

ROCZNA INFORMACJA

2006

Trybunał w systemie organów konstytucyjnych.

1. Uwagi wstępne

Coroczne spotkanie z okazji Zgromadzenia Ogólnego stwarza zawsze dobrą okazję do refleksji ogólniejszej natury. W tym roku istnieje kilka dodatkowych powodów, by o taką refleksję się pokusić. Jest to pierwsze Zgromadzenie Ogólne organizowane po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu Rzeczypospolitej, nowej kadencji Prezydenta RP i utworzeniu nowego rządu RP. Po drugie, toczy się obecnie bardzo zasadnicza dyskusja o znaczeniu i roli niezależnych, konstytucyjnych organów państwa, a wśród nich także Trybunału Konstytucyjnego. Po trzecie, jest to ostatnie Zgromadzenie Ogólne w tym składzie sędziowskim Trybunału. Przypomnijmy, że w końcu tego roku wygaśnie kadencja sześciu sędziów TK, w tym Prezesa i Wiceprezesa TK. Te wszystkie wskazane wyżej powody skłaniają do sformułowania pewnych - może nawet nie podsumowań, ale raczej - myśli wynikających ze zgromadzonych w okresie blisko 9 lat doświadczeń.

W nawiązaniu do toczącej się obecnie debaty, nie wolnej - jak wszyscy wiemy - od zasadniczych emocji, chciałbym w pierwszym rzędzie poświęcić kilka uwag kwestii pozycji i roli Trybunału w systemie demokratycznego państwa prawnego. Można bowiem zauważyć, z pewnym zdumieniem, a nawet niepokojem, że pomimo upływu 20 lat od powstania Trybunału Konstytucyjnego, w całkowicie odmiennym enterażu prawnym i politycznym, w dalszym ciągu rola, zadania i funkcje Trybunału Konstytucyjnego nie jawią się jako oczywiste i nie podlegające dyskusji, a wręcz przeciwnie rola, którą wykonuje on w systemie organów konstytucyjnych państwa, jest niejednokrotnie kontestowana i nie spotyka się ani z aprobatą, ani ze zrozumieniem.

2. Rola sądownictwa konstytucyjnego.

Warto przypomnieć, że sądownictwo konstytucyjne w Europie powstało w odpowiedzi na niedostatki płynące z funkcjonowania klasycznych mechanizmów demokratycznych. Po doświadczeniach totalitaryzmów XX – wiecznych, po doświadczeniach wskazujących na niewystarczający, z punktu widzenia jakości demokracji, charakter kryterium odwołującego się jedynie do większości parlamentarnej dla legitymizacji tworzonego prawa, powszechnie w państwach demokratycznych została przyjęta koncepcja zakładająca konieczność wprowadzenia dodatkowych instrumentów ochrony praw i wolności podstawowych. Instrumentów, które mają swoje znaczenie uniwersalne, bez względu na czas i charakter władzy politycznej i które w konsekwencji nie mogą być skutecznie kwestionowane w drodze głosowań demokratycznie wyłonionej większości. **Demokracja nie sprowadza się wyłącznie do idei sprawowania władzy przez ugrupowania polityczne mające swoją demokratyczną legitymizację, uzyskaną w powszechnych wyborach parlamentarnych, ale musi respektować konieczne dla każdego systemu demokratycznego <indykatory>, którymi są prawa i wolności jednostki. Taką przede wszystkim funkcją zostały obdarzone konstytucyjne sądy europejskie. Nie są one cenzorami ustawodawcy, nie jest ich zadaniem ograniczanie wyłącznych kompetencji prawodawczych innych organów państwa, ale wskazywanie granic, które nie mogą być przekroczone ze względu na najważniejsze wartości państwa prawa.** Wydaje się sprawą oczywistą, że tak pomyślana funkcja sądownictwa konstytucyjnego z natury rzeczy musi zderzać się z zadaniami instytucji państwowych tworzących prawo. Gdyby miało być inaczej, a więc gdyby do takich zderzeń nigdy nie dochodziło – sąd konstytucyjny nie byłby potrzebny, albo też zaprzeczałby swemu powołaniu. W państwach o ustabilizowanej demokracji z natury rzeczy tego rodzaju <kolizje> ani nie budzą zdziwienia, ani też nie wywołują krytyki ze strony innych organów państwa. Są one bowiem wpisane w naturę nowoczesnych instrumentów

zabezpieczających funkcjonowanie instytucji demokratycznych. Wskazywanie nieprzekraczalnych granic w tworzeniu prawa jest na pewno równoznaczne z tworzeniem barier dla osiągnięcia określonych celów politycznych, gospodarczych czy społecznych przy użyciu instrumentów prawnych. **Oznacza, że nie istnieje droga na skróty dla osiągnięcia takich celów, jeśli prowadziłoby to do złamania prawa wyższego rzędu i naruszania gwarancji konstytucyjnych. Nie istnieje bowiem cel, którego osiągnięcie uzasadniałoby pogwałcenie norm konstytucyjnych. W tym też znaczeniu można, nawiązując znowu do wypowiedzi, które w ostatnich tygodniach padły na temat sądu konstytucyjnego, zauważyć, że samo istnienie konstytucji jest dowodem na to, że w działaniu władzy publicznej, nawet tej w pełni demokratycznie wybranej, istnieje sfera niemożliwych, czy niedopuszczalnych rozstrzygnięć i decyzji. Istnieje więc, jeśli ktoś woli specyficzny język debaty publicznej w naszym kraju, sfera <impossibilizmu>, tyle tylko, że <impossibilizmu> pozytywnego, który jest gwarancją naszych wolności. Czyni niemożliwym realizację zamiarów władzy publicznej drogą na skróty, bez zważania na istniejące bariery konstytucyjne.** Jeśli tak jest, to jest to jednak wynik rozwoju idei prawa, powszechnego uznawania w kulturze europejskiej zasady, że wszystkie organy państwa muszą przestrzegać prawa – bo jedyną alternatywą jest arbitralność, niepewność, chimera władzy, która zawsze najlepiej wiedziałaby, jaką drogą i przy użyciu jakich środków należy zmierzać do założonego celu. Zgodnie jednak z przyjętymi kanonami kultury prawnej i politycznej, nie o takie jednak państwo i nie o taką władzę publiczną chodzi, o czym trzeba konsekwentnie i stale przypominać.

