowodowali jeszcze bardziej niekonstytucyjnego stanu. Nie da się natomiast w tym wypadku ustalić prostych reguł, Panie Senatorze, przynajmniej ja miałbym z tym podstawowe trudności. Powiadam, wracając jeszcze do tej problematyki na tle pytań prawnych, był taki czas, zaraz po wejściu w życie konstytucji, kiedy sędziowie wręcz stwierdzali: nie będziemy odraczali w przypadku pytań prawnych. Okazało się jednak, że muszą być jakieś wyjątki.

**Senator Bohdan Paszkowski:**

Mam pytanie bardziej szczegółowe, ale mnie te sprawy interesują. Mianowicie jest w naszym ustawodawstwie trochę takich rozwiązań, które uprzywilejowują pewne grupy czy to zawodowe, czy społeczne. Podam dwa przykłady, z którymi po części się nie zgadzam.

Pierwsza sprawa dotyczy różnych rozwiązań zawartych chociażby w ustawie o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, na podstawie których przyznaje się pewnym grupom zawodowym, pracownikom, na przykład 15% udziałów, bezpłatne akcje i tak dalej. Czasem to jest rażące, bo niekiedy pracownicy w tych przedsiębiorstwach pracują na zasadzie przypadku.

Druga sprawa dotyczy tego, że w części tych przedsiębiorstw, na przykład w sektorze bankowym, czasami wynagrodzenia były dużo, dużo wyższe niż w innych sektorach. Przynajmniej w ostatnich latach tak było. Nie dość tego. Okazuje się, że ktoś, kto czasami przypadkowo gdzieś się dawniej zatrudnił albo pracował, uzyskuje w związku z prywatyzacją banków jakieś ogromne pieniądze, astronomiczne w stosunku do wynagrodzeń otrzymywanych w innych sektorach itd.

Rodzi się pytanie, czy takie sprawy, związane chociażby z niepłaconiem podatków dochodowych przez rolników, ale nie mówię o całej grupie zawodowej, mówię o osobach, które mają wysoki status materialny, a płacą podatek rolny czy podatek od działów specjalnych w minimalnej wysokości w stosunku do osiągniętych dochodów, były przedmiotem wystąpień do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli tak, to czy były podejmowane w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny jakieś rozstrzygnięcia? Nie znalazłem nic na ten temat w przedstawionej informacji. Może w latach poprzednich były przyjmowane w tym zakresie rozwiązania. Są zapewne również inne tego typu obszary, te podałem przykładowo.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Pamiętam, że był, bodajże pod koniec ubiegłego wieku, przypadek dotyczący rolników, którzy mieli możliwość uprzywilejowanego nabycia akcji. Dotyczyło to przedsiębiorstw rybackich.

(*Senator Bohdan Paszkowski:* Tak, także plantatorów w przemyśle cukrowym.)

Plantatorów też, było coś takiego. Uznawaliśmy, że te przepisy są konstytucyjne. Generalnie mogę powiedzieć, że nie należy stosować „urawniłowki”. Zasada równości nie polega na tym, że wszyscy muszą być traktowani równo. Mają być równo traktowane grupy osób, które mają porównywalną sytuację. Trzeba najpierw zidentyfikować jakąś cechę szczególną, istotną. My mówimy o cesze relewantnej, która po-

zwala na zróżnicowanie czy zidentyfikowanie różnych grup. Wtedy można potraktować te grupy inaczej, ponieważ w każdym przypadku mamy do czynienia z inną cechą relewantną. Generalnie jednak na tle rozwiązań dotyczących równości, niedyskryminacji trudno jest zdefiniować jakąś ogólną zasadę, która w każdym przypadku pozwoli przyłożyć do konkretnej sprawy, że tak powiem, strychulec i natychmiast uzyskamy orzeczenie. W każdym przypadku trzeba to analizować indywidualnie.

Zawisły natomiast w tej chwili w Trybunale sprawy z wniosku rzecznika. Chodzi o KRUS i jest też wniosek rzecznika dotyczący wieku emerytalnego kobiet. W Trybunale było sześć albo siedem przypadków orzeczeń, jeśli chodzi o prawa emerytalne, które dotyczyły różnego wieku kobiet i mężczyzn, ale zawsze to dotyczyło jakichś pragmatyk, na przykład urzędników państwowych i samorządowych, pracowników aptek, samodzielnych pracowników naukowych.

