

Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Andrzej Rzepliński

Przemówienie na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów
Trybunału Konstytucyjnego
20 kwietnia 2016 r.

Szanowni Państwo!

Dziś ostatni raz w swojej kadencji sędziego konstytucyjnego otwieram uroczyste Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Bardzo mnie cieszy liczne grono obecnych z nami prezesów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów apelacyjnych, okręgowych oraz administracyjnych jak również sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa. Cieszę się, że jesteśmy razem, że władza sądownicza mówi jednym głosem. Jestem sądom polskim wdzięczny za ich postawę i mocne wsparcie, którego udzieliło i udziela Trybunałowi Konstytucyjnemu, a którego Trybunał potrzebuje obecnie bardziej niż kiedykolwiek wcześniej. Te same słowa wdzięczności za solidarne i wynikające z wartości konstytucyjnych działań należą się Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz grupujących tysiące prawników organów samorządów zawodów prawniczych, a także rad naukowych wydziałów prawa czołowych polskich uniwersytetów i PAN. Cenimy sobie również poparcie dla integralności Trybunału Konstytucyjnego ze strony sądów konstytucyjnych państw członkowskich, Europejskiej Konferencji sądów Konstytucyjnych UE oraz TSUE; a także dwóch największych organizacji prawników amerykańskich, konserwatywnej The Federalist Society oraz liberalnej American Bar Association.

Na forum publicznym pojawiają się, projekty głębokich zmian ustroju sądów polskich. Projekty te zawsze mają wiązać się ze zmianami dotyczącymi bezpośrednio statusu sędziego. Z tego co wiadomo, z tych dyskusji wyłączeni są sędziowie. czyli o nas, ale bez nas. Rodzi to nastrój niepewności wśród polskich sędziów, rodzi się poczucie zagrożenia. Taki stan rzeczy jest sprzeczny z art. 10

Konstytucji oraz z jej rozdziałem VIII. Takie działania ignorują również treść §§ 44, 45, 46, 47 oraz 48 opinii Komisji Weneckiej z 11 marca br.¹

W moim zeszłorocznym wystąpieniu na Zgromadzeniu Ogólnym powiedziałem, że wybór nowych sędziów konstytucyjnych pod koniec 2015 r. będzie ważnym sprawdzianem polskiej kultury politycznej. Jak ten sprawdzian wypadł, wiemy wszyscy aż zanadto dobrze, dlatego dziś nie będę tego wątku poruszać.

3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie K 34/15. Orzekł w nim m.in., że art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r. był niekonstytucyjny w zakresie, w jakim umożliwił wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego na miejsca, które zostały opróżnione już podczas VIII kadencji Sejmu. Dotyczyło to sędziów, którzy mieli rozpocząć kadencje 3 i 9 grudnia 2015 r. Niekonstytucyjność podstawy prawnej istotnego etapu procedury wyboru tych dwóch sędziów skutkowałą zamknięciem niezakończonych jeszcze postępowania w sprawie objęcia funkcji sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uznał art. 137 ustawy za konstytucyjny w zakresie, w jakim umożliwił wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego na miejsca, które zostały opróżnione jeszcze w czasie trwania VII kadencji Sejmu. To znaczy, że postępowanie w sprawie objęcia funkcji sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez sędziów wybranych na miejsca opróżnione 6 listopada 2015 r. powinno zostać niezwłocznie zakończone odebraniem od nich ślubowania przez Prezydenta.²

Nie miejsce jednak na żale. Polecam państwu lekturę rozdziału 8 części I naszej „Informacji rocznej...” którą Państwo dzisiaj otrzymali.

Chce się skupić na tym, z czego Trybunał Konstytucyjny jest dumny, tj. na naszym dorobku orzeczniczym obejmującym 2744 judykatów. Z okazji trzydziestolecia działalności Trybunału Konstytucyjnego pozwolę sobie odnieść się nie tylko do wyroków ubiegłorocznych, lecz także do wcześniejszych. Skoncentruję się na dwóch kluczowych zagadnieniach: zakresie swobody ustawodawcy z jednej oraz jej konstytucyjnych granic w poszczególnych sferach regulacji prawnej z drugiej strony.

¹ CDL-AD(2016)001.

² Wyrok z 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15.

Podsumowanie naszej zeszłorocznej działalności zacznę jednak od liczb opisujących naszą pracę w 2015 roku. Był to rok rekordowy – do Trybunału wpłynęły 623 sprawy: wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne. To największy dotychczas roczny wpływ spraw w historii Trybunału Konstytucyjnego. Było to o 17,5% więcej spraw niż rok wcześniej. Liczba spraw podlegających wstępnemu rozpoznaniu wyniosła 442 i była o 6% wyższa niż w roku poprzednim, a liczba spraw niepodlegających rozpoznaniu wstępnemu wyniosła 181 i była aż o 60% większa niż rok wcześniej. Najważniejszym źródłem „dopływu” spraw do Trybunału pozostały skargi konstytucyjne – w zeszłym roku było ich 408 i stanowiły one 65% wszystkich spraw.