Trybunał Konstytucyjny nie powinien i nie może z racji pełnionych funkcji sytuować się ponad innymi organami władzy w państwie i wkraczać w obszar działania innych instytucji publicznych. Nie jest więc w szczególności powołaniem sędziów TK zastępowanie prawodawcy w tworzeniu prawa,

określanie optymalnego wyboru rozwoju, tej lub innej koncepcji dochodzenia do założonego celu. W tych sferach to sami sędziowie muszą wyraźnie określić granice swoich kompetencji. Usunięcie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu nie jest jednak równoznaczne z zastępowaniem ustawodawcy, albo z uzurpowaniem sobie roli hierarchicznie wyższej od prawodawcy. Znowu bowiem trzeba przypomnieć, że aktywność prawodawcza i aktywność sądu konstytucyjnego dotyczą tego samego przedmiotu, ale dokonują się w innej płaszczyźnie i w innym celu.

3. Granice debaty publicznej o roli Trybunału

Działalność Trybunału Konstytucyjnego, tak jak działalność każdej instytucji publicznej, może podlegać krytyce. Adresowana do wszystkich uczestników życia publicznego jest ona naturalnym komponentem demokratycznego państwa. Ocena aktywności orzeczniczej Trybunału jest przedmiotem licznych i stałych wypowiedzi doktryny konstytucyjnej, przedstawicieli świata nauki i praktyki. Jako sędziowie Trybunału Konstytucyjnego cenimy sobie wysoko wypowiedzi o naszym orzecznictwie, również i takie, które zawierają niekiedy silnie krytyczne uwagi pod adresem naszego rozstrzygnięcia. Doktryna konstytucyjna, świadomość konstytucyjna obywateli i wszystkich tych, którzy aplikują prawo rozwija się także w drodze otwartej i nieskrępowanej debaty na temat kierunków naszego orzecznictwa, jego osiągnięć, ale także jego niepowodzeń. **Nigdy ze strony sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie padły słowa, które wskazywałyby na to, że sędziowie sprzeciwiają się publicznej dyskusji o zawartości orzecznictwa konstytucyjnego. Zdecydowanie sprzeciwiamy się jednak i będziemy się także sprzeciwiać w przyszłości formułowaniu ocen wymierzonych personalnie wobec sędziów, podważających ich wiarygodność, uczciwość, poczucie odpowiedzialności za państwo i prawa obywateli, bezstronność i dobrą wolę. Pozamerytoryczne oceny działalności Trybunału**

Konstytucyjnego są szkodliwe nie tyle dla sędziów, ale dla instytucji państwa prawa, niszczą świadomość obywateli, podważają zaufanie do instytucji państwa prawa i uniemożliwiają racjonalny dyskurs publiczny, którego tak bardzo brakuje nam dzisiaj w przestrzeni publicznej.

4. Prawo i polityka a orzecznictwo TK

Chciałbym w tym miejscu publicznie i z całą otwartością – kończąc wkrótce swoją aktywną działalność jako sędziego Trybunału Konstytucyjnego - stwierdzić, że polityka w okresie tych ponad 8 lat nigdy nie była obecna w naszym myśleniu o rozstrzyganych sprawach i toczonych w Trybunale, niekiedy bardzo ostrych i zasadniczych, sporach o prawo i o sposób rozumienia standardów konstytucyjnych. Z tego też punktu widzenia bardzo wysoko oceniam nasze relacje z innymi władzami państwa. W okresie swojej kadencji nie odnotowałem żadnej próby wpływania na orzecznictwo przez przedstawicieli świata polityki i funkcjonariuszy reprezentujących inne organy władzy publicznej. Prawo powstaje w sposób polityczny, jest wynikiem zasadniczych niejednokrotnie sporów politycznych o model instytucjonalnych rozwiązań, o konsekwencje społeczne lub gospodarcze tych lub innych rozwiązań prawnych. Taka jest natura demokracji, w której nie istnieje – na szczęście – idealny i bezdyskusyjny sposób odnajdywania jedynie słusznych rozwiązań. W Trybunale doskonale rozumiemy i dostrzegamy płaszczyznę polityczną oraz napięcie toczonych debat parlamentarnych i dyskusji politycznych poprzedzających przyjęcie tych lub innych regulacji prawnych. Rozumiemy w konsekwencji także i pewną naturalną w tych warunkach skłonność po stronie części opinii publicznej, ale też i części mediów, do przenoszenia tych ocen i kwalifikacji politycznych na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Można jednak oczekiwać, że wraz z podnoszeniem się poziomu kultury prawnej i konstytucyjnej, z coraz lepszym zrozumieniem będzie spotykała się teza o koniecznej rozdzielności sfery polityki od sfery ocen

konstytucyjnych, o potrzebie uznawania faktu, że polityka pozostaje poza drzwiami sali narad w Trybunale. Jest to nie tylko <teza ornamentacyjna>, ale właśnie wyrażająca konieczną i niezbywalną cechę orzecznictwa każdego sądu konstytucyjnego, który chce wypełnić dobrze swoje powołanie i utrzymać swoją wiarygodność jako ważna instytucja państwa prawnego.