(*Głos z sali*: NIK.)

Właśnie, NIK. W tych sprawach mieliśmy do czynienia z pragmatykami. Teraz mamy natomiast wniosek rzecznika kwestionujący ogólną zasadę dotyczącą tego, że kobiety wcześniej nabywają prawo do emerytury, która, jak się okazało, kiedy zaczęliśmy szukać, nie bardzo wiadomo, skąd wynika. Rzecznik powiada, że w ten sposób dyskryminuje się kobiety, ponieważ nie mogą one dłużej pracować i w związku z tym w przyszłości będą miały niższe emerytury. Taka filozofia legła u podstaw tego wniosku.

Tego rodzaju sprawy zaczynają się pojawiać i dotyczą one kwestii fundamentalnych dla milionów ludzi, więc w tych przypadkach każda decyzja musi być poprzedzona bardzo poważnym namysłem. Wolelibyśmy, żeby te sprawy brał na siebie parlament, który ponosi odpowiedzialność polityczną za stan polityki socjalnej i polityki społecznej państwa. Nie zawsze instrument w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest tym narzędziem, które pozwoli rozwiązać problem. Są takie zagadnienia fundamentalne, bardzo poważne. Nie oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie w takich sprawach. Orzeknie, ale miejmy świadomość, że nie zawsze ten instrument w postaci wniosku do Trybunału potrafi załatwić jakiś wielki problem ustrojowo-polityczny. Chodzi o to, czy orzeczenie nie będzie traktowane w tym wypadku jako wytrych. Nie możemy rozwiązywać problemów z powodów politycznych, bo nie ma konsensusu, bo to, bo tamto, a więc w takim razie niech Trybunał tym się zajmie. Widzę w tym pewne zagrożenie dla spójności polityki państwa jako takiego.

### **Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Panie Prezesie, na kanwie tego pytania chcę powiedzieć, że jestem w pełni przekonany, że dokładnie tak to jest stosowane. Jeśli chodzi o sprawę KRUS, to powiedziałbym, że będzie oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego właśnie ze względów politycznych. Środowiska polityczne będą się bały to ruszyć, powiem żartobliwie, właśnie ze względu na takie dziwne uprzywilejowania, które zapewne są zaszczościami głównie politycznymi.

Dwa dni temu zwiedzałem z dziećmi – i powiem szczerze, że aż się uśmiechnąłem, jak to zobaczyłem – kopalnię Wieliczka. Orowadzający nas przewodnik był w mundurze górniczym. Zaskoczony zapytałem go, czy jest górnikiem. Odpowiedział: tak i korzystam ze wszystkich przywilejów. Dlaczego się uśmiechnąłem? Dlatego, że osoby pracujące w kopalni przechodzą na wcześniejszą emeryturę ze względu na war-

tości mikroklimatyczne, powiedziałbym, już nie ma tam fedrowania, oni oprowadzają grupy. Są górnikiem, powiedziałbym, w super korzystnym mikroklimacie, tam nie ma żadnych zanieczyszczeń, i nabywają oczywiście wszelkie uprawnienia związane z pracą w szkodliwych warunkach. To mi uświadomiło absurd całej tej sytuacji. Pewne zaślności powodują, że są takie sytuacje. Moim zdaniem powinno to być usuwane decyzjami politycznymi.

*(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień: Tak.)*

Nie kieruję tego, broń Boże, do pana senatora Cichonia, który jest z Małopolski, sugerując, że za chwilę zgłoszę projekt inicjatywy ustawodawczej dotyczący ukrócenia tych przywilejów, ale w pełni zgadzam się z panem prezesem, że tę odpowiedzialność powinni brać na siebie politycy, nie powinni zaś tego przerzucać na Trybunał Konstytucyjny, a widzę, że jest taka maniera.

Przepraszam za ten wtwór w dyskusji.

