

Wystąpienie prezentujące Trybunał Konstytucyjny w 2011 roku

prof. Andrzej Rzepliński, Prezes Trybunału

Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK

(Warszawa, dnia 4 kwietnia 2012 r.)

Dzisiejsze Zgromadzenie Konstytucyjnie odbywamy w 15 rocznicę uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Z tej perspektywy oraz w świetle bogatego orzecznictwa Trybunału, można stwierdzić, że ustawa zasadnicza dobrze służyła i służy Rzeczypospolitej.

Trybunał Konstytucyjny stoi na straży Konstytucji Rzeczypospolitej. Polska ustawa zasadnicza jest głęboko i trwale zakotwiczona w podstawowych regułach społeczności państw cywilizowanych, zawartych w postanowieniach Karty Narodów Zjednoczonych oraz Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Sprawia to, że Trybunał – chroniąc Konstytucję – przyczynia się równocześnie do ochrony ogólnie przyjętych zasad prawa międzynarodowego oraz podstawowych praw i wolności.

Stanie na straży nadrzędności Konstytucji w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej nabrało nowego wymiaru. Nie może być postrzegane dłużej jako wyłącznie ochrona konstytucyjnych wolności lub praw jednostki przed niekonstytucyjnymi aktami normatywnymi prawodawcy krajowego.

Trybunał już w 2005 r. stwierdził, że Konstytucja – jako „najwyższe prawo” Rzeczypospolitej – zachowuje nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów normatywnych obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej, w tym także wobec prawa unijnego. Traktat z Lizbony potwierdził w art. 4.2 (TUE) wagę tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich.

Powoduje to, że sądy konstytucyjne będą pełniły ważną rolę w jej ochronie.

W 2011 r. Trybunał w sprawie *SK 45/09* uznał się za właściwy do badania konstytucyjności rozporządzenia unijnego. Stwierdzając, że przedmiotem kontroli, w trybie skargi konstytucyjnej, może być nie tylko prawo krajowe, ale może być nim także - wyjątkowo i po spełnieniu określonych warunków - akt prawa wtórnego UE, który w bezpośredni sposób kształtuje sytuację prawną jednostki w Polsce.

Takie rozumienie kompetencji Trybunału do kontroli konstytucyjności pochodnego prawa Unii nie rodzi konfliktu z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Oba trybunały nie pełnią względem siebie konkurencyjnych ról, gdyż odmienny jest zakres ich kompetencji. Polski sąd konstytucyjny wciąż zachowuje pozycję „sądu ostatniego słowa” w sprawach, w których wzorzec kontroli stanowią postanowienia Konstytucji. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z kolei zachowuje w takim układzie wyłączną kompetencję do kontroli zgodności prawa unijnego i działań instytucji unijnych z wzorcami, które stanowią postanowienia traktatów konstytuujących Unię.

Sprawa *Sk 45/09* jest wymownym przykładem tego, że Trybunał Konstytucyjny wydaje orzeczenia ważne nie tylko z perspektywy krajowej, ale i europejskiej. Takie orzeczenia wydają również sądy konstytucyjne innych państw członkowskich. Należy pamiętać jednak, że punktem wyjścia dla interpretacji takich orzeczeń powinien być dialog i współpraca, a nie konfrontacja.

W 2011 r. Trybunał wydał 114 orzeczeń, w tym 59 wyroków rozstrzygających w sprawach hierarchicznej zgodności prawa. W większości, tj. w 34 wyrokach Trybunał orzekł o zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów. O hierarchicznej niezgodności przynajmniej jednego przepisu rozstrzygnął natomiast w 25 wyrokach. Proporcje wyroków orzekających także

o zgodności z wzorcami kontroli do wyroków orzekających o niezgodności prezentują się podobnie jak w latach poprzednich.