Wykładnia i interpretacje dokonywane przez Trybunał Konstytucyjny przy rozstrzyganiu spraw budzą niejednokrotnie wiele dyskusji, czasem też nie są uznawane za oczywiste, ani za jedynie możliwe. I to jest także element - w pewnym sensie w sposób naturalny - towarzyszący każdemu sądowi konstytucyjnemu. Każda norma prawna podlega wszak wykładni (omnia sunt interpretanda) i nie istnieje, wbrew temu, co się sądzi, sfera zastosowania paremii <clara non sunt interpretanda>. Nawet, jak mogłoby się zdawać, oczywiste brzmienie normy podlega w procesie stosowania prawa modyfikacjom, wartościowaniu wynikającemu ze zmieniającego się kontekstu systemowego, celów i funkcji określanych przez aksjologię obowiązującego aktualnie prawa, zmiennych i dynamicznie rozumianych znaczeń poszczególnych terminów prawnych. W sferze interpretacji dokonywanej przez sąd konstytucyjny istotną rolę odgrywają przekonania prawne sędziów, ich system aksjologiczny, ich wyczucie sprawiedliwości i spojrzenie na funkcje i cele prawa. Uznanie tego faktu i jego zaakceptowanie nie oznacza jednak stawiania znaku równości pomiędzy polityką i prawem, pomiędzy celami prawa i celami polityki.

Tylko wtedy, kiedy dojdzie do utożsamienia płaszczyzny prawa i płaszczyzny polityki, staje się możliwe przesłanie adresowane do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w którym zostaliby oni pouczeni, w jaki sposób prawo powinno być interpretowane. Tylko wtedy bowiem granice interpretacji prawa mogą być wyznaczone jednoznacznie i bezdyskusyjnie przez określone cele bieżącej polityki i partykularnych interesów określonego środowiska politycznego. Odpowiedź na pytanie, <jak należy

interpretować prawo> należy więc, mimo wszelkich zastrzeżeń i nie dającego się wyeliminować ryzyka błędu lub niewłaściwej interpretacji, pozostawić przede wszystkim w kompetencji tych, którzy sferę polityki i sferę prawa potrafią wyraźnie oddzielić grubą kreską.

Z myślą o tych przede wszystkim, którzy już wkrótce zastąpią odchodzących sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wyrażam głębokie przekonanie, że tak jak obecni, również i przyszli sędziowie TK, będą doskonale rozumieli, iż droga wiodąca przez politykę <do jedynie słusznej i trafnej interpretacji> byłaby pułapką i ostatecznie prowadziłyby do zakwestionowania funkcji i celów sądownictwa konstytucyjnego.

5.Granice arbitralności sędziowskiej

Bogate już, pamiętajmy o dwudziestoletniej historii Trybunału Konstytucyjnego, doświadczenia orzecznicze stawiają z jeszcze większą wyrazistością problem nieustannie poruszany w debacie publicznej o roli i funkcjach sądownictwa konstytucyjnego. Wiąże się on z pytaniem o granice sędziowskiej swobody, albo o sferę sędziowskiej arbitralności. Jest to fundamentalne pytanie istotne dla wszystkich sędziów, ale mające szczególną doniosłość dla sędziów sądu konstytucyjnego.

Stawiam to pytanie w tym miejscu, dlatego że w debacie publicznej pada często zarzut, że oto sąd konstytucyjny całkowicie arbitralnie interpretuje klauzule generalne systemu, wyposaża zasady i wartości konstytucyjne w dowolnie dobierane treści, ustawiając się w ten sposób ponad systemem prawa pozytywnego i ponad wszystkimi innymi organami państwa. Jest prawdą, że sformułowane ogólnie zasady i wartości konstytucji wymagają wypełnienia konkretną treścią w procesie wykładni i stosowania prawa. Jest też prawdą, że bardzo ważną rolę spełniają w tym zakresie orzeczenia sądu konstytucyjnego, które krok po kroku zarysowują coraz bardziej wyraziście kontury poszczególnych zasad i klauzul generalnych. Każdy europejski sąd

konstytucyjny wykonuje swoistą pracę od podstaw, wydobywając treści i znaczenia z kluczowych zasad systemu konstytucyjnego. Tak czyni Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec odwołując się kreatywnie i często do wartości centralnej systemu, którą sytuuje w zasadzie ochrony godności każdej osoby, tak czyni francuska *Conseil Constitutionnel* odwołując się do wartości republikańskich, rekonstruowanych w oparciu o zestaw najważniejszych historycznie i prawnie aktów normatywnych (tzw. *bloc constitutionnel*), tak czynił, począwszy od początku III Rzeczypospolitej, polski Trybunał Konstytucyjny poszukując oparcia dla niewyrażonych bezpośrednio zasad i praw konstytucyjnie gwarantowanych w normie ustanawiającej zasadę demokratycznego państwa prawa. Czy sam fakt istnienia takich < *principes – clès* > w systemie prawa determinuje jednak definitywnie arbitralność ocen formułowanych przez tych, którzy odwołują się do takich zasad i określa tym samym w sposób nieunikniony istnienie nieograniczonego pola swobody i dowolności ocen sędziowskich? Jestem przekonany, że tak nie jest, a potwierdzają to przekonanie także moje osobiste, już blisko dziesięcioletnie doświadczenia w funkcjonowaniu sądu konstytucyjnego. Otwartość wielu zasad i wartości Konstytucji nie oznacza jeszcze otwartości <na wszystko>, ani też nie determinuje dowolności interpretacyjnej.