Czy zgłasza się jeszcze ktoś z pań i panów senatorów lub pozostałych uczestników?  
Proszę bardzo.

### **Senator Bohdan Paszkowski:**

Jeżeli można, zapytam jeszcze o kwestię, która być może będzie się coraz bardziej ujawniała w najbliższym czasie. Jakie pan przewiduje relacje między tym, co jest w orzecznictwie europejskim, mówię o ETS czy o Europejskim Trybunale Praw Człowieka itd., i w państwa orzecznictwie, i jak to wpływa na to orzecznictwo, bo wiem, że państwo z tego korzystacie. Miałem okazję rozpatrywać kwestie związane z ochroną funkcjonariuszy publicznych. Przytoczone tam były fragmenty orzecznictwa europejskiego. Jakie są w tej chwili te relacje i w jakim zakresie państwa orzecznictwo będzie kształtowane przez to, co już funkcjonuje i co ewentualnie będzie jeszcze funkcjonowało po traktacie lizbońskim, przynajmniej w ramach tych uwarunkowań, które są już uwzględnione jako traktatowe.

### **Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Mam czasami wrażenie, że to jest w dużej mierze problem teoretyczny, bo kiedy przychodzi do rozstrzygania konkretnych problemów, to wtedy rysują się one trochę inaczej. Trybunał Konstytucyjny zawsze dawał wyraz – i mam nadzieję, że będzie dawał wyraz, bo nie może zachowywać się inaczej – zasadzie prymatu naszej konstytucji nad prawem, także wspólnotowym. Nasza konstytucja wyraźnie mówi, że prawo wspólnotowe jest nadrzędne w stosunku do naszego prawa. To jest tak wyraźnie napisane w konstytucji, że już nie można napisać wyraźniej. Jeśli chodzi natomiast o nadrzędność prawa europejskiego nad konstytucją, to powiedzmy sobie szczerze, że dopóki konstytucja brzmi tak, jak brzmi, zawsze będziemy mówili, że nasza konstytucja jest na szczycie. I dajemy temu wyraz. W przypadku europejskiego nakazu aresztowania orzekliśmy na przykład, że ta instytucja, w takim kształcie, w jakim została wprowadzona do kodeksu postępowania karnego, aczkolwiek zgodna z prawem europejskim i prawidłowo implementowana z punktu widzenia prawa europejskiego, stworzyła jednak stan niekonstytucyjny z punktu widzenia naszej konstytucji. Myślę, że w tym kierunku będą zmierzały nasze orzeczenia. Zresztą nie jesteśmy tu oryginalni, bo znacznie bardziej radykalny jest w tym zakresie sąd konstytucyjny niemiecki? Tak to wygląda.

Musimy natomiast powiedzieć, że nasza konstytucja daje tak szeroką ochronę obywatelom, że prawo europejskie w wielu przypadkach nie dochodzi do tego poziomu. Jeśli chodzi na przykład o prawo do sądu, to powszechnie uważa się, że nasze uregulowania idą dalej, niż wymaga tego art. 6 europejskiej konwencji, która dotyczy tego problemu. Przeczytałem także, choć niezbyt dokładnie, Kartę Praw Podstawowych UE i powiem, że nie bardzo widzę różnicę pomiędzy naszym standardem konstytucyjnym a standardem płynącym z Karty Praw Podstawowych UE. A więc w dużej mierze dyskusja, która się toczy wokół tych problemów, jest dyskusją teoretyczną. Tak to postrzegam.

Gdybyśmy natomiast mówili o realnej zmianie konstytucji, to sądzę, że w tej znowelizowanej konstytucji powinien się znaleźć rozdział dotyczący Unii Europejskiej, podobnie jak jest w konstytucji niemieckiej. Trzeba wyraźnie sformułować pewne kwestie, a nie kamuflować je, bo mamy do czynienia z nową rzeczywistością, funkcjonujemy w zupełnie innym kontekście, niż to miało miejsce w 1997 r. Przepisy, które pozostały, pozwalają nam oczywiście jakoś funkcjonować na poziomie konstytucyjnym i rozwiązywać pewne problemy, ale wydaje mi się, że system źródeł prawa powinien być precyzyjnie, wprost nazwany. Na razie sędziowie Trybunału Konstytucyjnego radzą sobie z tymi problemami i mam nadzieję, że będą sobie radzili.