Większość wyroków jest efektem rozpoznania pytań prawnych sądów (22 wyroki) oraz skarg konstytucyjnych (17 wyroków, w tym 3 bez przeprowadzenia rozprawy). Podobnie jak w poprzednich latach, znaczące wyroki zapadły z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (9 wyroków) oraz posłów na Sejm (4 wyroki). W wyniku rozpoznania spraw podmiotów o ograniczonej legitymacji wnioskowej (takich jak związki zawodowe, organy samorządu terytorialnego) Trybunał wydał pięć wyroków, dwa natomiast z wniosku Prezydenta RP złożonego przed podpisaniem ustawy.

W 17 sprawach sędziowie złożyli zdania odrębne. Ujawnienie poglądów sędziów w rozpoznawanych sprawach dobrze służy adresatom rozstrzygnięcia i samemu Trybunałowi. W pracy nad wyrokiem dążymy do konsensu. Jednakże przy różnicy poglądów na istotę problemu konstytucyjnego, sędziowie reprezentujący w danej sprawie większość uzyskują w toczącej się debacie możliwość doprecyzowania i wzmocnienia swoich argumentów, co jest zawsze z korzyścią dla wyroku, a sędzia którego pogląd nie uzyskał większości, możliwość zaprezentowania opinii publicznej faktu, że Trybunał dokładnie rozważał różne racje, i że poglądy prezentowane w czasie rozprawy, jakkolwiek nie przeważały, były co najmniej przedmiotem starannej debaty sędziów.

W 6 wyrokach Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, w tym w jednym przypadku na maksymalny dopuszczalny okres 18 miesięcy.

Dla spraw zakończonych wyrokiem średni czas rozpoznawania wyniósł 24 miesiące.

Prawie co druga rozpoznana przez Trybunał sprawa zakończyła się umorzeniem postępowania w całości (46%). Warto zauważyć,

że 12 spraw z wniosków posłów lub senatorów uległo umorzeniu z powodu zakończenia kadencji parlamentu.

Trybunał wydał ponadto 2 postanowienia sygnalizacyjne: jedno adresowane do Sejmu, drugie do Ministra Sprawiedliwości.

W 2011 r. do Trybunału wpłynęło w sumie 487 spraw, w tym 70 wniosków, 59 pytań prawnych sądów oraz 358 skarg konstytucyjnych.

Do merytorycznego rozpoznania prezes Trybunału przekazał łącznie 131 spraw, w tym 38 skarg konstytucyjnych oraz wniosków, które przeszły pozytywnie wstępną sędziowską kontrolę oraz 93 sprawy, które takiej kontroli nie podlegały.

Pytania prawne w większości przedłożyły Trybunałowi sądy powszechne (48), natomiast sądy administracyjne - 11 pytań.

Rzecznik Praw Obywatelskich złożył 14 wniosków, posłowie - 10, Prokurator Generalny - 7, senatorowie - 1. Prezydent RP wystąpił do Trybunału z dwoma wnioskami inicjując kontrolę następczą oraz prewencyjną.

Na koniec 2011 r. w toku rozpoznawania merytorycznego pozostawało 161 spraw, co w zestawieniu z rokiem poprzednim oznacza stopniowe redukowanie orzeczniczych „zaległości”.

Sprawne państwo, sprawne jego funkcjonowanie jest istotną wartością konstytucyjną. Sprawne państwo to takie, które stwarza gwarancje godnego, dobrego życia w długiej perspektywie czasowej. Sprawność wymaga dobrego prawa i skutecznych instytucji stających na jego straży, profesjonalnych urzędników państwowych i samorządowych, funkcjonalnej struktury organizacyjnej państwa oraz odpowiadających wyzwaniom skutecznym zarządzaniu projektami, w tym długookresowymi. W zeszłym roku Trybunał w kilku orzeczeniach zajął w tej sprawie stanowisko.

Trybunał współuczestniczy przez swoje orzecznictwo w kształtowaniu takiego systemu prawnego, który ma sprzyjać skutecznemu wykonywaniu przez organy władz publicznych ich funkcji. Rolą Trybunału jest przede wszystkim baczenie, by prawodawca nie wkraczał w sferę gwarantowanej konstytucyjnie autonomii jednostki. Brak aktywności organów władz publicznych jest jednak tak samo niebezpieczny dla jednostki, jak ich działanie w sferze konstytucyjnie zastrzeżonej dla jej wolności.