Istnieją co najmniej trzy zasadnicze determinanty treści wydobywanych z zasad i wartości konstytucyjnych o charakterze <otwartym>, przybierających postać klauzul generalnych. To one właśnie eliminują pole arbitralności sędziowskiej.

Po pierwsze, jest to konstytucyjny kontekst aksjologiczny. Określone zasady i wartości muszą być wykładane zawsze w relacji do innych zasad i wartości Konstytucji, istnieje tu wzajemne sprzężenie (czy też mówiąc inaczej ich wzajemna relacyjność). Zasada ochrony interesów w toku, ochrony praw nabytych, odpowiedniej *vacatio legis* czy tzw. przyzwoitej legislacji, wywiedzione z art. 2 Konstytucji, mają dzisiaj dodatkowo swoją eksplikację w

wyrażonych *expressis verbis* zasadach Konstytucji takich jak: zasada legalizmu, ochrony własności i praw majątkowych, równego traktowania, pewności sytuacji podatnika etc.

Po drugie, jest to ustalony w przestrzeni międzynarodowej standard demokratyczny, którego utrwalenie i upowszechnienie jest zasługą orzecznictwa sądów międzynarodowych, przede wszystkim Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Nie można dzisiaj rozstrzygać o takich prawach jak swoboda wypowiedzi, wolność zgromadzeń, poszanowanie prywatności, ochrona własności czy prawo do sądu, bez uwzględnienia ukształtowanego w tym zakresie standardu europejskiego, który określa zarazem granice swobody interpretacyjnej. Nie jest więc możliwe budowanie we współczesnej Europie autorytetu sądu konstytucyjnego, jego wiarygodności jako instytucji strzegącej praw fundamentalnych – w opozycji do utrwalonych standardów wspólnych dla wszystkich krajów demokratycznych. I nie zagraża to własnej tożsamości konstytucyjnej, chodzi bowiem o uznanie i akceptację faktu, że Polska jest częścią Europy, będącej przede wszystkim wspólnotą wartości, które razem współtworzyliśmy na przestrzeni historii.

Po trzecie, czynnikiem determinującym jest *acquis constitutionnel*, dorobek orzeczniczy sądownictwa konstytucyjnego, którego kształtowanie zajęło już 20 lat i który poprzez wypracowane linie orzecznicze, ustalone znaczenia poszczególnych pojęć i wartości konstytucyjnie gwarantowanych, przez utrzymującą się stabilność głównych kierunków wykładni, czyni orzecznictwo TK przewidywalnym i zarazem wolnym od arbitralności. Warto też pamiętać, o znaczeniu owego <acquis...> w dyskusjach o zmianach konstytucyjnych, ponieważ rola dorobku orzeczniczego jest niezastępowalna i często wyprzedza w swej praktycznej doniosłości konstrukty normatywne. Zerwanie ciągłości dorobku konstytucyjnego jest więc zawsze obarczone ryzykiem niepewności interpretacji i stosowania nowych regulacji

konstytucyjnych, które od początku trzeba będzie krok po kroku wypełniać treścią i znaczeniem.

Jest wreszcie i inny czynnik pomniejszający ryzyko arbitralności i dowolności stosowania prawa na poziomie konstytucyjnym: racjonalność argumentacji, jej przejrzystość i komunikatywność. Nie wymieniałem tego osobno, ponieważ rola <faktora komunikatywności i siły perswazyjnej> rozstrzygnięć i ich uzasadnień zdaje się być oczywista i odnosić się nie tylko do interpretacji dokonywanej na poziomie klauzul generalnych.

Nie ma jednak wątpliwości, że wiarygodny i obdarzony autorytetem sąd konstytucyjny musi zawsze, w każdym rozstrzygnięciu, respektować reguły racjonalnego dyskursu i transparentności motywów i racji, które przemawiają za przyjętym ostatecznie rozwiązaniem. Jest to także bardzo ważna forma weryfikacji ewentualnego zarzutu o nadmierną dowolność interpretacyjną czy arbitralność rozstrzygnięcia.

6. Rola i pozycja sędziego Trybunału Konstytucyjnego

Pozwólcie Państwo, że korzystając z okazji, jaką stwarza Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK, podzielę się pewną ogólną refleksją o roli i pozycji sędziego, traktując to zarazem jako swoiste przesłanie dla naszych kolegów, którzy za kilka miesięcy zostaną powołani na stanowiska sędziowskie w TK.

Wartość sędziego konstytucyjnego to wartość jego niezależności i bezstronności. Obie te cechy pozostają wobec siebie w relacji ścisłej zależności: nie można być sędzią bezstronnym, jeśli nie jest się zarazem niezależnym; nie można być też sędzią niezależnym, jeśli utraci się przymiot bezstronności. Z najwyższym szacunkiem odnoszę się do decyzji swoich kolegów, którzy formułują swoje oceny i sądy w oparciu o argumentację konstytucyjną i czynią to niekiedy, o czym wiem, także wbrew przejawianym wcześniej sympatiom politycznym. Warto przy tej okazji zakwestionować swoisty <mit lojalności>, który jakoby ma ciążyć na sędziach politycznie wybieranych przez parlament. Z

całą mocą chcę podkreślić, że najlepszym i najdoskonalszym przejawem lojalności sędziowskiej wobec tych, którzy desygnują kandydatów na sędziów TK jest ich niezależność. Sędzia <lojalny w inny sposób> straci bowiem prędzej czy później wiarygodność.