### **Senator Zbigniew Cichoń:**

Jeżeli można, Panie Prezesie, to odnośnie do uwag de lege ferenda. Jak pan prezes ocenia, czy model skargi konstytucyjnej, z jakim mamy do czynienia, zwłaszcza jeśli chodzi o wzorce skargi przy rozpoznawaniu konkretnych skarg, nie jest trochę wadliwy, jako że nie daje szansy Trybunałowi, żeby czasami z urzędu mógł stwierdzić pewne naruszenie konstytucji przy okazji skargi, która została złożona, ale powołała czasami niewłaściwy wzorzec do oceny zgodności danego rozwiązania prawnego? Wprawdzie można z tego w pewnym stopniu wybrnąć, zwłaszcza jeżeli przyłącza się rzecznik praw obywatelskich, bo on ma uprawnienie do postawienia innego wzorca aniżeli ten, który wynika z konkretnej skargi, ale czy nie uważa pan, że Trybunał Konstytucyjny powinien być wyposażony w kompetencje pozwalające z własnej inicjatywy stwierdzać zauważone naruszenie konstytucji?

*(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień: W przypadku skargi?)*

Tak, przy okazji skargi.

### **Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Mam inne zdanie w tej sprawie i punktem wyjścia chciałbym uczynić analizę liczbową dotyczącą tego, ile skarg konstytucyjnych kończy się stwierdzeniem niekonstytucyjności oraz tego, czy ten środek jest wystarczająco efektywny. Wpływa do nas około trzystu, czterystu pism – dane są różne w różnych latach – które nazywa się skargami konstytucyjnymi. Z tego do merytorycznego rozpoznania jest skierowanych około...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

W ramach kontroli wstępnej. Dopiero później, po wstępnej kontroli, sprawy kieruje się do merytorycznego rozpoznania, a więc sito jest bardzo gęste. Mimo to skarg jest bardzo dużo. Na wokandzie znajdzie się na pewno kilkadziesiąt skarg, zwykle na-

tomiast orzeczeń dotyczących niekonstytucyjności będziemy mieli około siedmiu, ośmiu, na pewno nie więcej niż dziesięć, tak mi się wydaje. A więc powiedziałbym tak: dobrze, że jest w naszym systemie skarga konstytucyjna, bo ona czasami bardzo się przydaje. Zaraz podam przykład, który jest bardzo przekonujący, natomiast byłbym ostrożny z poszerzaniem działania poprzez skargę o nowe możliwości z tego względu, żeby ona się nie przekształciła, o czym mówiłem wcześniej, w tę trzecią instancję.

(*Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki*: Panie Prezesie, to jest liczba wyroków w trybie skargi.)

Ale w sprawie niekonstytucyjności?

(*Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki*: Nie, w ogóle wyroków.)

W ogóle? Aha, tylko w 2003 r. tych wyroków było jedenaście, a zawsze jest poniżej dziesięciu. Odpowiadałem na wycucie, ale to się zgadza.

Jeśli chodzi o to, że skarga jest konieczna, to chcę powiedzieć, że wydaliśmy kilka fundamentalnych wyroków, opierając się na skardze. Skarga konstytucyjna wpłynęła na przykład w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Ostatnio bardzo nas chwalono w różnych miejscach za to, że wydaliśmy orzeczenie o niekonstytucyjności przepisów dotyczących orzeczniczej możliwości działania asesorów, bo chodzi tylko o ich uprawnienia sądownicze, my nie powiedzieliśmy, że cała instytucja jest niekonstytucyjna. Proszę bardzo, niech ona będzie, ale asesory nie mogą orzekać.