Jednym z instrumentów oddziaływania na bieżące funkcjonowanie organów państwa spośród tych, którymi dysponuje Trybunał - jest możliwość odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów - co do których orzekł niekonstytucyjność. Takie rozwiązanie ustrojowe pozwala prawodawcy na wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych. Ustawodawca konstytucyjny pozostawia do uznania Trybunału kiedy i na jaki czas (maksymalnie jest to 18 miesięcy) wejście w życie wyroku odroczyć. Brak takiego odroczenia może spowodować poważne perturbacje w funkcjonowaniu organów władz publicznych i problemy dla obywateli.

Trybunał wydaje orzeczenia, biorąc pod uwagę istotny kontekst uwarunkowań gospodarczych, społecznych i kulturowych, rozważnie określając skutki swoich orzeczeń we wszystkich tych aspektach.

Trybunał wielokrotnie w swoim orzecznictwie podkreślał, że równowaga finansowa jest niezbędna dla zachowania przez państwo zdolności trwałego rozwijania się, działania i wypełniania jego zadań. Prezentując dorobek orzecznicy z roku 2011 warto podkreślić, że w wyroku w sprawie Kp 1/11 sąd konstytucyjny uznał, iż zły stan finansów publicznych dopuszcza, pod ściśle określonymi konstytucyjnie warunkami, pogorszenie, na czas oznaczony, sytuacji prawnej funkcjonariuszy publicznych. Racjonalnie uzasadniona

modyfikacja dotychczasowych warunków ich pracy i płacy nie może jednak podważać minimum bezpieczeństwa prawnego. W przypadku regulacji ocenianej w przywołanej sprawie Trybunał uznał, że ustawodawca naruszył szereg formalnych, konstytucyjnych zasad tworzenia prawa oraz zignorował konstytucyjną wartość, jaką jest instytucja korpusu służby cywilnej w administracji rządowej. Trybunał Konstytucyjny mimo zrozumienia dla wyjątkowych okoliczności gospodarczych, mając świadomość skutków, do jakich inne państwa doprowadził brak dyscypliny finansów publicznych, musiał orzec niekonstytucyjność niektórych zakwestionowanych przez Prezydenta RP przepisów. A ponieważ były one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, w konsekwencji ustawa ta nie weszła w życie.

Nasz kraj jest beneficjentem znacznych środków finansowych z Unii Europejskiej. Ważna jest nie tylko ich wysokość, ale i sposób ich wydawania oraz prawne oprzyrządowanie. W tym kontekście warto wskazać, że w ubiegłym roku Trybunał orzekał w kwestii konkursów realizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych (sprawa *P 1/11*). Zaskarżone przepisy przewidywały ustalanie tych programów w formie uchwał zarządu województwa, mimo że regulowały one zasady i procedury obowiązujące m.in. podczas konkursów na dofinansowywanie projektów ze środków unijnych, wyznaczając sytuację podmiotów zewnętrznych wobec autorów systemów realizacji. Trybunał orzekł, że taki przedmiot regulacji – wyznaczenie sytuacji prawnej jednostek przy rozdziale funduszy europejskich – wymaga aktu powszechnie obowiązującego – a te, wskazane są wyczerpująco w art. 87 ustawy zasadniczej, w konsekwencji Trybunał uznał zaskarżone przepisy za niezgodne z Konstytucją.