Sędziowie są wybierani politycznie, bo taka jest natura parlamentu, w którym odbywa się głosowanie nad kandydatami do TK. Byłoby jednak wielkim błędem poszukiwanie *iunctim* pomiędzy politycznym aktem wyboru sędziego a jego misją, jego zadaniami, które mają na celu obronę demokratycznego standardu i praw człowieka. Kandydatów na sędziów należy więc poszukiwać wyłącznie wśród ludzi zawsze niezależnie myślących, odważnych i zdolnych w każdych okolicznościach bronić racji, co do których są przekonani.

Zwracam się z tego miejsca do wszystkich środowisk politycznych reprezentowanych w Sejmie o zachowanie najwyższej odpowiedzialności przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucyjne i ustawowe kryteria wyboru sędziego (osoby wyróżniające się wiedzą prawniczą i obdarzone autorytetem) muszą być wypełnione konkretną treścią. Miarą zachowania najwyższych standardów kultury prawnej i politycznej będzie uwzględnienie w ramach procedury wyborczej również opinii środowisk naukowych, gremiów reprezentujących środowiska sędziowskie najwyższych instancji sądowych oraz środowiska najważniejszych prawniczych korporacji.

Od tego, w jaki sposób i przy użyciu jakich kryteriów zostaną wybrani przyszli sędziowie TK, zależy również jakość polskiej demokracji i siła oddziaływania standardów konstytucyjnych na jakość naszego prawa i jakość życia publicznego w Rzeczypospolitej.

7. Trybunał Konstytucyjny a działania prawodawcze

Obecnie chciałbym przejść do kilku refleksji dotyczących trudnego i narastającego w coraz wyższym stopniu problemu wykonywania orzeczeń

Trybunału Konstytucyjnego. Problem ten jest coraz wyraźniej dostrzegany w praktyce prawodawczej, miałem okazję o nim wielokrotnie mówić.

Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa, ale nie tworzy samodzielnie prawa i nie może zastąpić kompetencji władzy ustawodawczej, ani innych organów prawodawczych. Jego rozstrzygnięcia, polegające na usunięciu niekonstytucyjnych regulacji z systemu prawa, często więc nie rozwiązują problemu i wymagają dalszych działań legislacyjnych po stronie odpowiednich organów państwa. Brak takich działań, pasywność organów prawodawczych może w konsekwencji oznaczać albo lukę w systemie prawnym, której nie można wypełnić nawet w drodze racjonalnego stosowania prawa, albo też utrzymywanie się przepisów budzących zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Niewykonywanie orzeczeń TK (posługuję się tu oczywiście pewnym skrótem terminologicznym) przybiera różnorodne formy: niepodejmowania po ogłoszeniu wyroku niezbędnych zmian legislacyjnych (przykładem charakterystycznym jest ustawa - Prawo o adwokaturze - przez blisko dwa lata, **po wyroku TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02**, nie mogły odbywać się przyjęcia na aplikację adwokacką); niewykorzystania terminu odroczenia wejścia wyroku TK w życie do wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych (tak było np. w wypadku ustawy dotyczącej mienia zabużańskiego po wyroku **TK z 15 grudnia 2004 r., K 2/04**); utrzymywanie tekstu normatywnego w kształcie różniącym się **z nadaną przez TK treścią przepisu (tak np. w wypadku wyroku z 23 września 2003 r., K 20/02**, dot. art. 160 k.p.a. i art. 260 Ordynacji podatkowej, o odpowiedzialności państwa za wadliwe decyzje administracyjne); pomijanie w działalności prawodawczej stanowiska TK wyrażonego w uzasadnieniu wyroku co do wadliwości istniejących rozwiązań prawnych (tak było np. w wypadku słynnej ustawy <203>, o której TK orzekł w **wyroku z 18 grudnia 2002 r., K 43/01**, co w konsekwencji doprowadziło do niekorzystnych dla Skarbu Państwa rozstrzygnięć sądowych przyjmujących odpowiedzialność odszkodowawczą

władzy publicznej); niepodjęcie działań prawodawczych w związku z przyjętą przez TK sygnalizacją (np. taka sytuacja dotyczy ustawy o ochronie praw lokatorów, w zakresie odnoszącym się do zasad kształtowania czynszu w lokalach mieszkalnych i kryteriów sądowej weryfikacji tych czynszów - w tej sprawie TK przyjął **sygnalizację 29 czerwca 2005 r., S 1/05**).

Na wskazane wyżej, niepokojące przejawy pasywności prawodawczej, nakłada się problem powtarzalności błędów popełnianych w toku procesu ustawodawczego w odniesieniu do tej samej materii, która była już przedmiotem kontroli konstytucyjności dokonywanej przez TK. Charakterystycznymi przykładami są wspomniane już wyżej regulacje ustawy o ochronie praw lokatorów (TK kilkakrotnie wskazywał ustawodawcy na te same błędy popełniane w odniesieniu do zasad kształtowania czynszu w lokalach mieszkalnych), ustawy o mieniu zabużańskim, czy regulacje odnoszące się do biopaliw.

Sytuacja związana z wykonywaniem wyroków TK nie ulega zmianie pomimo licznych w tej kwestii wystąpień Prezesa TK do Prezydenta, Marszałków Sejmu i Senatu. Zarówno w Informacji z ub. roku, jak i bieżącej możecie Państwo odnaleźć precyzyjny opis spraw, co do których następowały zasadnicze opóźnienia w działaniach prawodawczych, bądź też które oczekują nadal na wprowadzenie koniecznych zmian legislacyjnych.

Taki stan rzeczy obniża zaufanie do instytucji państwa prawa, negatywnie wpływa na świadomość konstytucyjną obywateli, źle świadczy przede wszystkim o efektywności mechanizmów kontroli konstytucyjności. Utrzymywanie się stanu prawnego, w którym pozostają niewykonane wyroki TK stanowi samo w sobie naruszenie Konstytucji.

