

Senat

Rzeczypospolitej Polskiej

VIII kadencja



Sprawozdanie Stenograficzne

z 76. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

w dniach 11 i 12 czerwca 2015 r.

Wicemarszałek Maria Pańczyk-Pozdziej:

Wznawiam obrady.

Proszę sekretarzy o zajęcie miejsc przy stole prezydyjnym.

Przystępujemy do rozpatrzenia punktu drugiego porządku obrad: informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku.

Tekst informacji zawarty jest w druku nr 882.

Marszałek Senatu skierował otrzymaną informację do Komisji Ustawodawczej. Komisja na posiedzeniu w dniu 6 maja 2015 r. zapoznała się z przedstawioną informacją i poinformowała o tym marszałka Senatu.

Pragnę powitać obecnego na posiedzeniu Senatu prezesa Trybunału Konstytucyjnego, pana Andrzeja Rzeplińskiego.

Proszę pana prezesa o zabranie głosu i przedstawienie informacji.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Andrzej Rzepliński:**

Pani Marszałek! Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo!

Mam obowiązek i przyjemność przedstawić państwu informację o istotnych problemach wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r.

Wystąpienie rozpocznę tradycyjnie od przedstawienia najważniejszych informacji statystycznych. W roku 2014 do trybunału wpłynęło łącznie pięćset trzydzieści spraw, wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych. Jest to o 10% więcej niż w roku 2013.

Trybunał rozpoznał sto pięćdziesiąt siedem spraw i wydał sto dziewiętnaście orzeczeń. Wśród stu dziewiętnastu orzeczeń było siedemdziesiąt jeden wyroków rozstrzygających sprawy merytorycznie i postanowień o umorzeniu postępowania. W trzydziestu ośmiu wyrokach trybunał orzekł o niezgod-

ności z wzorcem konstytucyjnym co najmniej jednego z zakwestionowanych przepisów.

W zeszłym roku, jak powiedziałem, liczba spraw zwiększyła się o 10%. Rosnąca liczba spraw nie wpłynęła na wydłużenie czasu ich merytorycznego rozpatrywania. Przeciwnie, średni czas rozpatrywania jednej sprawy został skrócony o kolejny miesiąc, do osiemnastu miesięcy, co nie jest jeszcze kresem organizacyjnej zdolności trybunału. Myślę, że w warunkach nowej, nowoczesnej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uda się skrócić ten czas do dwunastu miesięcy oczekiwania wnioskodawcy, sądu pytającego czy skarżącego na rozstrzygnięcie sprawy.

W roku 2014 trybunał rozstrzygnął o kilku ważnych problemach konstytucyjnych.

Proszę Wysoką Izbę, by zwróciła uwagę na uwzględnione w przedłożonej przez nas informacji wyroki trybunału o świadczeniu pielęgnacyjnym i innych świadczeniach opiekuńczych, wieku emerytalnym, ochronie prywatności i autonomii informacyjnej człowieka, podatku od dochodów nieujawnionych, opodatkowaniu nieodpłatnych świadczeń pracowniczych, wolności religii, wolności zgromadzeń, obowiązku wskazania sprawcy wykroczenia drogowego, karaniu posiadania marihuany, ochronie własności i dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Moje wystąpienie przed Wysoką Izbą chciałbym poświęcić przede wszystkim zagadnieniu bardzo ważnemu dla konstytucyjnej współpracy Trybunału Konstytucyjnego i Wysokiej Izby. Chodzi o odraczenie przez trybunał terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. Pragnę skupić uwagę Wysokiej Izby na stosowaniu tej klauzuli w sprawach szeroko rozumianego prawa daninowego oraz gospodarczego.

Z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu wykonanie wyroku Trybunału zawierającego klauzulę odraczającą utratę mocy obowiązującej, co przewiduje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, z inicjatywą, która jest reakcją prawodawcy na lukę powstałą w wyniku usunięcia z porządku prawnego niekonstytucyjnego przepisu, występują przede wszystkim rząd oraz Senat. Na dwadzieścia osiem wyroków określających termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów w ostatnim trzyleciu, między początkiem stycznia 2012 r. a końcem 2014 r., trzynaście zostało wykonanych na podstawie projektów rządowych, a jedenaście na podstawie projektów senackich, przy czym w jednym przypadku był to wspólny projekt Senatu i Sejmu, senatorów i posłów.

Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów inny niż dzień ogłoszenia wyroku, w każdej sprawie kierując się troską o stan prawa po stwierdzeniu niekonstytucyjności normy prawnej, bo każdy taki wyrok jest ingerencją, konieczną ingerencją konsty-

(prezes A. Rzepliński)

tucyjną w porządek normatywny naszego państwa. Eliminacja normy prawnej przez wydanie wyroku z reguły nie wystarcza do osiągnięcia stanu zgodności z konstytucją i jest on uzależniony od wydania nowych przepisów, trybunał zaś, ponieważ ma tak zwaną negatywną władzę ustawodawczą, nie ma i nie powinien mieć żadnych możliwości tworzenia norm prawnych, które ten porządek uzupełniają, nawet wtedy gdy przyjęcie nowej regulacji byłoby stosunkowo proste, nie wymagało szczególnych rozwiązań ustawowych.

W takich przypadkach odroczenie przez trybunał terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów umożliwia Sejmowi i Senatowi wywiązanie się z obowiązku uzupełnienia regulacji prawnych o konieczne rozwiązania, których wprowadzenie wynika z wyroku trybunału. Funkcją ustawodawcy, a zatem obu izb parlamentu, jest dbanie o spójność i pełność naszego systemu prawnego.