Kontrolując w sprawie *SK 6/10* konstytucyjność umowy z 1996 r. między Polską a USA o ekstradycji, Trybunał stwierdził, że konieczność pogodzenia różnych kultur i wyrastających z nich systemów prawnych powoduje, że zasada określoności przepisów

prawnych, rozumiana z takim samym rygoryzmem jak w odniesieniu do przepisów krajowych, mogłaby stać się przeszkodą w zawieraniu umów międzynarodowych z innymi państwami. W związku z tym przyjął, że zasada określoności przepisów prawnych wynikająca z art. 2 Konstytucji ma jedynie odpowiednie zastosowanie do postanowień umów międzynarodowych. W tej sprawie Trybunał stwierdził również, że treść znowelizowanego w 2007 r. art. 55 Konstytucji dowodzi, że ustrojodawca wyszedł naprzeciw widocznej w świecie tendencji ułatwiania ścigania osób – w tym również własnych obywateli, którym zarzuca się popełnienie przestępstw innych niż polityczne, w sytuacji gdy osoby ścigane zbiegły do innego państwa w celu uniknięcia odpowiedzialności.

Sprawne działanie państwa wymaga kierowania się interesem publicznym przez jego organy i inne podmioty, którym powierzono chociażby niektóre jego zadania. W wyroku w sprawie K 1/10 Trybunał po raz kolejny odniósł się do kwestii sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego przez samorządy zawodowe, w tym przypadku – samorząd notariuszy. Trybunał stwierdził, że sprawowanie tej pieczy nie może odbywać się „w oderwaniu” od interesu publicznego. Samorząd zawodowy, którego powołanie zależy – w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji – od decyzji ustawodawcy, jest jedną z form decentralizacji zadań publicznych. Sprawowanie pieczy to szereg zadań „cząstkowych” o charakterze reglamentacyjnym, kontrolnym i nadzorczym. Z istoty decentralizacji zadań publicznych wynika, że zawsze zakres decentralizacji musi określać ustawa. Ustawodawca może decydować nie tylko o tym, jakie zadania publiczne powierza podmiotowi zdecentralizowanemu, lecz także o stopniu, w jakim w ustawie sprecyzuje sposób wykonania zadania (włącznie z możliwością pozostawienia kwestii doboru środków i metod działania podmiotowi zdecentralizowanemu). Zakres pieczy powierzonej samorządowi zawodowemu może być nawet silnie

ograniczony, jeżeli ustawodawca przyjmując taki model, jednocześnie zapewnił w interesie publicznym inne adekwatne środki zapewniające należyty poziom usług świadczonych przez członków danej korporacji.

Niekiedy w orzeczeniach Trybunał wprost zwraca uwagę na błędy w działaniu organów państwa. W wyroku w sprawie K 23/08 uznał np., że niewykonywanie przez kilkanaście lat ustawowych obowiązków przez Prezesa GUS i narażanie przez to określonych kategorii podmiotów na straty „świadczy nie tylko o słabości niektórych segmentów państwa, lecz również o lekceważeniu zasad państwa prawnego przy stosowaniu prawa, oraz adresatów norm prawnych.”. Ta sprawa pokazuje, że nie zawsze samo stwierdzenie niekonstytucyjności gwarantuje prawidłowe funkcjonowanie państwa w zakresie rozstrzygniętym przez Trybunał. Potrzebne jest współdziałanie innych organów konstytucyjnych.

Wciąż pokazałą część orzecznictwa Trybunału stanowi kontrola konstytucyjności wydanych w ciągu ostatnich 23 lat aktów normatywnych regulujących skutki komunizmu. W 2011 r. Trybunał dokonał, z wniosku RPO, kontroli aktu normatywnego wydanego jeszcze w okresie Polski Ludowej: dekretu o stanie wojennym. Trybunał orzekł, że akt ten był od samego początku sprzeczny nie tylko z Paktem Praw Człowieka ONZ, którym Polska związała się w 1977 r. ale i z ówczesną konstytucją. W wyroku w sprawie K 35/08 Trybunał rozstrzygnął, że dekret o stanie wojennym był prawnym aktem wojny wobec pokojowego i wolnościowego ruchu obywatelskiego. Uznając swoją kognicję Trybunał przyjął, że kontrola nieobowiązujących już aktów normatywnych – jest dopuszczalna, jeśli przepisy prawa represyjnego są nadal stosowane, bo jest konieczna dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Warto też przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny dysponuje możliwością wydawania postanowień sygnalizacyjnych, które mogą

służyć jako instrument usprawnienia działania państwa. Może być to instrument skuteczny, o ile zostanie właściwie potraktowany przez adresatów sygnalizacji. Chcę podkreślić, że w taki sposób organ prawodawczy często otrzymuje informację, że wskazywana regulacja (jeśli w przyszłości trafi do Trybunału) może okazać się niekonstytucyjna. W postanowieniu sygnalizacyjnym *S 1/11* Trybunał zwrócił uwagę na konieczność podjęcia przez władze publiczne działań (w tym działań legislacyjnych), które będą zmierzały do eliminacji opóźnień w zwalnianiu więźniów po wykonaniu orzeczenia.

Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wywiera wpływ na państwo, całe społeczeństwo i poszczególne grupy społeczne. Zdecydowana większość orzeczeń wcześniej czy później istotnie wpływa też na życie jednostek, rozwój osobowości każdego z nas, nasze kariery zawodowe, życie rodzinne. W istocie bowiem wydając rozstrzygnięcia o konstytucyjności Trybunał współkreuje system prawny. Czyni to mając na uwadze nie tylko współtworzenie państwa sprawnie działającego, ale jednocześnie takiego, które przez to staje się bardziej przyjazne dla obywatela.

Spośród wszystkich przepisów Konstytucji najczęściej (skutecznie) powoływanym wzorcem kontroli w postępowaniach przed Trybunałem był w 2011 roku jej art. 2, statuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego. W dotychczasowej działalności orzeczniczej z zasady tej Trybunał Konstytucyjny wywiódł katalog zasad szczegółowych, takich jak: zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada pewności prawa, zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada poprawnej legislacji, w tym określoności prawa. Wszystkie one znajdują uzasadnienie w aksjologii Konstytucji, ale pośrednio wskazują także na troskę Trybunału o większą spolegliwość państwa wobec obywatela i pomagają współtworzyć kulturę prawną

Polaków. Poczucie, że prawo jest stale z nimi i dla nich, a nie przeciwko nim.

W wyroku w sprawie P 33/09 Trybunał wskazał zgodne z ustawą zasadniczą rozumienie przepisów o podatku od nieruchomości w zakresie dotyczącym podziemnych wyrobisk górniczych, podkreślając stanowczo, że niejasnych regulacji podatkowych nie wolno interpretować na niekorzyść podatnika. Wyjaśnił zarazem, że jedyną metodą weryfikacji zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji jest dokonanie wykładni zaskarżonej regulacji w celu ustalenia, czy istnieje możliwość odtworzenia w oparciu o nią jednoznacznych norm prawnych. Poza tym Trybunał, zwrócił uwagę na liczne mankamenty obarczające ustawę o podatkach lokalnych, wynikające przede wszystkim z nieprzemyślanego odesłania do przepisów prawa budowlanego, wytykając jednocześnie ustawodawcy wieloletnią beczynność w usunięciu omawianych wad, będących źródłem niekończących się sporów pomiędzy podatnikami i organami podatkowymi.

Konstytucja zakazuje ustawodawcy powtarzania regulacji prawnych już raz uznanych za niekonstytucyjne. Niekiedy jednak orzeczenia wykonywane są wadliwie, a nowa regulacja uchwalona w miejsce niekonstytucyjnej przybiera kształt sprzeczny z wyrokiem. Tego rodzaju incydenty zaburzają harmonię relacji Trybunału z legislaturą, którą ujmować należałoby w perspektywie współdziałania i partnerstwa, a nie wzajemnej konkurencji.

Swoista dezynwoltura ustawodawcy w uchwalaniu niekonstytucyjnych uregulowań rodzi poczucie bezradności. Z ubolewaniem zauważam, że tego typu sprawy częściej goszczą na wokandzie Trybunału, o czym dobitnie świadczy chociażby orzecznictwo z ostatnich kilkunastu miesięcy.