Ubiegły rok był dla Trybunału Konstytucyjnego rekordowy również pod względem liczby rozstrzygniętych spraw i wydanych orzeczeń. Trybunał rozstrzygnął 303 sprawy – o 93% więcej niż rok wcześniej. Niektóre sprawy Trybunał rozpoznał łącznie i wydał w sumie 173 orzeczenia merytoryczne – 63 wyroki i 110 postanowień o umorzeniu postępowania. Liczba wydanych orzeczeń merytorycznych była większa od tej z roku 2014 o 45%. Wśród 63 wyroków w 35 sprawach Trybunał orzekł o niekonstytucyjności co najmniej jednego z zakwestionowanych przepisów, co stanowiło 56% wszystkich wyroków. W 10 sprawach Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów. Czas merytorycznego rozpoznania sprawy był dłuższy niż w roku 2014 o trzy miesiące i wyniósł 21 miesięcy.

Na etapie wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków podmiotów o ograniczonej legitymacji Trybunał wydał łącznie 918 postanowień i zarządzeń, czyli o 11% więcej niż rok wcześniej. Do merytorycznego rozpoznania Trybunał przekazał 10% skarg konstytucyjnych i 52% wniosków podmiotów o ograniczonej legitymacji. Poza tym Trybunał wydał 5 postanowień sygnalizacyjnych w celu zapewnienia spójności systemu prawa przez organy stanowiące prawo.

Trybunał Konstytucyjny pełni ważne i znane powszechnie funkcje, przede wszystkim – strażnika hierarchicznej zgodności norm prawnych i spójności systemu prawa oraz gwaranta wolności i praw człowieka i obywatela. Każda z funkcji sądu konstytucyjnego jest ważna. Najważniejsze jest jednak to, że łącznie składają się one na jedno – na obronę podmiotowości człowieka. Trybunał Konstytucyjny istnieje po to, by człowiek był dla państwa i stanowionego przez

nie prawa podmiotem, a nie przedmiotem. Przede wszystkim żaden obywatel nie może bać się swojego państwa. W wolnej Polsce Trybunał Konstytucyjny istnieje po to, by każdemu obywatelowi zapewnić wolność od strachu przed państwem.

Podstawy tej misji Trybunału Konstytucyjnego są szczególnie widoczne w tych postanowieniach Konstytucji, które wyznaczają ustawodawcy i poszczególnym organom władzy publicznej wyraźne i nieprzekraczalne nakazy i zakazy, precyzyjnie wskazujące treść prawa o randze podkonstytucyjnej, a więc nie przyznają ustawodawcy swobody regulacyjnej. Takie normy Konstytucji mają znaczenie fundamentalne. Bez nich demokracja konstytucyjna nie byłaby godna swojego miana.

Z drugiej strony Konstytucja w wielu sferach przyznaje ustawodawcy znaczną swobodę regulacyjną. Obejmuje to w szczególności kompetencje do kształtowania polityki gospodarczej i społecznej. Konstytucja reguluje w tym wypadku tylko kwestie o znaczeniu podstawowym i nie przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do oceny, czy dane działania ustawodawcy są optymalne. To jest już bowiem kwestia polityki, a nie prawa.

W sferach swobody regulacyjnej ustawodawcy sąd konstytucyjny kontroluje wyłącznie to, czy ustawodawca nie naruszył norm konstytucyjnych wiążących go zawsze, niezależnie od dziedziny regulacji, takich jak zasada równości, zasada proporcjonalności, zasada poprawnej legislacji lub istoty treści danej wolności lub prawa podmiotowego. W pozostałym zakresie wyłączną odpowiedzialność za skutki podejmowanych decyzji ponosi ustawodawca, odpowiedzialność egzekwowaną przez obywateli w wolnych wyborach.

Normy konstytucyjne niepozostawiające ustawodawcy swobody regulacyjnej ściśle i jednoznacznie wyznaczają konstytucyjnie wymaganą treść prawa. W tym zakresie Konstytucja nie pozostawia ustawodawcy wyboru, wiąże go bezwzględnie. Wśród tego typu norm znajdują się zarówno takie, które odnoszą się do statusu człowieka i obywatela, jak i takie, które określają fundamenty ustrojowe Rzeczypospolitej.

Ze względu na ograniczone ramy czasowe mojego wystąpienia wspomnę tylko o niektórych normach z tej grupy i powstałym na ich tle orzecznictwie Trybunału.

Zacznę od przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Godność człowieka to uznanie podmiotowości każdego człowieka, niezależnie od jego stanu psychicznego, fizycznego lub sytuacji życiowej – każdy człowiek powinien być traktowany jako wolny, autonomiczny podmiot, zdolny do rozwijania swojej osobowości i kształtowania swojego postępowania³. Godności człowieka nikt – nawet ustrojodawca – uchylić nie może. Nawet gdyby dopuścił się on uchylenia lub zawieszenia stosowania art. 30 Konstytucji, odnoszącego się do godności człowieka, niczego by to nie zmieniło. Jak bowiem wskazywał Trybunał Konstytucyjny, godność człowieka jest w stosunku do państwa pierwotna. Zarówno ustawodawca, jak i organy stosujące prawo muszą szanować treści zawarte w pojęciu godności człowieka⁴.

Godność człowieka jest fundamentem i zwornikiem aksjologicznym Konstytucji, a tym samym i ustroju państwa przewidzianego w Konstytucji. Demokratyczne państwo prawne to państwo oparte na poszanowaniu człowieka, a zwłaszcza na poszanowaniu i ochronie jego godności i życia⁵.

Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i obejmuje każdą istotę ludzką, przy czym Konstytucja dodatkowo nakłada na władze publiczne obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka⁶. Bezwzględny charakter jej ochrony skutkuje m.in. tym, że nie ma do niej zastosowania konstytucyjny test proporcjonalności⁷. Art. 30 Konstytucji, zawierający klauzulę godności człowieka, wyklucza takie zniesienie lub ograniczenie poszczególnych wolności lub praw, które prowadziłyby do naruszenia godności człowieka. W każdej konstytucyjnej wolności i w każdym prawie konstytucyjnym jest zawarty rdzeń treściowy, którego naruszenie jest niedopuszczalne właśnie dlatego, że skutkowałoby naruszeniem godności człowieka⁸. Do takiego naruszenia może dojść także przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka⁹.

³ Wyrok z 30 września 2008 r. w sprawie K 44/07.

⁴ Wyrok z 4 kwietnia 2001 r. w sprawie K 11/00.

⁵ Wyrok z 30 września 2008 r. w sprawie K 44/07.

⁶ Wyrok z 4 kwietnia 2001 r. w sprawie K 11/00.

⁷ Wyrok z 5 marca 2003 r. w sprawie K 7/01; wyrok z 9 lipca 2009 r. w sprawie SK 48/05.

⁸ Wyrok z 30 października 2006 r. w sprawie P 10/06.

⁹ Wyrok z 24 lutego 2010 r. w sprawie K 6/09.

Wśród ważniejszych wyroków, w których Trybunał uznał zakwestionowane regulacje za niezgodne z godnością człowieka, można niewątpliwie wymienić

- ◆ sprawę ustawowego uprawnienia Ministra Obrony Narodowej do podjęcia decyzji o zniszczeniu cywilnego statku lotniczego – także z pasażerami na pokładzie – jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa, a statek został użyty do działań sprzecznych z prawem, w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza. W tym wypadku powodem orzeczenia o naruszeniu godności człowieka była depersonalizacja pasażerów i członków załogi statku, których ustawodawca potraktował nie jako podmioty, ale jako przedmioty¹⁰.
- ◆ Z podobnej racji Trybunał orzekł o naruszeniu godności człowieka przez przepis, który skierowanemu na przymusowe leczenie odwykowe nie przyznawał prawa złożenia do sądu wniosku o zmianę zakładu leczenia odwykowego. Przepis ten redukował pacjenta do roli przedmiotu leczenia – ustawodawca pozbawił go podmiotowości¹¹.
- ◆ Problem uprzedmiotowienia człowieka stał także u podstaw stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji, która pozbawiała osobę ubezwłasnowolnioną uprawnienia do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia¹².

Konstytucyjną normą nierozzerwalnie związaną z godnością człowieka jest obowiązek

- ◆ zapewnienia każdemu prawnej ochrony życia. Również ta norma nie pozostawia ustawodawcy swobody regulacyjnej. Nie można mówić o ochronie godności człowieka, jeśli nie gwarantuje mu się ochrony życia¹³. Trybunał Konstytucyjny przypominał, że życie ludzkie stanowi wartość o randze najwyższej w naszym kręgu cywilizacyjnym i kulturowym, chronioną konstytucyjnie i niepodlegającą różnicowaniu. Jak zaznaczał Trybunał, prawo do ochrony prawnej życia jest podstawowym prawem człowieka, ponieważ warunkuje jego podmiotowość, a tym samym to, czy może on korzystać z innych wolności i praw¹⁴. Ochrona życia ludzkiego to także element aksjologii demokratycznego państwa prawnego¹⁵. Każdy człowiek ma prawo do ochrony życia przez to państwo. Nadanie sobie przez państwo prawa do zabicia człowieka, chociażby w obronie

¹⁰ Wyrok z 30 września 2008 r. w sprawie K 44/07.

¹¹ Wyrok z 8 listopada 2001 r. w sprawie P 6/01.

¹² Wyrok z 7 marca 2007 r. w sprawie K 28/05.

¹³ Wyrok z 7 stycznia 2004 r. w sprawie K 14/03.

¹⁴ Wyrok z 30 września 2008 r. w sprawie K 44/07.

¹⁵ Orzeczenie z 28 maja 1997 r. w sprawie K 26/96.

życia innej osoby, jest zaprzeczeniem konstytucyjnego prawa do prawnej ochrony życia¹⁶. Z tego względu w wyroku w sprawie dopuszczalności zestrzelenia cywilnego statku lotniczego ze względów bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza w razie ataku terrorystycznego, Trybunał orzekł o naruszeniu konstytucyjnego prawa pasażerów i członków załogi statku do prawnej ochrony życia. Trybunał zauważył przy tym, że w polskich warunkach ustrojowo-politycznych nie jest zasadne konstruowanie szczególnych koncepcji „zawieszenia” lub „modyfikacji” gwarancji praw obywatelskich, koniecznych w okresie „wojny z terroryzmem”¹⁷.

W sprawie o granice ingerencji ustawodawcy w ♦ wolność sumienia lekarzy Trybunał orzekł, że wolność sumienia – w tym ten jej element, którym jest sprzeciw sumienia – musi być respektowana niezależnie od tego, czy istnieją przepisy ustawowe ją potwierdzające. Ustawodawca nie może więc dowolnie kształtować albo znosić tego „przywileju”, lecz musi respektować konstytucyjne warunki ustanawiania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Zakwestionowane przez Naczelną Radę Lekarską sformułowanie „inne przypadki niecierpiące zwłoki” było zbyt ogólne. Nie pozwalało bowiem na identyfikację wartości czy praw konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, których realizacja może uzasadniać ograniczenie wolności sumienia.¹⁸

Wśród konstytucyjnych norm niepozostawiających ustawodawcy swobody regulacyjnej znajdują się normy odnoszące się do ♦ sfery odpowiedzialności prawnej człowieka, zwłaszcza szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej, w tym zasada *nullum crimen sine lege*, nakaz domniemania niewinności, nakaz humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności i zakaz tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania i karania. Krótko odniosę się do tego, jak orzecznictwo Trybunału rozwijało te standardy konstytucyjne.

