

**Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich  
na forum Zgromadzenia Ogólnego Sędziów  
Trybunału Konstytucyjnego**

**12 marca 2008 r.**

Wielce Szanowny Panie Prezesie Trybunału Konstytucyjnego, Panowie Marszałkowie Sejmu i Senatu, Panowie Prezesi Sądu Najwyższego i Administracyjnego, Panie i Panowie Ministrowie, Szanowni Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Szanowni Państwo!

Trybunał Konstytucyjny i urząd Rzecznika Praw Obywatelskich łączy ścisła współpraca na rzecz faktycznej realizacji konstytucyjnej zasady państwa prawa. Na rzecz ochrony obywateli przed naruszaniem sfery ich wolności i praw, w szczególności przez „złe prawo”, którego wciąż mamy w nadmiarze. Pozwolę sobie przypomnieć w tym kontekście słowa Edmunda Burke; „Złe prawa są najgorszym rodzajem tyranii”; „Tak jak kiedyś cierpieliśmy z powodu zbrodni, tak obecnie cierpimy z powodu praw”, to z kolei jakże aktualne słowa Tacyta.

Nie do przecenienia jest w tym zakresie rola Trybunału Konstytucyjnego jako negatywnego ustawodawcy; który poprzez swoje orzeczenia usuwa z systemu owo złe prawo; przepisy niezgodne z normami Konstytucji, co z kolei tworzy obowiązek stanowienia norm spełniających standardy konstytucyjne; obowiązek spoczywający na ustawodawcy i innych podmiotach dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej.

Niestety dotychczasowe doświadczenia nie świadczą o należytej determinacji administracji rządowej, w wykonywaniu zaleceń płynących z orzecznictwa Trybunału. Do jednej z największych bolączek, podnoszonych przez poprzedniego i obecnego Prezesa Trybunału, należy zaliczyć problem niewykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Z uwagi na zagrożenia, jakie dla praw i wolności obywatelskich stwarza ta sytuacja, również Rzecznik Praw Obywatelskich, (poczynając od początku 2007 r) podejmuje działania mające na celu wpływanie na zmianę tego stanu rzeczy. Prowadzę w tej sprawie korespondencję z Marszałkiem Sejmu, Prezesem Rady Ministrów i poszczególnymi ministrami, a także Prezesem Trybunału. Chciałbym przy okazji podziękować Panu Prezesowi za przekazanie aktualnego wykazu wyroków, których wykonanie wymaga stosownych działań prawodawcy, i który będzie stanowił podstawę moich dalszych czynności. Nasza współpraca w tym zakresie jest nieodzowna.

Niezależnie jednak od stałego z naszej strony nacisku oraz ponawianych pod adresem zarówno Rady Ministrów, jak i Parlamentu apeli, konieczne są zmiany systemowe, w postaci stałego monitoringu zapadających wyroków oraz przygotowywanie harmonogramu prac nad ich wykonywaniem. Cenną, ale nie wystarczającą w tym zakresie inicjatywę podjął jak wiadomo Senat. Pozwolę sobie wskazać na inny dobry wzorzec w postaci rozwiązania zastosowanego w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz postulować powołanie odpowiedniego pełnomocnika oraz zespołu do monitorowania wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego; pełnomocnika i zespołu usytuowanego przy Prezesie Rady Ministrów.

Kolejnym ważnym problemem są powstałe „zatory orzecznicze” w Trybunale. Podaje się, że na rozstrzygnięcie oczekuje około 220 wniosków, pytań i skarg. Liczba ta jest znacząca, a przy uwzględnieniu również wzrastającej liczby wnoszonych do Trybunału spraw i niższej liczbie wydawanych orzeczeń, nawet alarmująca (przypomnę, że w 2006 r. wpłynęło ogółem 400 spraw, w 2007 r. – 483 sprawy; przyjęto do rozpoznania merytorycznego: w 2006 r. – 197 spraw, w 2007 r. – 195; Trybunał wydał orzeczenia kończące postępowanie na etapie rozpoznania merytorycznego: w 2006 r. w 143 sprawach, w tym 104 wyroki, w 2007 r. – w 142 sprawach, w tym 73 wyroki).