Chciałbym wyraźnie podkreślić, że stan prawny istniejący w okresie odroczenia utraty mocy wymaga reakcji ustawodawcy tak szybko, jak to jest możliwe. Sprawy, w których trybunał odracza utratę mocy, z reguły dotyczą spraw istotnych dla milionów obywateli, spraw, w których wyroki zapadły często na skutek skargi konstytucyjnej jednego z obywateli, gdy on i jego doradcy prawni dostrzegli istotną niekonstytucyjność przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia sądu czy prawomocnej decyzji administracyjnej.

Na decyzję o odroczeniu mogą wpływać różne okoliczności, które dotyczą oceny skutków utraty mocy. W sprawach szeroko rozumianego prawa gospodarczego, rozstrzygniętych przez trybunał w ciągu ostatnich czterech lat – daję tu szerszą perspektywę, żeby państwu unaocznic związane z tym problemy – chodziło między innymi o zapobieżenie sytuacji, w której natychmiastowe wejście w życie wyroku o niekonstytucyjności regulacji danej procedury hamowałoby całą instytucję procesową, mimo że instytucja ta jako taka nie była w sprawie kwestionowana. W przypadku procedur określonych przez ustawy najwyższej rangi dla porządku prawnego, czyli przez kodeksy, usunięcie jednej niekonstytucyjnej cegiełki wystarczy do tego, by cały ten mur zaczął się chwiać. Brak uzupełnienia tej luki w prawie rodzi istotne problemy i może prowadzić do wtórnej niekonstytucyjności, jak również do tego, że kolejne przepisy wprowadzane w ramach zapełniania tej luki nie spełniają poprawnie swojej konstytucyjnej roli jako regulatora postępowania sądów i organów administracji publicznej.

Dla zobrazowania tego problemu przypomnę sprawy, które były rozstrzygnięte... Tak było na przykład w przypadku wyroku w sprawie opłat za

udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Sama procedura odpłatnego koncesjonowania tych programów związana z przyznaniem prawa do prowadzenia określonej działalności gospodarczej nie budziła kontrowersji, jednakże ustawodawca nie dochował wymogu ustawowej regulacji wysokości opłaty ani wymogu standardu konstruowania upoważnień ustawowych do wydawania rozporządzeń. Trybunał odroczył w tej sprawie termin utraty przez przepisy mocy obowiązującej po to, by dać ustawodawcy czas na wprowadzenie koniecznych zmian. Tak jest zawsze, jeśli sprawa dotyczy przepisów, jak już powiedziałem, kodeksów czy ustaw ustrojowych regulujących na przykład funkcjonowanie organów władzy sądowniczej czy ważnych urzędów publicznych. Wówczas przepisy, które zawarte są w części ogólnej takich istotnych ustaw... Jeżeli trybunał orzeka o ich niekonstytucyjności, to nie tylko stara się, ale musi dać ustawodawcy czas na racjonalne rozstrzygnięcie w zakresie tego, jaki przepis zastąpi przepis niekonstytucyjny. Wcale często wymaga to odpowiednich prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego czy prawa prywatnego, prac legislacyjnych w ramach rządu i wreszcie pracy ustawodawczej w Sejmie i w Senacie. Inaczej byśmy domagali się decyzji ustawodawczych, które mogłyby zostać podjęte zbyt pochopnie.

W sprawie, o której mówiłem, ustawodawca zareagował, ale trzy i pół miesiąca po utracie mocy obowiązującej przez niekonstytucyjne przepisy. We właściwym terminie ustawodawca wykonał inny wyrok, który również dotyczył sprawy stawek, opłat, tym razem opłat za przechowywanie towarów w depozycie prowadzonym przez organ celny, gdy towar został zajęty w celu ustalenia oraz uregulowania jego sytuacji prawnej. Także w tej sprawie ustawodawca naruszył konstytucyjny obowiązek wyłączności ustawowej w dziedzinie prawa daninowego. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów służyło właśnie uniknięciu powstania luki prawnej uniemożliwiającej pobieranej wskazanej opłaty. W czasie, w którym trybunał orzekł o niekonstytucyjności przepisu, ale odroczył utratę jego mocy obowiązującej... W takim przypadku przepis funkcjonuje w porządku prawnym, w związku z czym sądy oraz organy administracji publicznej mają obowiązek stosować ten przepis bądź też zawiesić postępowanie na czas reakcji ustawodawcy.

Rozstrzygnięcia analogiczne do dwóch wspomnianych przed chwilą zapadły także w przypadku wyroku w sprawie opłat za czynności związane z prowadzeniem Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego – czyli w kwestii bardzo ważnej ustawy – oraz wyroku w sprawie opłaty za dozór techniczny związany z eksploatacją urządzenia. W obu

(prezes A. Rzepliński)

wypadkach doszło do naruszenia zasad wydawania rozporządzeń.

W wyroku w sprawie opłat za czynności związane z prowadzeniem Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego trybunał zaznaczył, że jako takie wskazane opłaty nie budzą wątpliwości, wadliwa konstytucyjnie jest tylko ich pewna regulacja. W tej sprawie trybunał odroczył termin utraty mocy przez niekonstytucyjny przepis po to, żeby uniknąć powstania luki konstrukcyjnej, a ściślej – sytuacji, w której w systemie prawa brakowałoby reguł dokonywania czynności konwencjonalnej, do której podmioty korzystające z Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego są zobowiązane. Ponadto natychmiastowa utrata mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny przepis skutkowałaby zakłóceniem pobierania należnych fiskusowi opłat. Celem odroczenia było również zapewnienie ustawodawcy czasu na ustanowienie odpowiednich reguł intertemporalnych – takich, które pozwoliłyby na maksymalne przywrócenie stanu konstytucyjności i na zachowanie zaufania obywateli do obowiązującego prawa.