W zapadłym w ubiegłym roku rozstrzygnięciu w sprawie warunków korzystania przez tymczasowo aresztowanych i skazanych mężczyzn z łaźni Trybunał orzekł wskazał, że konstytucyjny zakaz tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania i karania wyłącza legalność wymienionych w tym zakazie

¹⁶ Wyrok z 30 września 2008 r. w sprawie K 44/07.

¹⁷ Wyrok z 30 września 2008 r. w sprawie K 44/07.

¹⁸ Wyrok z 30 września 2008 r. w sprawie K 44/07.

zachowań w jakichkolwiek okolicznościach, ponieważ są to zachowania wymierzone w naturę człowieka i jego godność¹⁹.

W innym zeszłorocznym wyroku – wyroku w sprawie sankcji za uchylenie się przez właściciela lub posiadacza pojazdu od obowiązku wskazania, komu powierzył on pojazd do kierowania lub używania w czasie, w którym urządzenie rejestrujące ujawniło wykroczenie popełnione przez kierującego tym pojazdem – Trybunał przypomniał, że Konstytucja absolutnie wyklucza ograniczanie, także z wykorzystaniem testu proporcjonalności, m.in. zakazu tortur i okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania oraz nakazu domniemanie niewinności. Nie jest bowiem wykonalne, aby te normy konstytucyjne zrealizować częściowo. Przykładowo – domniemanie niewinności albo jest, albo go nie ma. Nie jest możliwe pojęciowo, by komuś przysługiwało ograniczone domniemanie niewinności²⁰.

Do norm konstytucyjnych niepozostawiających ustawodawcy swobody regulacyjnej zaliczają się także niektóre normy ustrojowe. Wspomnę krótko o tych, które dla Trybunału jako sądu konstytucyjnego są najistotniejsze – ♦zasadzie nadrzędności Konstytucji, ♦zasadzie odrębności i niezależności władzy sądowniczej od pozostałych władz oraz konstytucyjnej regulacji właściwości i ustroju Trybunału Konstytucyjnego.

Zasadę nadrzędności Konstytucji wprost wyraża jej art. 8 ust. 1, zgodnie z którym Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej. W dotychczasowym orzecznictwie nasz sąd konstytucyjny eksponował tę rangę Konstytucji szczególnie w sprawach odnoszących się do prawa Unii Europejskiej. Członkostwo w Unii Europejskiej nie pozbawia Konstytucji statusu najwyższego prawa Rzeczypospolitej, a norma konstytucyjna zezwalająca na przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach oraz norma konstytucyjna przewidująca bezpośrednie stosowanie i pierwszeństwo stosowania prawa stanowionego przez organizację międzynarodową przed ustawami nie upoważniają do stanowienia aktów normatywnych lub podejmowania decyzji sprzecznych z Konstytucją²¹.

¹⁹ Wyrok z 7 października 2015 r. w sprawie K 12/14.

²⁰ Wyrok z 30 września 2015 r. w sprawie K 3/13. Zob. też wyrok z 26 maja 2008 r. w sprawie SK 25/07.

²¹ Wyrok z 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04 i wyrok z 24 listopada 2010 r. w sprawie K 32/09.

W ubiegłorocznym orzecznictwie zasada nadrzędności Konstytucji pojawiła się w kontekście ściśle krajowym. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym²², sąd konstytucyjny stanowczo przypomniał, że Konstytucja nie jest deklaracją polityczną ani manifestem programowym, lecz najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach i na podstawie którego mają działać wszystkie bez wyjątku organy władzy publicznej i którego muszą przestrzegać wszystkie osoby znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej.

Zarówno w tym wyroku, jak i w dwóch kolejnych w sprawach nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, sąd konstytucyjny wyraźnie przypominał, że warunkiem zachowania zasady nadrzędności Konstytucji jest istnienie efektywnego, niezależnego i odrębnego od władzy ustawodawczej i wykonawczej Trybunału Konstytucyjnego, ♦gwarantującego, by prawo miało pierwszeństwo przed siłą oraz ♦chroniącego ludzi przed dyktaturą większości²³. Konstytucja kompleksowo reguluje właściwość i ustrój Trybunału Konstytucyjnego i w tym zakresie nie pozostawia ustawodawcy żadnej swobody. Jakikolwiek jego działanie zmieniające kompetencje Trybunału lub jego miejsce w systemie organów państwa jest konstytucyjnie niedopuszczalne²⁴.