Drogi wyjścia z tej sytuacji mogą być różne, nie tylko, jak się sądzi, zmiana Konstytucji polegająca na sprecyzowaniu i uzupełnieniu obecnej regulacji mówiącej o skutkach prawnych wyroków Trybunału. W swych wcześniejszych wystąpieniach wskazywałem na możliwość wykorzystania istniejących już

instrumentów prawnych, jak też na potrzebę wprowadzenia pewnych zmian (np. na poziomie regulaminu Sejmu), zapewniających efektywne monitorowanie orzecznictwa oraz preferencje proceduralne dla projektów ustaw, które stanowią konsekwencję wyroków TK i mają na celu przywrócenie konstytucyjności prawa na określonym odcinku.

Zwracam się więc ponownie do przedstawicieli najwyższych organów państwa o podjęcie pilnych starań w celu przywrócenia efektywności mechanizmom kontroli konstytucyjności prawa, które nie mogą osiągnąć swojego celu bez odpowiedzialnej i rychłej reakcji prawodawczej na rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego.

8. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a prawo wspólnotowe

Przechodząc obecnie do zagadnień dotyczących bezpośrednio orzecznictwa konstytucyjnego, ograniczę się do kilku zaledwie zagadnień, które wydają się być dzisiaj szczególnie aktualne.

Polska od 1 maja 2004 r. jest członkiem Unii Europejskiej. W debatach nad konsekwencjami gospodarczymi, społecznymi, kulturalnymi czy ogólniej cywilizacyjnymi akcesji naszego kraju do zjednoczonej Europy, pomijana jest, poza środowiskami czysto profesjonalnymi – prawników specjalizujących się w prawie europejskim - skomplikowana i jakże ważna płaszczyzna prawna integracji, a więc konsekwencji stąd wynikających dla sposobu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa. Pojawiają się w tym kontekście zasadnicze pytania, w tym dotyczące również problematyki konstytucyjnej, takie jak: zagadnienie prymatu Konstytucji w stosunku do wszystkich aktów normatywnych obowiązujących w RP, ewentualnych kolizji regulacji implementujących normy wspólnotowe z normą konstytucyjną, dopuszczalności kontroli regulacji wspólnotowych, pytań prejudycjalnych, sposobu rozstrzygania sporów o zakres kompetencji przekazanych organom Unii w trybie aktu akcesyjnego etc.

Bezpośredni styk regulacji wspólnotowych z materia ą konstytucyjną jest szeroki i wiąże się nie tylko z kwestią, jak się niekiedy mylnie sądzi, badania zgodności prawa wspólnotowego z normą konstytucyjną, co miało m.in. miejsce w wypadku badania traktatu akcesyjnego (a więc składnika prawa pierwotnego Unii) przez Trybunał Konstytucyjny. Perspektywa wspólnotowa powinna być dostrzegana w znacznie szerszym wymiarze, także w sprawach niezwiązanych wprost z zagadnieniami prawa europejskiego. Dotyczy to w szczególności analizy tych regulacji krajowych, które należą do sfery objętej pełną lub częściową harmonizacją (np. obrót konsumencki, zasady wolnej konkurencji, swobody zatrudniania etc.). Ta inna perspektywa spojrzenia na obowiązujące prawo, każe dostrzegać fakt, że regulacje wewnętrzne krajów członkowskich funkcjonują w innym otoczeniu prawnym, że stanowią dzisiaj składnik przestrzeni prawnej Europy, a wobec tego coraz większego znaczenia nabiera postulat odwołujący się do metod wykładni systemowej, funkcjonalnej, a więc kładącej akcent na zamierzone cele regulacji i skutek wynikający z takiego lub innego rozumienia określonej normy. Jest to więc wykładnia w większym stopniu, niż kiedykolwiek wcześniej, zakładająca postrzeganie normy obowiązującej jako <pars pro toto> - całości, w której punktem odniesienia pozostają zawsze wspólne cele, aksjologia, zasady rządzące określoną dziedziną prawa w przestrzeni europejskiej. Z tego punktu widzenia przyjęcie przyjaznej dla prawa europejskiego dyrektywy wykładni norm prawa krajowego, potwierdzonej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w szeregu wyrokach (np. sprawa referendum europejskiego - wyrok z 27 maja 2003 r., K 11/03; sprawa biopaliw – wyrok z 21 kwietnia 2004 r., K 33/03; sprawa języka polskiego – wyrok z 13 września 2005 r., K 38/04; sprawa bankowego tytułu egzekucyjnego – wyrok z 26 stycznia 2005 r., P 10/04), jest w tym samym stopniu uzasadnione z punktu widzenia ochrony naszych własnych, polskich interesów, jak i interesów Unii jako całości.

Nie powinniśmy zapominać o tym, że prawo wspólnotowe jest także naszym prawem, obowiązującym w porządku wewnętrznym. Przeciwwstawienie, poszukiwanie za wszelką cenę opozycji pomiędzy prawem krajowym i europejskim jest więc zabiegiem dość sztucznym i wprowadzającym pewien zamęt intelektualny, a na pewno nieporozumienia. Jest bowiem, powtórzmy, także naszym żywotnym interesem, jako państwa uczestniczącego w procesach integracji europejskiej, respektowanie norm prawa europejskiego, bo jest to prawo nie tylko obowiązujące w Polsce, ale także współtworzone przy naszym czynnym udziale.