W wydanym w ubiegłym roku wyroku w sprawie opłaty za dozór techniczny związany z eksploatacją urządzenia prawodawca dopuścił się jeszcze poważniejszej niedbałości konstytucyjnej. Minister wydający rozporządzenie ustanowił na podstawie upoważnienia ustawowego do określania wysokości opłat za konkretne czynności jednostek dozoru technicznego zryczałtowaną opłatę roczną już za samo objęcie urządzenia dozorem technicznym, ponadto w sposób niedopuszczalny wprowadził niewymienioną w upoważnieniu ustawowym procedurę pobierania tych opłat, polegającą na nałożeniu nieprzewidzianych w ustawie obowiązków zgłoszeniowych. W tej sprawie trybunał zdecydował się na odroczenie po to, by zachować czasowo w systemie prawnym pewne normy – niekonstytucyjne, ale niezbędne z punktu widzenia organu państwowego – a także by, ze względu na spójność tego systemu, zachęcić ustawodawcę do zmiany norm skonstruowanych podobnie do tych uznanych za niekonstytucyjne; w tym przypadku chodziło o regulacje odnoszące się do przedsiębiorców wytwarzających urządzenia techniczne podlegające dozorowi technicznemu, a więc o kwestie bardzo wrażliwe dla funkcjonowania nie tylko przedsiębiorstw wytwórczych. Trybunał zaznaczył przy tym potrzebę rozważenia jeszcze szerszych zmian. Określając skutki wyroku, dodał, że konstytucyjnie nieakceptowalne jest wprowadzenie obligatoryjnego trybu administracyjnego na etapie rejestracji i kontroli urządzeń objętych dozorem, a zarazem i podmiotów eksploatujących te urządzenia, z jednoczesnym stworzeniem na kolejnych etapach działania Urzędu

Dozoru Technicznego fikcji cywilnoprawnej równości stron. Jak wskazał trybunał, takie postępowanie mogłoby być również uznane za naruszające konstytucyjną wolność działalności gospodarczej.

Jest także kwestia sygnalizowania przez trybunał potrzeby wprowadzenia w prawie zmian szerszych niż tylko te wprost wynikające z sentencji ograniczonej zakresem zaskarżenia. Na tę właśnie sprawę chciałbym zwrócić państwa szczególną uwagę. Ustawodawca nie zawsze przywiązuje do tego wystarczającą wagę, co nierzadko skutkuje nowymi postępowaniami przed Trybunałem Konstytucyjnym – postępowaniami, których można byłoby uniknąć.

Jak widać, prawidłowa konstytucyjnie regulacja ważnych dla porządku prawnego, dla życia gospodarczego, dla wolności gospodarczej, ale również dla interesów budżetowych państwa, różnych opłat mających charakter danin publicznych i opłat związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej sprawia wciąż naszemu prawodawcy duże trudności. Trybunał jest tego świadom i dzięki stosowaniu klauzuli odraczającej termin utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjne przepisy daje prawodawcy szanse na przezwycięzenie tych trudności.

Do istotnych wyroków w ramach szeroko rozumianego prawa gospodarczego, w których trybunał określił termin utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjne przepisy na dzień późniejszy niż dzień ogłoszenia wyroku, należy sprawa wpisu do ewidencji producentów i nadawania numeru identyfikacyjnego rolnikom pozostającym w związku małżeńskim. Trybunał dopatrzył się w tej sprawie, między innymi, nieuzasadnionego konstytucyjnie różnego potraktowania małżonków, wynikającego z braku możliwości nadania osobnych numerów identyfikacyjnych rolników każdemu z nich, jeżeli istnieje między nimi rozdzielność majątkowa, a każde z nich posiada odrębne gospodarstwo rolne. Ustawodawca, wprowadzając takie kryterium zróżnicowania, oparł się na niewłaściwym założeniu, że małżonkowie zawsze wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne – jak widać, życie było i jest co do tego bogatsze – ponadto nie uwzględnił potrzeby oddzielenia zagadnienia posiadania oraz prowadzenia gospodarstwa przez małżonków od rodzaju ustroju majątkowego występującego między nimi, zwłaszcza że wspólność majątkowa nie wyklucza osobnego prowadzenia gospodarstw posiadanych przez każdego z małżonków. W konsekwencji w sprawie zawisłej przed sądem – bo była to sprawa, którą trybunał rozstrzygał z powodu pytania prawnego sądu – który w związku z tym przedstawił trybunałowi ten problem do rozstrzygnięcia, obydwójce małżonkowie spełniali wymagania uznania ich za producentów rolnych w swoich gospodarstwach, jednak jedno z nich zostało pozbawione możliwości wpisu do ewidencji

(prezes A. Rzepliński)

producentów, a przez to – możliwości skorzystania ze świadczeń w systemie wsparcia dla rolników.

W tym wypadku trybunał zdecydował się na odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, ponieważ wyeliminowanie go w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków w opisanej sytuacji, jest niewystarczające do przywrócenia stanu zgodności z konstytucją. Niezbędna była tutaj interwencja ustawodawcy. Jak zaznaczył trybunał, ma ona dotyczyć nie tylko zmiany niekonstytucyjnego przepisu, ale także wprowadzenia zmian kompleksowych: zamieszczenie w ustawie przepisów, które przeciwdziałałyby, niejako z drugiej strony, także nadużyciom polegającym na pozornych lub sztucznych podziałach gospodarstw rolnych dla uzyskania nienależnych lub wyższych płatności – w tym przepisów przyznających kompetencje kontrolne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Taka kontrola jest niezbędna między innymi z uwagi na obowiązek ochrony interesów gospodarczych Unii Europejskiej, spoczywający na Polsce jako państwie członkowskim, oraz z uwagi na ochronę Polski przed utratą części wpływów pochodzących z budżetu unijnego.