Do postanowień Konstytucji niepozostawiających ustawodawcy swobody regulacyjnej zaliczają się również liczne szczegółowe normy odnoszące się do Trybunału Konstytucyjnego. Tytułem przykładu – w wyroku z 9 grudnia 2015 r. w sprawie listopadowej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym²⁵ Trybunał podkreślił, że Konstytucja szczegółowo normuje skład sądu konstytucyjnego i wybór sędziów konstytucyjnych, a tym samym nie pozostawia ustawodawcy szerokiego zakresu swobody dookreślenia sposobu ich wybierania. Konstytucja przesądza, że sędziów konstytucyjnych jest piętnastu, że są oni wybierani indywidualnie na 9 lat, a ponowny ich wybór do Trybunału jest niedopuszczalny. Konstytucja wskazuje również jednoznacznie, że tylko Sejm ma kompetencję wybierania sędziów konstytucyjnych, a więc decydowania, kto wchodzi w skład Trybunału. Wybór przez Sejm sędziego zamyka procedurę uzupełnienia wakatu po dotychczasowym sędzim.

²² Wyrok z 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15.

²³ Zob. wyroki: z 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15; z 9 grudnia 2015 r. w sprawie K 35/15 i z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15.

²⁴ Wyrok z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15.

²⁵ Wyrok z 9 grudnia 2015 r. w sprawie K 35/15.

Równie stanowczo – i to już w czasach sprzed uchwalenia Konstytucji z 1997 r.²⁶ – Trybunał Konstytucyjny ♦ chroni normę konstytucyjną fundamentalną dla władzy sądowniczej, tj. zasadę jej odrębności i niezależności, zasadę jej separacji od pozostałych władz. Również ta norma nie pozostawia ustawodawcy swobody regulacyjnej. W ubiegłorocznym wyroku w sprawie Prawa o ustroju sądów powszechnych Trybunał o tej zasadzie przypomniał ustawodawcy po raz kolejny. Po raz kolejny orzekł, że do istoty władzy sądowniczej, a tym samym do jej wyłącznej kompetencji, należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czyli orzekanie.²⁷

Zasada niezawisłości odnosi się do wszystkich działań sędziego związanych z zarządzaniem procesem orzekania oraz działań podejmowanych w związku z procesem orzekania. Sędzia powinien mieć zagwarantowaną swobodę podejmowania decyzji niezależnie od etapu postępowania, na którym jest ona podejmowana. Wystąpienie przez Ministra Sprawiedliwości z żądaniem przesłania akt sprawy w toku zaburza tok rozpoznania określonej sprawy, a ponadto może wywoływać presję na sędziego, a tym samym oddziaływać na sposób rozstrzygnięcia sprawy.

Konstytucja Rzeczypospolitej zapewnia sądom pełną samodzielność w rozpoznawaniu spraw i orzekaniu. Oznacza to m.in., że wykonywanie funkcji orzeczniczych przez sądy musi odbywać się bez jakiegokolwiek władczej ingerencji organów innych władz. Dlatego Trybunał stwierdził, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości w ramach nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych jest nieuprawnionym wkroczeniem w sferę zastrzeżoną jedynie dla sądów i narusza zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zewnętrzny dostęp do akt spraw sądowych, odzwierciedlających przebieg i wynik orzekania zagraża może bowiem sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości – żądanie przesłania akt sprawy zaburza tok jej rozpoznania, może wywierać presję na sędziego i tym samym wpływać na pozasądowy sposób jej rozstrzygnięcia²⁸.

²⁶ Zob. np. orzeczenie z 21 listopada 1994 r. w sprawie K 6/94.

²⁷ Wyrok z 15. Października 2015 r. w sprawie Kp 1/15. Zob. też wyrok z 26 czerwca 2012 r. w sprawie K 8/12 oraz wyrok z 7 listopada 2013 r. w sprawie K 31/12.

²⁸ Wyrok z 14 października 2015 r. w sprawie Kp 1/15.

Przeciwnieństwem norm konstytucyjnych niepozostawiających ustawodawcy swobody regulacyjnej są te, które pozostawiają mu znaczny – co nie znaczy: nieograniczony – zakres tej swobody. Od zarania przemiany ustrojowej Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nie kwestionuje kompetencji ustawodawcy do stanowienia prawa odpowiadającego określonym założeniom politycznym, gospodarczym lub społecznym ani jego swobody stanowienia prawa, która ma służyć realizacji tych celów²⁹. W konsekwencji – jak już wspominałem – odpowiedzialność za treść stanowionego prawa oraz zasadność i celowość przyjmowanych rozwiązań ponosi sam ustawodawca. Trybunał kontroluje jedynie to, na co Konstytucja mu zezwala. Zadanie i kompetencja sądu konstytucyjnego polegają w tym względzie na ochronie konstytucyjnego standardu minimalnego.

Tę sytuację dobrze ilustruje ubiegłoroczny wyrok w sprawie amortyzacji podatkowej prawa użytkowania udziału w nieruchomości³⁰. Trybunał podkreślił w nim, że Konstytucja przyznaje ustawodawcy szczególną swobodę kształtowania systemu podatkowego. W ramach tej swobody ustawodawca może określać katalog praw majątkowych podlegających odpisom amortyzacyjnym w podatku od dochodów osób prawnych oraz dokonywać w tym zakresie zmian. Niemniej treść prawa podatkowego powinien on kształtować z poszanowaniem metazasady demokratycznego państwa prawnego, i wynikającej z niej zasady ochrony praw nabytych. W sprawie rozstrzygniętej tym wyrokiem ustawodawca tę zasadę naruszył.