Poświęciłem tej kwestii więcej uwagi, ponieważ przyjęta w orzecznictwie TK dyrektywa wykładni prawa (w tym także norm konstytucyjnych) przyjaznej dla prawa europejskiego jest niekiedy wskazywana jako przejaw rezygnacji przez Trybunał Konstytucyjny z suwerenności konstytucyjnej. Takiej opinii chciałbym się zdecydowanie przeciwstawić. Nie jest bowiem tak, że ten typ wykładni prowadzi do tego, że norma konstytucyjna traci swój własny autonomiczny sens, który – co zresztą podkreślał wielokrotnie Trybunał w swym orzecznictwie - zawsze musi być w pierwszym rzędzie wydobywany bezpośrednio z treści tej normy, a nie z treści przepisów stojących niżej w porządku hierarchicznym aktów normatywnych. Czym innym jest już jednak określanie sfery zastosowania pewnych gwarancji konstytucyjnych, w ramach której nie można pomijać stosunków wynikających z procesów integracji europejskiej (taki był motyw dla szerszego odniesienia zastosowania konstytucyjnej zasady swobody gospodarczej z art. 22 Konstytucji w sprawie biopaliw). Nieuwzględnianie tego szerszego, wspólnotowego kontekstu przy wykładni normy konstytucyjnej prowadziłoby bowiem do nieoczekiwanego pomniejszenia roli gwarancyjnej zasady formułowanej w Konstytucji, a nie – jak sądzą krytycy stanowiska Trybunału – umocnieniem tej zasady. Dostrzeganie szerszego kontekstu stosowania norm konstytucyjnych w procesie ich wykładni ma znaczenie przede wszystkim w wypadku norm o nieostro zakreślonych

konturach znaczeniowych, adresowanych w pierwszym rzędzie do ustawodawcy, a więc nietworzących jednoznacznych podstaw dla kreacji konstytucyjnych praw podmiotowych. Wypełnianie treścią tych praw, uwzględniające odniesienia wspólnotowe, w tym także ze względu na potwierdzony przez samą Konstytucję w art. 9 nakaz respektowania wiążących Polskę norm prawa międzynarodowego, nie może być traktowane jako niedopuszczalna metoda wykładni, kwestionująca prymat samej Konstytucji w stosunku do innych norm prawnych. Tak więc np. odwołując się do regulacji ochronnych konsumenta przyjętych w prawie Unii Europejskiej w zakresie tzw. obowiązków informacyjnych wobec strony słabszej umowy, Trybunał wskazał na *iunctim* pomiędzy treścią normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 76 (ochrona konsumentów) a tymi regulacjami (**tak w sprawach bankowego tytułu egzekucyjnego – P 10/04 oraz biopaliw – K 33/03**). W ten sposób przyjazna dla prawa unijnego wykładnia normy konstytucyjnej pozwoliła na wzmocnienie znaczenia gwarancji zawartej w art. 76 Konstytucji i umożliwiła doprecyzowanie treści regulacji ochronnych wobec konsumenta. Nie ucierpiała na tym zabiegu suwerenność konstytucyjna RP.

Problematyka suwerenności konstytucyjnej w relacji do prawa wspólnotowego była natomiast przedmiotem analizy dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim w dwóch innych, niezmiernie ważnych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wydanych w 2005 r., a mianowicie w wyroku z 11 maja 2005 r. (K 18/04) w sprawie traktatu akcesyjnego oraz w wyroku z 27 kwietnia 2005 r. (P 1/05) w sprawie europejskiego nakazu aresztowania.

Pierwsze z tych orzeczeń, zapewne najważniejsze lub jedno z najważniejszych w 20-letniej historii Trybunału Konstytucyjnego, zawiera m.in. odpowiedź na fundamentalne pytanie dotyczące relacji prawa wspólnotowego do norm Konstytucji w aspekcie art. 8 ust. 1 Konstytucji stanowiącego, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej”. Trybunał wyraźnie

stwierdza, że proces akcesji nie narusza zasady prymatu Konstytucji w obowiązującym porządku prawnym. Proces ten ma swoją podstawę i legitymizację bezpośrednio w normach samej Konstytucji, które wyznaczają ramy i zakres procesu integracji.

Trybunał Konstytucyjny dobitnie i w kilku miejscach uzasadnienia wyroku podkreślił nadrzędność Konstytucji RP także w stosunku do prawa Unii Europejskiej stosowanego na obszarze polskiej władzy suwerennej, wskazał na konstytucyjne granice przekazywania kompetencji organów państwowych instytucjom unijnym oraz granice związania zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym.

Z racji swej nadrzędnej mocy prawnej Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Unormowane w Konstytucji pierwszeństwo stosowania przed ustawami umów międzynarodowych, które zostały ratyfikowane na podstawie upoważnienia ustawowego lub udzielonego w trybie referendum, nie oznacza analogicznego pierwszeństwa tych umów przed Konstytucją.

Prawo polskie i prawo wspólnotowe stanowią dwa autonomiczne porządki prawne. Ich wzajemne oddziaływanie nie może być opisane w pełni za pomocą tradycyjnych koncepcji monizmu i dualizmu w układzie: prawo wewnętrzne – prawo międzynarodowe. Występowanie względnej autonomii obu porządków prawnych (krajowego i wspólnotowego) nie oznacza braku ich wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między prawem wspólnotowym a Konstytucją.

Kolizja taka wystąpiłaby wówczas, gdyby doszło do nieusuwalnej sprzeczności między normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego – sprzeczności, której nie można wyeliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa wspólnotowego i prawa krajowego. W żadnym wypadku kolizja tego typu nie może być rozwiązana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej wobec normy konstytucyjnej. Nie mogłaby

też prowadzić do utraty mocy obowiązującej przez normę konstytucyjną i zastąpienia jej normą wspólnotową, ani do ograniczenia zakresu stosowania normy konstytucyjnej do obszaru nieobjętego regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji Naród jako suweren, lub organ władzy państwowej konstytucyjnie upoważniony do reprezentowania Narodu, musiałby podjąć decyzję albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – o wystąpieniu Polski z Unii Europejskiej.