Niepokojące zjawisko znaczącego wydłużania się czasu oczekiwania na rozpatrzenie sprawy dotyczy również wniosków składanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich – na rozpoznanie oczekują sprawy: jedna z 2004 r. (K 8/04), cztery z 2005 r. (K 6/05, U 5/05, K 32/05, K 50/05), jedna z 2006 r. – o szczególnie ważnym społecznie znaczeniu – wniosek w sprawie braku możliwości skutecznego wykonania wyroków orzekających eksmisję, w tym wobec osób znęcających się nad rodziną (K 19/06) oraz dwadzieścia cztery z 2007 r. (na 26 wniesionych). W sumie, nie licząc 3 tegorocznych, jest to 30 wniosków na których rozpoznanie ciągle oczekują oraz 16 skarg konstytucyjnych (4 z 2008).

Przyznam się, że składając kolejny wniosek zaczynam się zastanawiać, czy nie przyczyniam w ten sposób do dalszego powiększania tych „zatorów” i czy nie powinienem ograniczyć swojej w tym względzie aktywności. Jestem jednak pewny, że Trybunał Konstytucyjny, działający w tak znakomitym składzie, sukcesywnie i sprawnie usunie także ten problem.

Spośród wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku co najmniej kilka stanowi ogromne wyzwanie, jak np. w sprawie przepisów zobowiązujących budżet państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników (K 58/07), czy w sprawie zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Te być może nie są aż tak pilne, jak np. w sprawie odpowiedzialności karnej za publiczne pomawianie Narodu Polskiego o udział, organizowanie lub odpowiedzialność za zbrodnie komunistyczne lub nazistowskie – art. 132a kk (K 5/07). Z uwagi na toczącą się debatę w związku z tym przepisem i związane z tym czynności organów ścigania (np. casus Strachu Tomasza Grossa) zajęcie stanowiska przez Trybunał Konstytucyjny wydaje się niezwykle pożądane.

Uwzględniając orzecznictwo minionego roku, w mojej ocenie, niewątpliwie największe znaczenie – co do skutków społecznych i dla obszaru regulowanego zakwestionowanymi przepisami – miały orzeczenia Trybunału w sprawie lustracji (K 2/07) oraz w sprawie ze skargi konstytucyjnej dotyczącej usytuowania urzędu asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości (SK 7/06).

Sprawy te nadal zaprzętają naszą uwagę. Wydany w dniu 11 maja 2007 r. wyrok wywołuje wątpliwości interpretacyjne, na co zwrócił uwagę Marszałek Sejmu w swoim wystąpieniu z dnia 18 lipca 2007 r. Z uwagi na doniosłe znaczenie wyroku, zasadę ostateczności wyroków Trybunału oraz ich moc obowiązującą, możliwie pilne ustosunkowanie się Trybunału Konstytucyjnego do wątpliwości przedstawionych przez Marszałka Sejmu wydaje się niezbędne. Tym bardziej, że na rozpoznanie oczekują kolejne wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji

Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (wyłączony do odrębnego rozpoznania wnioski Rzecznika z dnia 20 kwietnia 2007 r. oraz dodatkowo wnioski z dnia 31 stycznia 2008 r. dotyczący zasad udostępniania dokumentów gromadzonych przez Instytut Pamięci Narodowej; w stosunku do dziennikarzy i naukowców).

Jak znaczącym problemem jest prawidłowe wykonywanie orzeczeń Trybunału dowodzą również działania podejmowane w sprawie asesorów. Pomimo tego, iż z momentem ogłoszenia sentencji wyroku upada domniemanie konstytucyjności skutecznie zaskarżonych przepisów i po stronie wszystkich organów państwa powstaje obowiązek powstrzymania się od stosowania niekonstytucyjnych, lecz nadal obowiązujących przepisów, zapowiadano niedawno powołanie 42 osób do pełnienia funkcji asesora sądowego i powierzenia im pełnienia funkcji sędziowskich, wbrew stanowisku Trybunału. M.in. w rezultacie podjętej przeze mnie interwencji Minister Sprawiedliwości poinformował mnie ostatnio, iż po wyroku Trybunału Konstytucyjnego nowi asesorzy nie będą powoływani.

Niezależnie jednak jak bardzo intensywna i owocna będzie praca Trybunału, jak bardzo często będziemy się do Trybunału ze skargami i wnioskami zwracali, źródło owego „złego prawa” leży oczywiście w wadliwym procesie stanowienia prawa. Powiem więcej; niezależnie od naszych wysiłków wadliwy proces stanowienia prawa zawsze będzie do tego złego prawa prowadził i próby jego naprawiania, jakkolwiek nieodzowne, zawsze będą niewystarczające. Witając z uznaniem tego rodzaju, inicjatywy, jak działania komisji sejmowej „Przyjazne Państwo”, której zadeklarowałem swoją pomoc i współdziałanie należy zdawać sobie sprawę, że są to działania o charakterze doraźnym tj. nie usuwającym źródeł i przyczyn wadliwego procesu legislacyjnego.