Podobne stanowisko Trybunał zajmował w swoich wcześniejszych orzeczeniach w sprawach konstytucyjności prawa podatkowego. Stwierdzał w nich m.in., że ustawodawca ma znaczną swobodę w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa³¹, w wyborze którejś z różnych konstrukcji zobowiązań podatkowych, w różny sposób realizujących politykę gospodarczą państwa³², w kształtowaniu ulg i zwolnień podatkowych, w tym w wykorzystaniu ulgi podatkowej jako środka realizacji polityki państwa w danej dziedzinie życia społecznego³³. Co więcej, ustawodawca ma w razie koniecznej potrzeby swobodę podniesienia podatku tak długo, jak długo zakres tych obciążeń nie zamieni podatku w instru-

²⁹ Zob. np. wyrok z 10 lutego 2015 r. w sprawie P 10/11, oraz powołane w nim wcześniejsze orzecznictwo.

³⁰ Wyrok z 10 lutego 2015 r. w sprawie P 10/11.

³¹ Wyrok z 8 stycznia 2009 r. w sprawie P 6/07.

³² Orzeczenie z 24 maja 1994 r. w sprawie K 1/94 i powołane w nim orzecznictwo.

³³ Wyrok z 7 czerwca 1999 r. w sprawie K 18/98.

ment konfiskaty mienia obywatela³⁴. Trybunał zaznaczał dodatkowo, że ocena trafności decyzji podjętej przez ustawodawcę znajduje się poza zakresem jego kompetencji³⁵. Za granicę tak szerokiej swobody ustawodawcy w dziedzinie prawa podatkowego Trybunał przyjął obowiązek dochowania określonych wymagań proceduralnych wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, w tym zwłaszcza zasad poprawnej legislacji³⁶.

Do sfer znacznej swobody regulacyjnej ustawodawcy zalicza się również sfera konstytucyjnych wolności i **praw ekonomicznych i społecznych**, w której swoboda regulacyjna jest dużo większa niż w wypadku wolności i praw osobistych i politycznych³⁷. Klasycznym przykładem jest tu konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego. Trybunał wielokrotnie powtarzał tezę, że Konstytucja powierza ustawodawcy zwykłemu do uregulowania zakres i formy zabezpieczenia społecznego. To ustawodawca, w ramach przysługującej mu szerokiej swobody regulacyjnej w tej sferze, ma wybrać rozwiązania, które uważa za optymalne z punktu widzenia uznanych przez ustawodawcę potrzeb obecnych i przyszłych świadczeniobiorców oraz wymogów rozwoju gospodarczego Polski. Konstytucja zezwala mu na racjonalizację systemu świadczeń polegającą także na ograniczaniu kręgu osób uprawnionych do świadczeń, zaostrzaniu warunków ich otrzymywania lub zmniejszaniu ich wysokości. Ocena trafności tych rozwiązań to ocena polityczna, a nie prawna, dlatego w tym zakresie podmiotem kontrolującym ustawodawcę są przede wszystkim wyborcy. Trybunał weryfikuje wyłącznie granice, które swobodzie regulacyjnej ustawodawcy w dziedzinie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego wyznacza Konstytucja. Chodzi w szczególności o obowiązek zachowania istoty tego prawa oraz przestrzeganie ♦ zasady sprawiedliwości społecznej, zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady równości i zasad poprawnej legislacji³⁸.

Poszanowanie przez Trybunał Konstytucyjny dużej swobody regulacyjnej ustawodawcy w dziedzinie realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego dobrze ilustrują dwa głośne wyroki Trybunału z ostatnich lat zapadłe

³⁴ Wyrok z 25 listopada 1997 r. w sprawie K 26/97.

³⁵ Wyrok z 7 czerwca 1999 r. w sprawie K 18/98.

³⁶ Zob. np. wyrok z 22 maja 2002 r. w sprawie K 6/02 i wyrok z 15 lutego 2005 r. w sprawie K 48/04..

³⁷ Zob. np. wyrok z 18 lipca 2013 r. w sprawie SK 18/09.

³⁸ Zob. np. wyrok z 3 marca 2015 r. w sprawie K 39/13.

wskutek zaskarżenia reform systemu emerytalnego – podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn³⁹ oraz zmian w otwartych funduszach emerytalnych⁴⁰.

W pierwszej z tych spraw⁴¹ Trybunał podkreślił, że ze względu na to, że decyzje w sprawie reform systemu emerytalnego wymagają rozległej wiedzy pozaprawnej, Trybunał – kontrolując ustawy wprowadzające te reformy – musi zachować powściągliwość, ponieważ inaczej zacząłby odgrywać rolę trzeciej izby parlamentu. Trybunał zwrócił uwagę, że nie ma instrumentów ani merytorycznych kompetencji, by kontrolować celowość i skuteczność decyzji ustawodawcy w tym zakresie ani to, czy w zespole okoliczności, w których działa ustawodawca, są one optymalne. Wziąwszy to pod uwagę, wobec dostrzeżonych przez Trybunał zaniedbań i w obliczu zbliżającego się kryzysu systemu ubezpieczeń społecznych, podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn mieściło się w ramach standardów konstytucyjnych.