W kontekście nadrzędności Konstytucji w porządku prawnym RP, Trybunał podkreślił, że sformułowana w jego dotychczasowym orzecznictwie zasada wykładni prawa wewnętrznego przyjaznej dla prawa europejskiego ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję.

Trybunał podkreślił także, że konstytucyjne upoważnienie do przekazania kompetencji organów władzy państwowej w „niektórych sprawach” nie może być interpretowane rozszerzająco. Niedopuszczalne jest przekazanie ogółu kompetencji organu władzy państwowej lub kompetencji co do istoty spraw określających jego gestię, jak też kompetencji dotyczących całości spraw w danej dziedzinie. Ponadto z Konstytucji wynika zakaz przekazania kompetencji w zakresie, który oznaczałby, iż Rzeczpospolita nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne.

Oceniając skutki przekazania niektórych kompetencji należących do władzy państwowej, Trybunał wskazał, że Wspólnoty i Unia Europejska funkcjonują, zgodnie z traktatami konstytuującymi te organizacje, na zasadzie i w obrębie kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie. Sprawia to, że Wspólnoty i ich instytucje mogą działać tylko w zakresie przewidzianym przez unormowania traktatowe. Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne), wydając określone

przepisy prawa, działały w ramach kompetencji im przekazanych i czy wykonywały je zgodnie z zasadami pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności. Przepisy wydane z przekroczeniem tych ram nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania dobrze ilustruje istnienie konstytucyjnych, nieprzekraczalnych granic dla implementacji mechanizmów prawnych ukształtowanych na poziomie europejskim.

W wyroku tym Trybunał podjął próbę rozwiązania rzeczywistego konfliktu między treścią Konstytucji RP a zobowiązaniem Polski w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (P 1/05). Polski ustawodawca zdecydował się na transpozycję decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. jedynie poprzez nowelizację kodeksu postępowania karnego, dokonaną bez zmiany Konstytucji, która odpowiednio ograniczałaby ustanowiony w art. 55 ust. 1 zakaz ekstradycji obywateli polskich. W części I wyroku TK orzekł, że art. 607t § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji. W części II wyrok odracza w czasie ustanie mocy obowiązującej niekonstytucyjnego unormowania.

Trybunał podkreślił, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązujących aktów niższego rzędu. Znaczenie terminów przyjęte w ustawach zwykłych nie może przesądzać o wykładni przepisów konstytucyjnych; w przeciwnym wypadku gwarancje zawarte w tych przepisach utraciłyby jakikolwiek sens. To normy konstytucyjne narzucają sposób i kierunek wykładni przepisów ustaw.

Wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w UE obywatele Rzeczypospolitej stali się jednocześnie obywatelami Unii. Okoliczność ta stanowi argument przemawiający za zasadnością wyłączenia, poprzez

odpowiednią zmianę art. 55 ust. 1 Konstytucji, zakazu ekstradycji obywateli polskich do państw członkowskich UE, nie stanowi natomiast wystarczającej przesłanki dla wywiedzenia istnienia takiego wyłączenia na drodze dynamicznej wykładni tego przepisu.

Wskazana wyżej „dwoistość” wyroku TK (orzeczenie o niekonstytucyjności i odroczenie wejścia wyroku w życie) podyktowana została troską o nieprzerwane wykonywanie obowiązków Polski wynikających z jej członkostwa w Unii Europejskiej. Stosując maksymalny termin odroczenia (18 miesięcy), Trybunał brał pod uwagę między innymi złożoność i wysokie wymagania procedury zmian prawodawczych.

Trybunał podkreślił, że zapewnienie możliwości funkcjonowania ENA powinno stanowić najwyższy priorytet dla polskiego ustawodawcy. Brak stosownych działań prawodawczych w terminie wyznaczonym przez TK nie tylko oznaczałoby naruszenie konstytucyjnego obowiązku przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego, lecz także mógłby się wiązać z poważnymi konsekwencjami na gruncie prawa Unii Europejskiej. Należy więc z pewnym niepokojem skonstatować fakt, że w tej sprawie nie toczy się debata publiczna i nie zostały jeszcze podjęte, ani w płaszczyźnie politycznej, ani w płaszczyźnie ustawodawczej, stosowne działania zmierzające do rozwiązania tego palącego problemu.

Uwagi końcowe

W niniejszej prezentacji poruszono zaledwie kilka wybranych problemów z zakresu bogatego orzecznictwa Trybunału w 2005 roku. Orzecznictwo konstytucyjne każdego roku wnosi nowe elementy i nowe treści istotne dla rozumienia standardów państwa prawa oraz ważne dla podniesienia poziomu i jakości działalności ustawodawczej. W 2005 liczba orzeczeń kończących merytorycznie postępowanie przez Trybunałem po raz pierwszy zbliżyła się do poziomu 100 spraw. Ilustruje to dobrze nie tylko skalę stale rosnących zadań

stojących przed sądem konstytucyjnym, ale także – zważywszy na wagę rozpatrywanych spraw – skalę odpowiedzialności ciążącej na sędziach TK.

Mam nadzieję, że w materiale informacyjnym przygotowanym przez TK odnajdziecie Państwo dostatecznie bogaty i wyczerpujący materiał o przedmiocie działań orzeczniczych Trybunału.