Dobra współpraca Trybunału Konstytucyjnego z parlamentem w procesie konstytucjonalizacji prawa polega na terminowym wykonywaniu wyroków trybunału zawierających klauzulę odraczającą. Choć główną rolę odgrywa w tym zakresie Sejm, to terminowość wprowadzenia koniecznych konstytucyjnych zmian wynika również z terminu wniesienia do Sejmu projektu nowej ustawy. W tym zakresie istotna funkcja, jak wiemy, od dziesięciu już lat przypada Wysokiej Izbie – ważnemu partnerowi trybunału w wykonywaniu jego orzeczeń.

Szanowni Państwo, pragnę wyrazić zadowolenie, że prace nad projektem nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, choć trwały długo, zbliżają się do finału procesu legislacyjnego. Mam nadzieję, że wysiłek włożony w Sejmie i w Senacie w opracowanie treści tej nowej ustawy, której projekt przedłożył prezydent Rzeczypospolitej 15 lipca 2013 r., nie zostanie zaprzepaszczone. Sędziom konstytucyjnym zależy na tym. Nowa ustawa jest konieczna na kolejne co najmniej dwie dekady pracy Trybunału Konstytucyjnego – trybunału mającego procedurę sądową odpowiadającą wymaganiom współczesnym, trybunału złożonego z sędziów o najwyższych walorach osobowościowych i merytorycznych.

Trybunał, w granicach określonych w konstytucji i wydanej na jej podstawie ustawy, stoi na straży porządku konstytucyjnego. Nasi obywatele nie tylko oczekują, ale wręcz mają prawo do poczucia bez-

pieczeństwa prawnego, które zapewni im działające państwo. Oparcie daje tu Polakom konstytucja, która jest kręgosłupem państwa i systemu jego prawa. Konstytucja z 1997 r. okazała się trwałym i odpornym na bieżące zawirowania filarem naszego państwa. Odwołując się do instytucji ustawy zasadniczej, Trybunał Konstytucyjny będzie pracował na rzecz oczekiwania naszych współobywateli co do prawa gwarantującego im zaufanie do państwa stanowiącego przezeń prawa. To nasza, Trybunału Konstytucyjnego i Senatu, wspólna odpowiedzialność i misja. Bardzo dziękuję za uwagę.

Wicemarszałek Maria Pańczyk-Pozdziej:

Dziękuję, Panie Prezesie.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zadać pytania prezesowi Trybunału Konstytucyjnego, panu Andrzejowi Rzeplińskiemu? Nie? Dziękuję... A jednak? Aha.

Pan senator Matusiewicz, proszę bardzo.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo, Pani Marszałek.

Panie Prezesie, ja chciałbym zapytać o tę ostatnią kwestię, którą pan prezes poruszył, mianowicie o nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Chodzi o skrócenie kadencji kilku sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jak pan prezes uważa, czy to jest konstytucyjne, czy nie jest konstytucyjne? Dlaczego jest taki pośpiech? Czy nie powinno być w tej sprawie takiego wyczekania aż do faktycznego zakończenia dziewięciu lat? Jak wiemy, dotyczy to pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czyli 1/3 składu. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Maria Pańczyk-Pozdziej:

Pan senator Rulewski, kolejne pytania.

Senator Jan Rulewski:

O, przepraszam... Dziękuję bardzo.

Rzadka to okazja, że można w trybie roboczym zadać panu prezesowi Trybunału Konstytucyjnego dwa pytania.

Pierwsze pytanie. Ciągle uważam, że są wątpliwości dotyczące możliwości uzupełniania inicjatyw legislacyjnych Sejmu, które w formie ustaw wpływają do Senatu. Są dyskusje wokół wielkości tych zmian, czyli ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Ostatnio spotkałem się z przypadkiem, w którym konkretne wystąpienie prezydenta zawierało projekt pewnego rozwiązania. Sejm to odrzucił, a gdy chcia-

(senator J. Rulewski)

no przywrócić to rozwiązanie w Senacie, to uznano, że to jest niezgodne z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego i że to wykroczenie poza materię przedstawioną przed Sejm. Co ciekawe, takiego stanowiska bronił przedstawiciel prezydenta, a nie przedstawiciel Sejmu. Innymi słowy, mieliśmy do czynienia z sytuacją, w której między autorem, czyli kancelarią lub prezydentem, a Senatem jest ściana w postaci Sejmu, niepozwalająca na dokonanie rzeczony zmiany. Wcześniej pan wskazał taką interpretację, że jeśli to byłaby dyskusja w Sejmie, to byłoby można do takiej tematyki wrócić choćby w formie poprawek. Tak więc jest pytanie, jakie są granice.

I drugie pytanie. Nie możemy sobie poradzić, Panie Prezesie, z materia, która jest panu znana. Mianowicie wydano przynajmniej dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące opiekunów osób niepełnosprawnych. W obu była formuła „bez zbędnej zwłoki”. Od wydania jednego i drugiego orzeczenia minęło kilkanaście miesięcy, co gorsza, zasada niekontynuacji spowoduje, że oba orzeczenia będą martwe. Czy pan ma jakieś...

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Rzepliński: Jakiej to sprawy dotyczy?)

Opiekunów osób niepełnosprawnych.

Czy pan ma jakieś rozwiązanie na tego typu okoliczność? Nie na konkretną sytuację, tylko tak w ogóle? Jak sobie poradzić z problemem implementacji orzeczeń, zwłaszcza tych, które mają charakter „bez zbędnej zwłoki”?

Wicemarszałek Maria Pańczyk-Pozdziej:

Czy są jeszcze pytania? Nie ma? A, jeszcze pan senator Cioch.

Senator Henryk Cioch:

Panie Prezesie, kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają ustawy, umowy międzynarodowe, rozporządzenia, nie podlegają jej natomiast akty wewnętrzne niższego rzędu, w szczególności zarządzenia, które bardzo często zawierają taką materię, gdy chodzi o ich regulacje, która powinna się znaleźć w ustawie. Jakie jest stanowisko pana prezesa w tym przedmiocie? Czy tego typu akty, które zawierają materię de facto ustawową, również powinny być objęte kontrolą Trybunału Konstytucyjnego, czy nie? To pierwsze pytanie.