Ocena Trybunału była powściągliwa również w wyroku w sprawie zmian w otwartych funduszach emerytalnych⁴² – zasad przynależności do nich, właściwości charakteru składki emerytalnej, lokowania aktywów i przekazania środków pieniężnych z OFE do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Trybunał – zgodnie ze swoim dotychczasowym orzecnictwem – ograniczył się do rozstrzygnięcia, czy standardy konstytucyjne dotyczące prawa do zabezpieczenia społecznego zostały dochowane. ♦ Trybunał stwierdził w tej sprawie, że środki pochodzące ze składek ubezpieczeniowych, również zgromadzone w otwartych funduszach emerytalnych, są – w sensie konstytucyjnym – środkami publicznymi, a nie prywatnymi oszczędnościami ubezpieczonych. Pochodzą one bowiem z przymusowej i powszechnej składki emerytalnej, która ma charakter daniny publicznej. Ustawodawca dysponuje stosunkowo szeroką swobodą rozporządzania takimi środkami w celu zapewnienia ubezpieczonym realizacji prawa do emerytury. To bowiem państwo odpowiada wobec obywateli za organizację systemu emerytalnego i wypłatę świadczeń. Nie można jednocześnie zakładać nie-

³⁹ Wyrok z 7 maja 2014 r. w sprawie K 43/12.

⁴⁰ Wyrok z 4 listopada 2015 r. w sprawie K 1/14.

⁴¹ Wyrok z 7 maja 2014 r. w sprawie K 43/12.

⁴² Wyrok z 4 listopada 2015 r. w sprawie K 1/14.

zmienności unormowań określających warunki nabywania tego prawa, zwłaszcza jeśli zmieniają się warunki społeczno-ekonomiczne.

W życiowej, nie dla milionów – jak w sprawie OFE, ale dla setek tysięcy naszych obywateli, w sprawie o konstytucyjność nadzoru KNF nad działalnością kas i Kasy Krajowej SKOK, Trybunał orzekł, że władza publiczna nie może zrzec się odpowiedzialności za naruszanie praw podmiotów prawa prywatnego (członków ♦ spółdzielczych kas oszczędnościowo-pożyczkowych, którzy są zarazem ich klientami) przez niezgodne z prawem bądź niegospodarne działania kas, zwłaszcza, gdy skala prowadzonej przez nie działalności kredytowo-depozytowej osiągnęła rozmiary, które mogą generować nie tylko incydentalne nadużycia, ale tworzyć realne problemy społeczne w związku z utratą oszczędności przez liczną grupę ludzi. Zagrożenie bezpieczeństwa gospodarki, którego postacią jest destabilizacja rynku finansowego, w tym również wywołana nieodpowiednimi zarządzaniem, uzasadniała ograniczenie wolności działalności gospodarczej podmiotów tworzących system SKOK ze względu na konieczność ochrony porządku publicznego.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dowodzi, że w sferze zabezpieczenia społecznego do stwierdzenia niekonstytucyjności dochodzi tylko w sytuacji drastycznego i oczywistego naruszenia standardów konstytucyjnych. Tak było w sprawie świadczenia pielęgnacyjnego – Trybunał orzekł wówczas, że ustawowe wygaszenie prawa opiekunów osób niepełnosprawnych do świadczenia pielęgnacyjnego nabytego na podstawie ostatecznej i bezterminowej decyzji administracyjnej, połączone z *vacatio legis* zbyt krótką, by zdążyli się oni do tej zmiany dostosować, naruszyło zasadę ochrony praw słusznie nabytych i zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa⁴³.

W tym miejscu Trybunał stoi na straży konstytucyjnej wolności każdego obywatela od strachu przed dojmującą potrzebą życiową, której nie sposób samemu zaradzić przez odwołanie się tylko do odpowiedzialności każdego za swój los.

Sferą, w której ustawodawca ma znaczną swobodę regulacyjną, jest również organizacja poszczególnych zawodów tym zawodów zaufania publicznego. W ubiegłorocznym wyroku w sprawie samorządu zawodowego urbanistów⁴⁴ Try-

⁴³ Wyrok z 5 grudnia 2013 r. w sprawie K 27/13.

⁴⁴ Wyrok z 24 marca 2015 r. w sprawie K 19/14.

bunał Konstytucyjny przypomniał, że z Konstytucji nie można wyprowadzić prawa do samorządu zawodowego, a tym samym nie można skutecznie żądać utworzenia lub utrzymania istnienia takiego samorządu. Ustawodawca ma możliwość, ale nie obowiązek tworzenia samorządów zawodowych, a raz utworzony samorząd niekoniecznie jest niezmienny.

Duża swoboda regulacyjna przysługuje ustawodawcy w zakresie ustalania wymagań niezbędnych do wykonywania danego zawodu. To zagadnienie wielokrotnie powracało w orzecznictwie Trybunału w sprawach regulacji dostępu do zawodów prawniczych. Trybunał regularnie powtarzał, że nie było i nie jest jego funkcją kształtowanie lub wybieranie modelu przygotowania do wykonywania zawodów prawniczych⁴⁵, że wybór modelu naboru do zawodów prawniczych należy do ustawodawcy, ponieważ Konstytucja nie przesądza trybu kształcenia teoretycznego ani przygotowania praktycznego do wykonywania reglamentowanych zawodów prawniczych⁴⁶. Trybunał przypominał, że nie decyduje o rodzajach, zasięgu i zasadach wykonywania zawodów prawniczych. Decyzje podejmuje – ustanawiając poszczególne ustawy o prawniczych zawodach zaufania publicznego – ustawodawca. To z woli ustawodawcy kształcenie do zawodów prawniczych odbywa w trybie różnych aplikacji i zostało powierzane poszczególnym samorządom⁴⁷.