Powiedziałem: bardzo dobrze, że wydaliśmy ten wyrok, ale pamiętajmy o tym, że został on zainicjowany postępowaniem ze skargi konstytucyjnej. To znaczy, że do tychczas żaden organ państwa nie widział tutaj niczego nieprawidłowego. Funkcjonowało to w tej postaci przez wiele lat i gdyby nie skarga dwóch obywateli, być może nadal by funkcjonowało, bo rząd na pewno nie chciałby tego znosić. Nie wiem, czy znalazłaby się grupa posłów, którzy próbowaliby to kwestionować, bo zawsze też znalazłby się ktoś, kto by powiedział: słuchajcie, nie róbnmy tego, bo zawali nam się sądownictwo, lepiej tego nie ruszać, uregulujmy to w jakimś innym trybie, ale nie przez Trybunał Konstytucyjny.

A więc wszyscy musieliśmy się uderzyć w pierś, wszyscy byliśmy winni. Patrząc na to z punktu widzenia odpowiedzialności za system prawa, okazało się, że gdyby nie ci dwaj obywatele, to byłoby tak, jak było. Cała sprawa dotycząca tak zwanego otwarcia zawodów prawniczych została rozpoczęta skargami. Na początku były dwie skargi osób, które skończyły prawo i zostały ukarane za to, że udzielają porad prawnych. Trybunał Konstytucyjny nie mógł już na to patrzeć i wydał to orzeczenie, które stworzyło zupełnie inną sytuację. A więc niech skarga będzie, byłbym natomiast ostrożny z modyfikowaniem jej kształtu, żeby się nie przekształciła w trzecią instancję. I tak nasze prawo do sądu, jak powiedziałem wcześniej, określa znacznie szersze granice ochrony praw obywatelskich, niż to czyni europejska konwencja, na pewno.

(*Głos z sali*: Jeszcze jedno pytanie konkretne.)

Aha, jeszcze jedna sprawa. Mieliśmy wcześniej, do 1997 r., kompetencję do tak zwanej wykładni powszechnie obowiązującej i jednocześnie prezes Trybunału Konstytucyjnego mógł wnosić sprawy z urzędu. Obydwie te drogi zostały zniesione, wszystko poszło w kierunku większej skargowości. Jeśli natomiast mówię o powszechnej wykładni, to tendencją orzecznictwa europejskiego jest orzekanie tylko w konkretnej sprawie. Nawet trybunał w Luksemburgu nie bada abstrakcyjnie, zawsze

musi być *case*, dopiero wtedy wydaje orzeczenie. Każde abstrakcyjne orzekanie, trochę w powietrzu, może być niebezpieczne, bo na to wskazuje doświadczenie europejskie.

Wydaje mi się, że nie stało się nic złego, że Trybunał Konstytucyjny stracił tę instytucję. Chyba należą do mniejszości, która uważa, że dobrze się stało, że Trybunał nie formułuje abstrakcyjnych tez, bo zawsze są one albo tak bardzo związane z konkretnym przypadkiem, że niepotrzebnie rzutują na inne przypadki, które się niewiele różnią od tego, i można popełnić całą masę błędów, albo właśnie zastępują orzeczenia innych sądów, rodząc w ten sposób konflikty na linii: Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny. Wydaje mi się, że system skargowości, który funkcjonuje, jest dobrym systemem.

### **Senator Bohdan Paszkowski:**

Zadam jeszcze jedno konkretne pytanie. Czy przedmiotem badań Trybunału Konstytucyjnego była sprawa funkcjonowania tak zwanej, o ile dobrze pamiętam, komisji regulacyjnej? Jest to ciało, które orzeka o zwrocie majątków kościelnych itd. Wiem, że dawniej były wysuwane ze strony środowisk lewicowych takie postulaty. Faktem jest, że to jest dość specyficzne ciało, nazwijmy to, rządowo-kościelne, które orzeka o majątkach. Jest to jednoinstancyjne ciało, nawet nie ma drogi odwołań od orzeczeń, jak wiem, a decydują się sprawy majątkowe czasami o bardzo istotnym wymiarze, a również sięgające bardzo zamierzchłych lat, jeszcze sprzed I wojny światowej itd. Czasami nie uwzględnia się tych różnych zaszczości i próbuje się niwelować to, co się zdarzyło na przestrzeni ostatniego stulecia. Pytam nie w kontekście: za czy przeciw, lecz z punktu widzenia czystości prawa, bo wiem, że w wielu wypadkach uderzało to w samorządy z tego powodu, że raptem zapadały orzeczenia nakazujące zwrot majątku lub rekompensatę i samorząd musiał ponosić koszty tego. Przyznam, że z punktu widzenia proceduralnego jest to w naszym prawie dość specyficzny twór. Jak powiedziałem, skład orzekający jest mieszany, w zależności od tego, jakiego kościoła to dotyczy, bo to jest ciało rządowo-kościelne.