Drugie pytanie. Ja bardzo dokładnie przeczytałem to sprawozdanie, zresztą bardzo istotne, bardzo ważne sprawozdanie z działalności Trybunału Konstytucyjnego za rok 2014, zwłaszcza w kontekście stanowiska, które otrzymaliśmy – ja się z nim

dopiero wczoraj zapoznałem – pierwszego prezesa Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, które dotyczy luk w istniejącym prawie. To opracowanie jest niezmiernie ciekawe, bo dotyczy najważniejszych ustaw, takich jak kodeks rodzinny, kodeks karny, kodeks postępowania karnego. Pojawiło się takie bezprecedensowe opracowanie, które wskazuje, w jakich przypadkach z powodu istniejących luk w prawie Sąd Najwyższy nie jest w stanie dokonywać rozstrzygnięć, ponieważ stosuje obowiązujące prawo, a nie je tworzy.

Ale wracam do drugiego pytania. Panie Prezesie, w pana sprawozdaniu jest podana bardzo dokładna statystyka i ta statystyka mnie jako senatora nie napawa optymizmem, chodzi mianowicie o problem wykonywania wyroków i postanowień Trybunału Konstytucyjnego. W tej kwestii parlament ma po prostu potężne opóźnienia. O czym to świadczy? O tym, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego – nie chciałbym tu używać takiego sformułowania – są często ignorowane. A taka sytuacja w praworządym państwie, w państwie prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska, absolutnie nie powinna mieć miejsca. Dziękuję.

Wicemarszałek Maria Pańczyk-Pozdziej:

Bardzo proszę, Panie Prezesie.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Rzepliński:

Dziękuję bardzo.

Jeżeli chodzi o pytanie pana senatora Matusiewiczza, to zacznę od tego, że tu nie mówimy o noweli do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ale o nowej ustawie o trybunale i nikt nie może nawet większością, nawet przy 100% głosów w Sejmie i w Senacie nie można skrócić kadencji sędziów konstytucyjnych. Ona trwa dziewięć lat, ani dnia dłużej, ani dnia krócej. Zatem nie ma i nie będzie skrócenia kadencji sędziów. W bieżącym roku trzem sędziom upływa ten dziewięcioletni okres kadencji, jednemu 6 listopada, jednemu 4 grudnia i jednemu 6 grudnia, i na te wakujące miejsca zgodnie z konstytucją muszą zostać powołani nowi sędziowie na dziewięcioletnią kadencję.

Jeżeli chodzi o pytanie pana senatora Rulewskiego o kompetencje Senatu wtedy, kiedy Senat otrzymuje ustawę uchwaloną przez Sejm, o to, jakie są granice działania Senatu jako izby, współustawodawcy, granice reakcji na uchwaloną ustawę, czyli granice proponowania różnego typu poprawek do tekstu ustawy, powiem tak. W przypadku gdy to jest nowa ustawa, tak jak ta, o której przed chwilą mówiłem, to granice swobody ustawodawczej Senatu są większe, muszą się tylko mieścić w regulowaniu instytucji czy to praw-

(prezes A. Rzepliński)

nej, czy organu, zwłaszcza organu konstytucyjnego, w tym przypadku Trybunału Konstytucyjnego. Czyli nie mogłyby to być na przykład poprawki, które regulowałyby sytuację Sądu Najwyższego, organu władzy sądowniczej, ale już zupełnie innego.

Jeżeli chodzi o ustawy będące nowelą do ustawy, to także według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego znaczenie ma to, czy przepis, który Senat chce uchylić albo istotnie zmodyfikować, albo dopisać, mimo że go nie było... Senat ma tę możliwość, jeżeli to był przedmiot debaty parlamentarnej w Sejmie. Tak jak powiedziałem, w przypadku pierwszym Senat również może zaproponować przepis, który nawet nie był dyskutowany, ale wtedy, gdy zdaniem Senatu miałyby on istotne znaczenie dla dobrego uregulowania całości. Również w tym przypadku można czasami znaleźć argumenty na rzecz tego, że choć jakiś przepis nie był przedmiotem debaty sejmowej, to bez niego konstytucyjność całej ustawy nowelizującej stałaby pod znakiem zapytania.

Jeżeli chodzi o dwa istotne wyroki – w jednej ze spraw orzekałem – tyczące wspierania z budżetu opiekunów osób niepełnosprawnych i niewykonanie tych orzeczeń... No, cóż mogę powiedzieć. Te wyroki powinny być wykonane, i to bezzwłocznie, w momencie, w którym... Już nie pamiętam, w przypadku którego z nich Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej... Nie tylko dlatego, że to dotyczy sytuacji rodzin w szczególnie trudnym położeniu i ekonomicznym, i społecznym, i psychologicznym, każdym. Wiemy, jak to wygląda, i nie musimy się przekonywać w przypadku każdej takiej rodziny, także niezależnie od tego, jak ekonomicznie silna jest rodzina. To jest poważny problem i ustawodawca ma tu obowiązek przyjęcia stosownych regulacji. W tym przypadku chodzi przede wszystkim o dodatkowe możliwości wspierania takich osób czy to z budżetu centralnego, czy to z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Ja nie znam stadium prac legislacyjnych nad projektami ustaw, które powinny być obowiązkową reakcją – w tym przypadku rządu, bo rząd jest odpowiedzialny za przygotowanie projektu ustawy, dlatego że to się wiąże i z różnymi problemami organizacyjnymi... Narzędzia do dokładnego sprawdzenia, zaprojektowania i wkomponowania w przepisy ustawy nowelizującej ma właśnie rząd poprzez swoje resorty, ma również dokładne możliwości zbadania finansów, jakie będą potrzebne, wydatków, jakie będą potrzebne z budżetu na sfinansowanie tych nowych, odpowiednich do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego uregulowań.