Trybunał podkreślał w tym kontekście, że z uwagi na swobodę regulacyjną ustawodawcy w kształtujących modele zawodów prawniczych, kontrola konstytucyjności nie może polegać na ocenie celowości bądź słuszności wyboru danego modelu przez ustawodawcę, jeżeli tylko ten model mieści się w ramach konstytucyjnych. Trybunał nie może bowiem zastępować swoimi preferencjami ustawodawcy ani wkraczać w sferę kompetencji zarezerwowanych konstytucyjnie dla ustawodawcy. Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustawowych określających kryteria dostępu do zawodu zaufania publicznego Trybunał uznał za możliwe tylko w razie dopuszczenia do takiego zawodu tych, którzy bezspornie nie mają nieprzygotowania zawodowego⁴⁸.

⁴⁵ Wyrok z 19 kwietnia 2006 r. w sprawie K 6/06.

⁴⁶ Wyrok z 7 marca 2012 r. w sprawie K 3/10.

⁴⁷ Wyrok z 19 kwietnia 2006 r. w sprawie K 6/06.

⁴⁸ Wyrok z 7 marca 2012 r. w sprawie K 3/10.

Wspomnę o jeszcze jednej sferze swobody regulacyjnej ustawodawcy. W drugim z zeszłorocznych pełnoskładowych wyroków w sprawie ustawy o grach hazardowych⁴⁹ Trybunał przypomniał, że ustawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa, w tym sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku prawnego. Ustawodawca musi jednakże respektować standard wynikający z konstytucyjnej zasady proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisów prawa.

Powyższy – skrótowy – przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy konstytucyjnego zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy pozwala na wyciągnięcie dwóch podstawowych wniosków.

Po pierwsze, Konstytucja stawia ustawodawcy precyzyjne i niepodlegające jego swobodnemu uznaniu wymagania respektowania podmiotowości człowieka i podstaw ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. W tych sferach ustawodawcy swoboda regulacyjna nie przysługuje, a Trybunał Konstytucyjny jest upoważniony do weryfikacji, czy ustawodawca nie przekroczył granic jasno wskazanych przez samą Konstytucję.

Po drugie, w sferze polityki społecznej i gospodarczej Konstytucja co do zasady nie wyznacza ustawodawcy precyzyjnych wzorów postępowania i przyznaje mu znaczną swobodę regulacyjną. Dlatego też w tej sferze kontrola Trybunału jest ograniczona do podstawowych norm konstytucyjnych takich jak standardy poprawnej legislacji, zasada równości bądź zasada proporcjonalności. Trybunał musi w tej sferze zachowywać powściągliwość i dbać o to, by ocena prawna poszczególnych rozstrzygnięć ustawodawcy nie stała się oceną polityczną jego koncepcji społecznych lub gospodarczych.

Podane przeze mnie przykłady świadczą o tym, że Trybunał tę powściągliwość z powodzeniem zachowuje i nie wdaje się w ocenę inną niż prawna.

Rezultat procesu trybunalskiej kontroli konstytucyjności prawa nie podlega jednocześnie żadnym negocjacom z jakimkolwiek podmiotem władzy publicznej, czy to ustawodawczym, czy to wykonawczym. W Trybunale Konstytucyjnym zasiadają sędziowie, a nie politycy, a sam Trybunał Konstytucyjny jest sądem, a nie trzecią izbą parlamentu.

⁴⁹ Wyrok z 21 października 2015 r. w sprawie P 32/12.

Szanowni Państwo!

Za nieco ponad miesiąc, 28 maja, wypada trzydziesta rocznica działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. 28 maja 1986 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł w sprawie U 1/86 o niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Stwierdzenie w państwie komunistycznym niezgodności aktu władzy wykonawczej z Konstytucją, która przez dziesiątki lat była ozdobnikiem, wymagało determinacji sędziów na drodze do rządów prawa. Trybunał Konstytucyjny poczynił wówczas pierwszy krok, jakże jednak istotny. Tej determinacji nie zbywało sędziom konstytucyjnym w kolejnych latach. W krytycznym dla tworzenia podstaw ustrojowych wolnej Polski okresie lat 1989-1997, Trybunał Konstytucyjny w dużej mierze, sięgając do wprowadzonej nowelą z 29 grudnia 1989 r. zasady demokratycznego państwa prawnego oraz do Europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności wypracował katalog takich praw i wolności. To z kolei umacniało i umacnia, z natury rzeczy, odrębność i niezależność Trybunału Konstytucyjnego. To stanowi o pozycji naszego Trybunału jako bardzo ważnego partnera zagranicznych sądów konstytucyjnych we współkształtowaniu porządku konstytucyjnego Europy. Będziemy kroczyć tą drogą. Powiedziałem na początku, że podstawową funkcją Trybunału Konstytucyjnego jest obrona podmiotowości człowieka i zapewnienie mu wolności od strachu przed państwem oraz wolności od strachu przed dojmującą potrzebą życiową. Dlatego z całym naciskiem podkreślam, że niezależnie od tego, jak bardzo złożone będą okoliczności instytucjonalne, prawne i polityczne i niezależnie od tego, jak bardzo mogą się one jeszcze skomplikować, Trybunał Konstytucyjny będzie tę funkcję pełnić i nie przestanie orzekać.

Fiat iustitia, pereat mundus—będzie sprawiedliwość i osłoni przed pychą możliwych tego świata.