Również i tutaj doszliśmy do miejsca, w którym konieczne są zasadnicze zmiany systemowe. Niezbędne jest utworzenie swego rodzaju „sita”, uniemożliwiającego wprowadzanie do systemu prawnego przepisów wadliwych, które później muszą być z niego z takim nakładem pracy usuwane. Występujące w polskim systemie nadmierne przesunięcie ciężaru dbałości o rzetelność prawa na dokonywaną ex post kontrolę Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać zrównoważone przez organ, który będzie jej dokonywał prewencyjnie, na początku procesu legislacyjnego.

Wszystkie obecne instytucje (Rada Legislacyjna, Rządowe Centrum Legislacji, parlamentarne służby prawno-legislacyjne, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów) opiniujące projekty aktów normatywnych podporządkowane są służbowo i politycznie rządowi lub tworzącej go większości parlamentarnej - a więc mają ograniczoną niezależność i ich korygujący wpływ na działalność legislacyjną rządu jest siłą rzeczy również ograniczony.

Z tych względów, korzystając z tak doniosłej jak dzisiejsza okazji proponuję powołanie specjalnego organu Rady Stanu. Jako organu opiniującego projekty aktów ustawowych i innych aktów normatywnych, przygotowywanych przez wszystkie podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza oraz sprawującego swoistą pieczę nad poprawnością systemową i techniczno-legislacyjną procesu stanowienia prawa; obligatoryjnego uczestnika procesu legislacyjnego. Rada w swych opiniach oceniałaby zgodność projektu z Konstytucją i z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, jego spójność z systemem prawa, zgodność z zasadami techniki prawodawczej oraz ocenę skutków regulacji. Dokonywałaby tego rodzaju oceny przed przekazaniem projektu do Sejmu. Byłaby odpowiednikiem Trybunału

Konstytucyjnego tyle, że nie na końcu, lecz na początku procesu legislacyjnego.

Obowiązkiem Rady powinno być również przedstawianie opinii o programach prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczących projektów ustaw oraz dokonywanie okresowych ocen stanu prawa, w tym formułowanie programów de-regulacyjnych tj. propozycji i wniosków dotyczących eliminowania zbędnych i szkodliwych przepisów. Rada powinna także posiadać uprawnienie do badania niektórych obowiązujących ustaw w celu oceny skuteczności przyjętych rozwiązań (tzw. badania post-legislacyjnego), a także formułowania propozycji i wniosków dotyczących sposobu wdrażania prawa Unii Europejskiej.

Z pewnością realizacja wskazanych zadań przez niezależny, kolegialny organ istotnie przyczyniłaby się do – co najmniej – znaczącego zmniejszenia występujących dziś problemów. Oczekiwany skutkiem powinien być bowiem wzrost standardów, jakości stanowionego prawa. Być może dzięki temu prawo obywateli do dobrej legislacji byłoby wówczas skuteczniej zabezpieczone.

Jeśli rzeczywiście chcemy dokonać istotnej reformy państwa. Reformy niezbędnej do dalszej modernizacji kraju, wówczas niezbędnym jej warunkiem jest reforma wymiaru sprawiedliwości. Ta zaś z kolei jest niemożliwa bez reformy procesu stanowienia prawa, tak aby wymiar sprawiedliwości nie musiał zajmować się wieloma niepotrzebnymi sprawami, które wynikają z patologii samego prawa.

Przedstawiony tutaj w zarysie projekt Rady Stanu został szczegółowo przygotowany w toku prac powołanego przeze mnie Zespołu ds. opracowania projektu reformy procesu legislacyjnego i jest gotowy do przedstawienia organom posiadającym inicjatywę ustawodawczą. Mam nadzieję, że propozycja ta uznana zostanie za interesująca i godną rozważenia.

W związku z kończącą się kadencją sędziego Trybunału Konstytucyjnego serdecznie dziękuję za współpracę Panu Prezesowi Jerzemu Stępniewi, którego szczerze podziwiam za jego liczne osiągnięcia w działaniach na rzecz dobra wspólnego: jako sędziego sądu powszechnego, senatora, współautora doniosłej reformy samorządowej w Polsce i wreszcie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Liczę też, że dalsza współpraca obu instytucji – Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich – będzie rozwijała się równie pomyślnie.