Senator Jan Rulewski:

Panie Prezesie, jeśli pan się zgodzi, to chciałbym rozszerzyć pytanie, również w kontekście ustawy, którą pan przywołuje, a która jest w tej chwili procedowana w Senacie, czyli ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, gdzie jest wpisana zasada kontynuacji orzeczeń. Pytam więc: czy orzeczenia, które zapadły w tej sprawie, będą miały kontynuację w nowo wybranym parlamencie i oczywiście w rządzie?

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Andrzej Rzepliński:**

Panie Senatorze, orzeczenia, które zapadły, są ostateczne, nawet trybunał nie może nic w nich zmienić. To rozstrzyga sama konstytucja. Są ostateczne, jak mówi ustawa zasadnicza, i obowiązują powszechnie, czyli obowiązują wszystkich, naturalnie łącznie z trybunałem.

Jeżeli chodzi o tak zwaną kontynuację czy dyskontynuację, to mieliśmy, mamy doświadczenie... Z natury rzeczy co cztery lata zmienia się Sejm i Senat. I jest to Sejm i Senat nowej kadencji. Każdy poseł jest posłem nowej kadencji, nawet jeżeli był posłem wszystkich poprzednich kadencji. Tak samo jest w przypadku senatorów.

Kształtowana przez wiele lat – podczas wielu kadencji i Senatu, i Sejmu – doktryna trybunalska była taka: ponieważ jest nowy Sejm i nowy Senat, to wszystkie sprawy, których trybunał nie rozstrzygnął, a które były wniesione przez grupę co najmniej pięćdziesięciu posłów albo co najmniej trzydziestu senatorów, automatycznie ulegają umorzeniu. Te sprawy mogą być rozpatrywane, jeżeli uzyskają poparcie mających legitymację demokratyczną od wyborców posłów bądź senatorów nowej kadencji.

Wcale często, jak się okazuje, są to sprawy, które są już niejako zaawansowane – chodzi o przygotowanie trybunału do rozstrzygnięcia tych spraw. I niezależnie od tego, jaka jest data wyborów, prezes trybunału nie może wyznaczyć daty rozprawy, jeżeli trybunał nie jest gotowy do wydania rozstrzygnięcia, do przeprowadzenia rozprawy.

Można powiedzieć, że dzieje się to ze szkodą dla kontroli konstytucyjności systemu prawnego, kontroli hierarchicznej zgodności przepisów podkonstytucyjnych z ustawą konstytucyjną. Stąd nasza propozycja, żeby w sytuacji, gdy trybunał nie rozpozna sprawy wniesionej przez grupę posłów bądź grupę senatorów, po wyborze nowego Sejmu i nowego Senatu zawieszano postępowanie i oczekiwano na reakcję grupy... To nie musiałaby być ta sama grupa posłów lub senatorów, bo niektórzy mogliby być niewybrani do Senatu czy do Sejmu. Chodzi o grupę członków naszego parlamentu, którzy mieliby wolę podtrzy-

(prezes A. Rzepliński)

mania wątpliwości co do konstytucyjności jakiegoś przepisu. To radykalnie skracałoby postępowanie. Bo czasami bywa tak, że pytanie zostaje wniesione i po dwóch latach, a w niektórych bardzo trudnych przypadkach nawet po trzech latach, trybunał nie jest jeszcze gotowy do wydania orzeczenia. Potem jest oczekiwanie na ukonstytuowanie się parlamentu i jest nowe pytanie prawne. Czasami pojawiają się też problemy proceduralne, bo pisma procesowe muszą... Pan senator, pan profesor jako parlamentarzysta bardzo doświadczony w występowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wie, jak ważne są tu kwestie proceduralne.

W nowej ustawie jest przepis, który pozwala rozstrzygnąć sprawę nierozstrzygniętą, jeżeli wcześniej wyznaczono już termin rozprawy. W ciągu siedmiu dni wnioskodawcy mogą jeszcze wycofać swój wniosek. Jeśli tego nie uczynią, będzie to oznaczać, że podtrzymują wolę merytorycznego rozpoznania sprawy. Wówczas trybunał na mocy nowych przepisów rozpozna tę sprawę bez oczekiwania na wpłynięcie nowego wniosku po wyborach.

Jeżeli chodzi o pytanie dotyczące, jak rozumieć, aktów prawa miejscowego, to tutaj konstytucja nie pozostawia wątpliwości. W art. 184 w zdaniu drugim napisano, że kontrola Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Panie Senatorze, Panie Profesorze, to nie oznacza jednak, że te przepisy nie są w ogóle poddane kontroli konstytucyjności w Trybunale Konstytucyjnym. Bo nie powiem, że bardzo często, ale co roku wpływa przynajmniej jedno pytanie, czy to od któregoś z wojewódzkich sądów administracyjnych, czy to od Naczelnego Sądu Administracyjnego, związane właśnie z wątpliwościami w konkretnej sprawie sądu administracyjnego co do konstytucyjności. Głównie chodzi w tym przypadku o podstawy ustawowe dla uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej, a więc tego ważnego, bardzo bliskiego obywatelom systemu prawnego.

Wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Tu mogę powiedzieć podobnie do moich poprzedników. Staram się mieć różne, można powiedzieć, sposoby przypominania, nie chcę powiedzieć „nękania”, jeśli chodzi o rząd i parlament. Ale na pewno te doroczne informacje przedkładane na plenarnym posiedzeniu Senatu i Sejmu, podobnie jak informacje przedstawiane wcześniej komisjom ustawodawczym Sejmu i Senatu, są taką formą, można to tak

nazwać elegancko, dialogu między parlamentem a Trybunałem Konstytucyjnym. Czasami mam wrażenie, że jest to wołanie na puszczy – z pewnego punktu widzenia, jeżeli nie było reakcji parlamentu i rządu przez kilkanaście lat.