Przykładowo, niekonstytucyjna regulacja została ponownie wprowadzona do systemu prawnego w procesie wadliwego wykonania przez ustawodawcę wyroku w sprawie prawa lustracyjnego z 2007

r. (K 2/07). Zadaniem ustawodawcy było zapewnienie sądom dyscyplinarnym możliwości dostosowania kary dyscyplinarnej do stopnia zawinienia i z tego zadania ustawodawca się nie wywiązał. Ponownie bowiem uchwalił przepis pozbawiający sądy możliwości różnicowania kary dyscyplinarnej orzekanej wobec kłamcy lustracyjnego. Na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał orzekł niekonstytucyjność owego „wadliwego wykonania” (K 19/08).

W wydanym w pełnym składzie wyroku Kp 7/09 Trybunał podkreślił, że organy administracji publicznej mają obowiązek dbałości o prawa i wolności obywatelskie, a także obowiązek zapewnienia porządku publicznego. Rozszerzenie zastosowania instytucji zgłoszenia budowy w miejsce pozwolenia na budowę, które *de facto* zwalnia władze publiczne z obowiązku dbałości o prawa i wolności obywatelskie, a także z obowiązku zapewnienia porządku publicznego, zostało uznane przez Trybunał za naruszające konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W orzecznictwie Trybunału istotną rolę odgrywa konstytucyjna zasada pewności prawa.

W sprawie K 9/11 Trybunał, kontrolując konstytucyjność kodeksu wyborczego, stwierdził, że doszło do naruszenia tej zasady, ponieważ decyzja organu władzy wykonawczej, a nie ustawa miała określać w ciągu ilu dni (jednego, czy dwóch) ma zostać przeprowadzone głosowanie. Trybunał rozstrzygał tę sprawę w bardzo krótkim czasie – co do dużej liczby poważnych zarzutów wobec kilkudziesięciu przepisów Kodeksu wyborczego, ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks wyborczy oraz jego pierwszej nowelizacji. Od rozstrzygnięcia Trybunału zależało, czy będzie mieć zastosowanie w zbliżających się wyborach dotychczasowe prawo, czy nowa ustawa. Przepisy te zostały zaskarżone przed ich wejściem w życie, zaś wyrok miał przesądzić reżim prawny wyborów parlamentarnych odbywających się jesienią 2011 r.

Kapitalne znaczenie miało w tej sprawie orzeczenie o podstawowych rozwiązaniach nowej ustawy: 2.dniowych wyborach (niekonstytucyjne), głosowaniu korespondencyjnym oraz przez pełnomocnika (konstytucyjne), jednomandatowych okręgach wyborczych do Senatu (konstytucyjne); zakazie pewnych form prowadzenia kampanii wyborczej (niekonstytucyjne). Konstytucja przesądza, że wybory parlamentarne i prezydenckie przeprowadza się w ciągu jednego dnia wolnego od pracy. Przeszkoda ta nie zachodzi w wypadku wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego, które w tym zakresie nie podlegają regulacji konstytucyjnej. Za niekonstytucyjną Trybunał uznał całą ustawę z 3 lutego 2011 r., będącą pierwszą nowelizacją kodeksu wyborczego, z uwagi na uchwalenie jej z naruszeniem zasady 6.miesięcznej ciszy ustawodawczej i wynikającego z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału zakazu wprowadzenia w tym okresie istotnej zmiany w prawie wyborczym.

Rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego bez wątpienia przyczyniło się do tego, że w napiętym kalendarzu wyborczym tak komitety wyborcze, jak i sami wyborcy mieli pewność, że wybory toczą się według jasnych reguł, gwarantujących ich uczciwy przebieg.

Warto też przywołać wyrok w sprawie *P 7/09*, który wzmacnia pozycję konsumenta. Trybunał uznał w nim, że nadanie mocy dokumentów urzędowych księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych banków jest niezgodne z Konstytucją. Takie uprzywilejowanie tych podmiotów wobec ich klientów nie znajduje także uzasadnienia w systemie gospodarczym (zwłaszcza, że pomiędzy klientem a bankiem, występuje stosunek zobowiązaniowy). Analogiczny wyrok zapadł w sprawie *P 1/10*, i dotyczył funduszy sekurytyzacyjnych.