Przeczytałem w Internecie odpowiedź, bodajże z zeszłego roku, przedstawiciela rządu na interpelację czy też zapytanie jednego z posłów. Wynika z niej, że nawet nie bardzo wiadomo, jak to się przedstawia ilościowo, ile tych spraw było, bo w zasadzie tylko obsługuje się te posiedzenia, ale nie prowadzi się żadnych statystyk. Trochę dziwnej odpowiedzi udzielono, tak jakby nikt nad tym nie panował. Mam pytanie, czy to było przedmiotem badania. Były już wysuwane wnioski w tym zakresie, żeby tę instytucję i te rozwiązania ustawowe oraz zawarte w rozporządzeniu przeanalizować w kontekście tego, co jest stałą linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego. Jest tutaj ta dwuinstancyjność, jest twór quasi sądowy, można powiedzieć, dość specyficzny.

### **Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Pamięć mi podpowiada, że jest coś na rzeczy. Jakaś sprawa się klarowała, ale nie wiem, czy ktoś tę sprawę wniósł i czy przypadkiem nie zadziałała tutaj zasada dyskontynuacji. Ustalimy to i odpowiemy panu senatorowi.

Jeśli chodzi natomiast generalnie o problem stosunków pomiędzy państwem a kościołem, to musimy pamiętać, że konstytucja w art. 25 mówi o ustawach dotyczących poszczególnych kościołów. Mówi, że stosunki między Rzeczpospolitą a Ko-



ściołem katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. A więc w tym wypadku zawsze pojawia się ten delikatny problem, czy Trybunał Konstytucyjny może tu wkraczać. Czym innym jest ustawa, ale ta ustawa ma taki kształt, a nie inny dlatego, że wcześniej była zawarta umowa. Umowa na pewno jest źródłem prawa, ale nie jest aktem normatywnym, czyli zakwestionowanie samej ustawy, jeśli nawet byłaby ona niekonstytucyjna z jakichś powodów, rozważając to abstrakcyjnie, zawsze otwiera następny problem dotyczący tego, co z umową w tej części. Jeżeli ustawa była w danym punkcie poprzedzona umową, to stwierdzenie niekonstytucyjności tej ustawy wiąże się z tym, że wcześniej należałoby zrobić coś z umową. Jeśli zaś chodzi o konkordat i każdą z tych umów, to strony są dwie. Nie narzuci się żadnym orzeczeniem stanowiska, które ma związek z umową.

Jeśli chodzi o stosunki z kościołem prawosławnym, to wydane zostało orzeczenie wykładające właśnie w tym duchu stosowne postanowienia. Stwierdziliśmy konstytucyjność tych rozwiązań. Wiem, że 17 czerwca ta sprawa będzie przedmiotem orzekania w Strasburgu. Jeśli chodzi natomiast o to, czy ta sprawa wpłynęła, to sprawdzimy i odpowiemy panu senatorowi w indywidualnym trybie lub skierujemy odpowiedź na ręce pana przewodniczącego.

### **Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Zadam pytanie na kanwie dyskusji, która pojawiła się całkiem niedawno, a która za chwilę może być – obym się pomylił – przedmiotem debaty publicznej w kontekście rozumienia przepisów konstytucji. Chodzi mi o styk kompetencyjny między rządem a prezydentem. Na przykład w związku z traktatem lizbońskim pojawiło się pytanie, powiedziałbym, najdalej idące, o to, czy prezydent po ratyfikacji traktatu przez parlament musi popisać dokument i co to znaczy, że go podpisuje. Pojawiły się też sprawy związane z rozumieniem przepisów dotyczących nominacji na stopnie w wojsku, jak również nominacji ambasadorskich, chociaż w tym wypadku zapisy moim zdaniem są jednoznaczne. Czy materia dotycząca rozumienia przepisów porządkujących relacje w obrębie władzy wykonawczej była przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego?