Jest taki sztandarowy przykład wyroku trybunału z 1998 r. Tak więc, jeżeli chodzi o trwałość ustawy, można powiedzieć, że to jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z siwą brodą. On był w sprawie bardzo ważnego przedsięwzięcia i potężnego majątku będącego wówczas w rękach jednej z central związków zawodowych – Funduszu Wczasów Pracowniczych. Wszyscy wiemy, że zwłaszcza na terenie Dolnego Śląska i Polski Zachodniej były całe kompleksy wczasowe. Sejm, mimo oczywistego wyroku, którego celem była likwidacja monopolu jednej centrali związkowej na zarządzanie tym bardzo dochodowym przedsięwzięciem, nie wykonał go. Zresztą ja nie mam takich narzędzi, to państwo mogą się zwrócić do Najwyższej Izby Kontroli z pytaniami, w jaki sposób to potężne mienie, bardzo ważne dla obywateli, zostało zagospodarowane; czy ustawa rzeczywiście jest potrzebna. Ale trzymając się konstytucji, musimy być jej strażnikami. Ten wyrok w dalszym ciągu jest niewykonany.

Te bardzo stare, wiekowe już wyroki trybunału rodzą swoistą zachętę dla prawodawcy, żeby nie wszystkie wyroki z równą stanowczością wykonywać. Są oczywiście takie sytuacje prawne, kiedy wyrok nawet z opóźnieniem, ale musi być wykonany. To dotyczy wyroków odnoszących się do części ogólnej kodeksu cywilnego, kodeksu karnego, kodeksu rodzinnego. Tam, jak to się mówi, nie ma zmiłuj. Chociaż jak jest opóźnienie, to zawsze jest problem, jeżeli jest to przepis części ogólnej. Sam byłem sprawozdawcą w sprawie, w której trybunał ostatecznie w bardzo wąskim zakresie orzekł niekonstytucyjność przepisu nakazującego sądom automatycznie, bez badania okoliczności sprawy, zarządzanie wykonania kary pozbawienia wolności, jeżeli w kolejnym wyroku sprawca dopuścił się czynu umyślnego podobnego do tego, za który został skazany po raz pierwszy i jeżeli w tej pierwszej sprawie było warunkowe zawieszenie wykonania kary. Nawet wówczas, kiedy ten drugi sąd, skazując, również zawiesił wykonanie kary... Sąd musiał działać automatycznie, czyli nie działał jako sąd, tylko jako swoisty notariusz, co, jak wiemy – tak wynika z opracowań naukowych, ze statystyk Ministerstwa Sprawiedliwości – generowało rocznie czterdzieści tysięcy dodatkowych przypadków osób, które powinny trafić do więzienia, a nie trafiały. Te osoby mniej więcej po połowie dzieliły się na takie, które uważały, że państwo jest słabe, że można sobie je wodzić za nos, a ono nawet tego nie zauważy, i na takie – to była druga połowa – które autentycznie każdego dnia czekały na to, że zjawi się wezwanie do

(prezes A. Rzepliński)

stawienia się do więzienia. Ale ono nie zjawiało się, a ich życie rodzinne, zawodowe ulegało dezorganizacji. Ci ludzie byli zawieszani, chociaż w państwie prawnym wyroki sądu muszą być wykonywane.

Termin utraty mocy tego wyroku trybunału wydanego w pełnym składzie miał 14 stycznia tego roku. Reakcja ustawodawcy, jeżeli się nie mylę, była 15 lutego tego roku, czyli ta luka, jednomiesięczna, nie była tak znaczna. Ale w odniesieniu do systemu prawnego, zwłaszcza jeżeli dotyczy to części ogólnej, budzi to niepokój sędziów. A sędziowie muszą być pewni tego, jakie prawo obowiązuje, jakie prawo mają stosować. Tak że trudno mi powiedzieć, czy i jaki mechanizm prawny można by było wprowadzić. Trzeba jednak powiedzieć, że to wymagałoby noweli do konstytucji albo zastosowania... W kilku państwach, między innymi we Włoszech, jest tak, że termin utraty mocy jest brutalnie krótki – trzy dni po wydaniu wyroku przepisu nie ma już w systemie prawnym. Ale jakie to rodzi skutki? To rodzi takie skutki, że system tworzenia prawa, a raczej reakcja na wyroki, w tym przypadku włoskiego sądu konstytucyjnego, następuje relatywnie szybko, jeszcze przed wydaniem orzeczenia. Koszty tego są różne. To wydłuża postępowanie przed sądem konstytucyjnym... Sąd musi zważać na to, że wyda wyrok, po trzech dniach przepis zostanie usunięty z systemu prawnego, a system prawny musi być przygotowany do tego, żeby szybko... A więc to oczekiwanie może wydłużać postępowanie. Ja ciągle wierzę w to, że takie swoiste nękanie, także w postaci sygnałów, które kierujemy do parlamentu... Jakkolwiek część z nas jest zniechęconych tym, że widzimy jakąś lukę w prawie czy jakąś niekonstytucyjność w przepisach prawa, co do której nie mogliśmy orzekać, bo nie była objęta zaskarżeniem, sygnalizujemy to Sejmowi. Jak rozumiem, istnieje szansa na to, że tego typu potrzebę reakcji ustawodawczej zgodnie z przepisami nowej ustawy będziemy sygnalizować również Senatowi. To, zdaje się, zostało przyjęte. Zresztą to było proponowane przez grupę sędziów w stanie spoczynku, którzy przygotowali projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Maria Pańczyk-Pozdziej:

Pan senator Andrzej Matusiewicz zadaje pytanie.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo, Pani Marszałek.