W kilku zeszłorocznych orzeczeniach Trybunał stanął po stronie wolności w sferze gospodarczej, czy zawodowej.

Warto zauważyć kilka orzeczeń dotyczących wolności wyrażania poglądów, które zostały wydane w zeszłym roku w sprawach: *P*

12/09, K 11/10 i SK 42/09. Liberalny model konstytucji jako ustrojowej gwarancji wolności jednostki sprawdza się jednak w pełni jedynie w sytuacji, kiedy jej normy mają charakter norm-reguł. Konstytucje europejskie, w tym konstytucja nasza, zawierają jednak także normy-zasady oraz normy programowe. Wyznaczają one władzom publicznym, a zwłaszcza ustawodawcy, pewien określony cel do zrealizowania lub nakazują chronić określone wartości. Osiągnięcie tych celów lub ochrona wartości możliwe jest w większym lub mniejszym stopniu. Na marginesie warto dodać, że tego rodzaju normy są charakterystyczne dla prawa konstytucyjnego. Dlatego Trybunał, dokonując wykładni konstytucji i ustalając treść wyrażonego w niej wzorca kontroli, dysponuje znacznie większą swobodą niż przy wykładni innych aktów normatywnych. Przy tym jej wykładnia ma nader często charakter sytuacyjny, a wydanie rozstrzygnięcia wymaga „ważenia” różnych kolidujących z sobą wartości.

Normy-zasady szerzej pojawiły się w europejskich systemach konstytucjach wraz z przyjmowaniem przez nie koncepcji państwa socjalnego. Ustawy zasadnicze zaczęły wyrażać troskę o bezpieczeństwo socjalne i dobrobyt obywateli, pozostawiając ustawodawcom znaczną swobodę w kształtowaniu konkretnych praw socjalnych (swobodę tę podkreśla się także - aprobując - w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego).

W wyroku w sprawie SK 33/09 Trybunał wskazał, jakie wymagania stawia regulacjom ustawowym z art. 71 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych. Trybunał uznał, że ustawodawca musi zagwarantować realny wymiar tej pomocy, a więc wykluczone są rozwiązania iluzoryczne, które nie znajdują wyrazu w konkretnych prawach podmiotowych. W granicach swojej swobody ustawodawca może jednak wybierać określone formy ochrony i pomocy. Biorąc pod uwagę czynniki demograficzne, ekonomiczne i społeczne może on także różnicować mechanizmy oraz intensywność pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka.

Trybunał, ze względu na swoją rolę ustrojową najistotniej oddziałuje na władzę ustawodawczą, ale wchodzi też w relacje z organami władzy sądowniczej. Sąd konstytucyjny prowadzi swoisty dialog z sądami powszechnymi oraz z Sądem Najwyższym. W dialogu tym mamy nastawienie koncyliacyjne i nie kwestionujemy konieczności ucierania stanowisk co do konkretnych zagadnień. Chcę podkreślić, że orzeczenia Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, w których występuje różnica poglądów dotyczą sytuacji prawnej obywateli, a ich dobro jest przecież wspólną troską sędziów obu instytucji. Trybunał nie ma kompetencji do kontroli stosowania prawa, nie ma władzy kasatoryjnej ma jednak, jako jedyny organ konstytucyjny, kompetencję do kontroli konstytucyjności prawa. Tożsame jest trybunalskie podejście do dialogu z sądami administracyjnymi i z NSA.

Logiczną konsekwencją wprowadzenia do systemu konstytucyjnego ogólnych norm-zasad jest konieczność ich wypełnienia przez sąd konstytucyjny określoną treścią. Inaczej byłby one jedynie deklaracjami, bez większej wartości dla jednostki. Chciałbym podkreślić, że nie jest to bynajmniej budowaniem pozycji politycznej Trybunału. W ramach swoich kompetencji orzeczniczych Trybunał jest bowiem partnerem ustawodawcy w kształtowaniu systemu prawnego. Nowożytna koncepcja ustrojowa współdziałania władz dotyczy także sądów konstytucyjnych. Współtworzenie treści konstytucji poprzez jej wykładnię powoduje współodpowiedzialność za jednostki, których sytuację prawną ta Konstytucja kształtuje. Nie jest to jedynie odpowiedzialność za zachowanie najwyższej mocy prawnej ustawy zasadniczej w systemie, ale także odpowiedzialność za sprawność i przyjazność państwa wobec obywateli oraz za kształtowanie poczucia, że w Polsce mogą oni realizować swoje prawo do poszukiwania szczęścia na Ziemi. Odpowiedzialność ta rzecz jasna jest ograniczona do możliwości działania w ramach