### **Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Jest pierwszy spór kompetencyjny, który zawisł przed Trybunałem Konstytucyjnym na tle mianowania, powoływania sędziów. Krajowa Rada zwróciła się do pierwszego prezesa Sądu Najwyższego o zainicjowanie sporu kompetencyjnego. Odbyła się już jedna narada i być może jeszcze w maju wydamy orzeczenie w tej sprawie. A więc te kwestie zaczynają się pojawiać. Jeśli chodzi natomiast o inne organy czy o innych piastunów, to jakoś dotychczas nie mieliśmy takich problemów.

*(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Żaden nie domaga się wyjaśnienia w sensie formalnym.)*

Tak. Były takie pomysły, żeby na przykład znieść generalnie tę instytucję powszechnej wykładni prawa, ale zatrzymać ją do takich przypadków, kiedy w grę wcho-

dzi doraźne udzielenie odpowiedzi, kto ma rację, jak należy interpretować dany przepis. Jak wiadomo, nie stało się to materia konstytycyjną, ale poza sporem kompetencyjnym nic innego na razie nie mogę panu senatorowi wskazać.

**Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Wkrótce rozpocznie się dyskusja nad ustawą o tak zwanych relacjach między organami władzy w związku z rozpatrywaniem informacji o stanowieniu prawa Unii Europejskiej.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Chciałbym odnotować, że za sprawą Trybunału Konstytucyjnego Senat otrzymał kompetencje – nie utracił, lecz otrzymał – w zakresie opiniowania stanowisk.

**Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Czy jeszcze ktoś z pań i panów senatorów chciałby zabrać głos?  
(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:**

Jednym słowem, rozchodzimy się z przekonaniem, że jeśli chodzi o dyskryminację, to znaleźliśmy jeden przypadek wyraźnego dyskryminowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do innych naczelnych organów sądowniczych.

**Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:**

Muszę powiedzieć, że ja też odnotowuję sporo z tych spraw. Nie tylko w myśli, ale i w sensie formalnym. Będziemy do nich wracać, także w kontekście spraw finansowych.

Chciałbym bardzo gorąco wszystkim podziękować. Tak jak powiedziałem, to posiedzenie komisji jest dla nas bardzo istotne. Dziękuję za obecność pana prezesa. Tak się złożyło, że zdecydowana większość spraw rozpatrywanych w tej komisji, przynajmniej w tej kadencji, chociaż są oczywiście i inne sprawy związane sensu stricto z materia pracy tej komisji, na przykład będą tutaj trafiać sprawy kodyfikacyjne czy sprawy dotyczące uchwał okolicznościowych Senatu, jak również gros naszej aktywności wiąże się z realizacją wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Z tym większą sympatią odnotowuję tak dobrą atmosferę na posiedzeniu tej komisji. Ze strony komisji zrobimy wszystko, żeby tak było w przyszłości, między innymi w wyniku jak najbardziej sprawnego procedowania nad wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, jak również w wyniku sprawnego realizacji tych wyroków.

Chciałbym bardzo gorąco podziękować panu prezesowi i pana współpracownikom za obecność na posiedzeniu komisji.

Nie będę powtarzał wszystkiego, co wygłosiłem, uporządkujemy to przy sporządzaniu protokołu.

Jeszcze raz chciałbym bardzo gorąco podziękować panu prezesowi za obecność na posiedzeniu komisji, jak również członkom komisji. My oczywiście będziemy nadal

pracowali, także w kontekście wyroków Trybunału Konstytucyjnego. O godzinie 15.00 przewidziane jest kolejne posiedzenie. Bardzo gorąco dziękuję.

*(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień: Dziękuję bardzo.)*

*(Głos z sali: Może wcześniej rozpoczniemy następne posiedzenie, Panie Senatorze?)*

Zastanowimy się, czy nie zaczniemy wcześniej. Pożegnam najpierw pana preze-  
sa. Rzeczywiście komisja jest w pełnym składzie.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 36)*

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851