Panie Prezesie, chciałbym doprecyzować moje pierwsze pytanie. Mnie chodziło o to, że trzymiesięczny termin zgłoszenia kandydata na sędziego

Trybunału przez Prezydium Sejmu lub pięćdziesięciu posłów przed upływem kadencji – tak jak pan prezes podał, chodzi o sytuację, że na przykład jednemu z sędziów kończy się kadencja 4 grudnia – został w tej ustawie skrócony w ten sposób... Jest taki przepis przejściowy, że to tylko trzydzieści dni od dnia wejścia ustawy w życie. Ustawa ma wejść w życie w ciągu trzydziestu dni od ogłoszenia, a więc praktycznie to jest sześćdziesiąt dni. Moje pytanie zmierza do tego, żeby pan odpowiedział, czy pana zdaniem tych sędziów powinien wybierać Sejm obecnej kadencji, czy też Sejm po wyborach październikowych czy, ogólnie mówiąc, jesiennych, bo nie wiemy, jaki dokładnie będzie termin wyborów.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Rzepliński:

Panie Senatorze, to jest pytanie bardzo mocno polityczne, a ja nie mam kompetencji do brania udziału w polityce. W przypadku projektu ustawy przedłożonej 13 lipca 2013 r., gdyby ona była uchwalona nawet nie w jakiejś specjalnie pospiesznej, bo przecież na tym nam nie zależało, procedurze legislacyjnej, ten problem by nie zaistniał – teraz zaistniał – chociaż mogliśmy w 2013 r. zakładać, że wybory będą jesienią 2015 r., bo taki jest kalendarz konstytucyjny. I od niego, tak jak od terminu sprawowania urzędu sędziego przez sędziego konstytucyjnego, nie ma odwołania, nie może to trwać ani dnia dłużej, niż na to pozwala konstytucja, ale również ani dnia krócej. Ja nie brałem udziału w dyskusji i ze mną te przepisy też nie były konsultowane, a gdyby nawet była taka próba konsultacji, to nie wziąłbym w tym udziału, właśnie dlatego...

Argument podnoszony w dyskusji był taki, że nowo wybrany Sejm zbierze się najwcześniej 4–6 listopada tego roku, a więc wtedy, kiedy już nie będzie trzech sędziów. Zanim Sejm się zorganizuje... Dopiero na drugim posiedzeniu mógłby przystąpić do wskazania przez grupę co najmniej pięćdziesięciu posłów kandydatów na sędziów konstytucyjnych. To by oznaczało, że przez trzy miesiące, zanim pojawią się nowi sędziowie – a dwóch sędziów odchodzi w grudniu, bo kończy im się kadencja – a więc mniej więcej do marca 2016 r. trybunał pozbawiony byłby obecności i pracy pięciu sędziów, to jest jednej trzeciej składu. W przypadku dużych liczb pięć to oczywiście jest nic, ale w małym sądzie – a sąd konstytucyjny jest małym sądem, liczy piętnastu sędziów – brak jednego sędziego, także wtedy, kiedy przez miesiąc choruje, a w końcu ludziom się to zdarza, powoduje istotne zaburzenia w funkcjonowaniu. Chodzi o wyznaczanie rozpraw, terminów narad, w których musi brać udział ustawowa liczba sędziów; to wszystko powoduje opóźnienia. A tutaj

(prezes A. Rzepliński)

po prostu tych sędziów by nie było, mniej więcej przez pięć miesięcy w jednym przypadku, a w drugim – przez cztery miesiące. Takie argumenty były przedstawione w dyskusji w komisjach sejmowych w sytuacji, w której się znaleźliśmy. Gdyby pan senator pytał mnie o konstytucyjność takiego zabiegu, to też trudno by mi było w tym momencie się deklorować, bo nie wiem, jakie byłoby rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, ale konstytucja nie rozstrzyga o tym, jaki powinien być okres między głosowaniem w sprawie kandydata na sędziego konstytucyjnego a ostatnim dniem na jego zgłoszenie. Tak więc tutaj ustawodawca ma pewien luz, co nie oznacza, że ma luz absolutny, bo parlament, w tym przypadku Sejm, musi mieć możliwość poznania argumentów za kandydatami i argumentów przeciw zgłoszonym kandydatom do Trybunału Konstytucyjnego.

Powiem jakby zupełnie prywatnie, że ta sytuacja, która się wytworzyła wskutek takiego, a nie innego terminarzu prac nad projektem ustawy, daje szansę na to, że... A tak bywało w przeszłości, także w Sejmie siódmej kadencji dwóch sędziów zostało powołanych przez praktycznie całą Izbę. Czyli można proponować kandydatów o bardzo wysokich walorach moralnych oraz zawodowych, którym nie sposób zarzucić jakiegokolwiek zaangażowania w nie tylko bieżącą walkę polityczną i którzy będą w sposób odpowiedzialny pełnić funkcje sędziego konstytucyjnego, sprawując bardzo silną władzę, jaką ma nie tylko Trybunał Konstytucyjny jako taki, ale każdy z sędziów konstytucyjnych, co czasami wręcz fizycznie odczuwamy.

Wicemarszałek Maria Pańczyk-Pozdziej:

Dziękuję.

Nie ma więcej pytań.

Dziękuję, Panie Prezesie.

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Rzepliński: Dziękuję bardzo.)

Otwieram dyskusję.

Informuję, że nikt z państwa senatorów nie zapisał się do głosu.

Zamykam dyskusję.

Dziękuję prezesowi Trybunału Konstytucyjnego za przedstawienie Senatowi informacji.

Stwierdzam, że Senat zapoznał się z informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r. Dziękuję bardzo.

Dwuminutowa przerwa.

(Przerwa w obradach od godziny 13 minut 37
do godziny 13 minut 39)