przyznanych Trybunałowi kompetencji, ale i tak jest to odpowiedzialność ogromna.

Chciałbym na końcu powiedzieć kilka słów o działalności pozaorzeczniczej, w kontekście współpracy międzynarodowej Trybunału z innymi sądami konstytucyjnymi i międzynarodowymi. Nasz Trybunał należy do grupy najbardziej liczących się sądów konstytucyjnych. Współpraca międzynarodowa ma na celu konieczną wymianę wiedzy i doświadczeń. Sprzyja ona rozwijaniu europejskiej kultury prawnej w dziedzinie prawa konstytucyjnego i budowaniu pozytywnego wizerunku Polski. Delegacje Trybunału regularnie odwiedzają sądy konstytucyjne i międzynarodowe, na ich zaproszenie, z okazji odbywających się tam uroczystości połączonych zwykle z konferencjami naukowymi. Polski sąd konstytucyjny również organizuje takie wydarzenia. Prezes i sędziowie reprezentowali kilkakrotnie Trybunał poza granicami kraju. Nie sposób nie wspomnieć o XV Kongresie Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych, czy uroczystej inauguracji nowego roku sądowego w Europejskim Trybunale Praw Człowieka oraz udziału w jubileuszu 20. lecia sądu Konstytucyjnego Rosji, gdzie został przedstawiony referat, w kontekście naszego orzecznictwa, nt. Wolne wybory parlamentarne.

Od jesieni zeszłego roku wszystkie rozprawy Trybunału są transmitowane w Internecie. Wszystkie dokumenty rozpatrywanych spraw są dostępne na stronie WWW Trybunału. Trybunał stara się pozytywnie oddziaływać na kulturę prawną Polaków nie tylko poprzez orzecznictwo, ale również poprzez swoją działalność pozaorzeczniczą zwłaszcza informacyjną i edukacyjną. W ostatnim czasie powołany został do życia portal internetowy o charakterze publicystycznym „Obserwator Konstytucyjny”, jako forum wymiany poglądów dotyczących bieżących problemów konstytucyjnych. Portal działa poza strukturą Trybunału.

Istotnym elementem naszej współpracy ze środowiskiem prawników, ale również ekonomistów są wykłady organizowane co miesiąc Trybunale w ramach trzech programów: filozofia i teoria prawa, filozofia i teoria państwa oraz konstytucja i gospodarka. Wykładowcami są wybitni polscy i zagraniczni profesorowie.

Trybunał udostępnia również swoje podwoje na spotkania stowarzyszeń prawniczych. Często goszczą tu uczniowie liceów z całej Polski, zagraniczni studenci prawa. Sędziowie z kolei, na ile pozwala im na to czas, podejmują się wykładów publicznych na temat konstytucjonalizmu.

Pozwólcie Państwo, że kończąc - zwrócę jeszcze uwagę na niezmiernie istotny czynnik wpływający na pracę Trybunału, efektywność jego działalności orzeczniczej oraz całokształt naszego funkcjonowania. Myślę o Biurze Trybunału Konstytucyjnego, niezbyt licznym w istocie, ale jakże sprawnym gronie urzędników i prawników, z wielką kompetencją i rzetelnością służących nam merytoryczną pomocą oraz tworzącym właściwe warunki pracy i działania. Sądzę, że doroczne, publiczne Zgromadzenie Ogólne jest stosownym forum, aby podziękować naszym współpracownikom za sumienną pracę w minionym roku.