

Rzeczpospolita, 27-03-2008

Polska potrzebuje drugiego Trybunału Konstytucyjnego

Proponuję powołanie nowego organu sprawującego pieczę nad poprawnością procesu stanowienia prawa. Można by go nazwać Radą Stanu lub Radą Prawniczą – pisze rzecznik praw obywatelskich

Zacznijmy od przypomnienia słów Edmunda Burke'a: „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 przez 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.

Co władze mają w nosie

Dotychczasowe doświadczenia nie świadczą jednak, mówiąc enigmatycznie, 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. Władze do tego powołane mają najwyraźniej w nosie swój konstytucyjny obowiązek, skoro na wykonanie czeka już ok. 130 orzeczeń Trybunału.

Z powodu zagrożeń, jakie dla praw i wolności obywatelskich stwarza ta sytuacja, również jako rzecznik praw obywatelskich podejmuję – od początku 2007 roku – działania mające na celu wpływanie na zmianę tego stanu. Prowadzę w tej sprawie obfitą korespondencję z marszałkiem Sejmu, prezesem Rady Ministrów i poszczególnymi ministrami, a także prezesem Trybunału, z którym powinna nas łączyć również w tym zakresie ścisła współpraca.

Rada Stanu byłaby odpowiednikiem Trybunału Konstytucyjnego, tyle że nie na końcu, lecz na początku procesu legislacyjnego

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 niewystarczającą inicjatywę w tym zakresie podjął, jak wiadomo, Senat.

Niezbędne jest sięgnięcie do innego rozwiązania, którego dobry wzorzec dostarcza praktyka zastosowana w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka: powołanie odpowiedniego pełnomocnika oraz zespołu do monitorowania wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – pełnomocnika i zespołu usytuowanego przy prezie Rady Ministrów.

Zatory w Trybunale

Jeszcze ważniejszym problemem są alarmujące 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 wskazuje, że jest to nie tyle problem organizacyjny, ile strukturalny. Warto przypomnieć, 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 roku – 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), czyli wnioski złożone jeszcze przez mojego poprzednika. Poza tym jedna z 2006 r. – o szczególnie dużym społecznie znaczeniu: wniosek w sprawie braku możliwości skutecznego wykonania wyroków orzekających eksmisję, w tym wobec osób znęcających się nad

rodziną (K 19/06) oraz 24 z 2007 r. (na 26 wniesionych). W sumie razem z trzema tegorocznymi są to 33 wnioski, na których rozpoznanie ciągle oczekuję, oraz 16 skarg konstytucyjnych (cztery z 2008 r.).

Pytania prawne bez odpowiedzi

Przyznam się, że składając kolejny wniosek, zaczynam się zastanawiać, czy nie przyczyniam się w ten sposób do dalszego powiększania tych zatorów i czy nie powinienem ograniczyć swojej w tym względzie aktywności.

Nierozpoznanych pozostaje także kilkadziesiąt pytań prawnych. Z uwagi na konsekwencje wszczęcia tego rodzaju postępowania w postaci zawieszenia postępowania przed sądem, który wystąpił z pytaniem, trzeba pamiętać o art. 45 ust. 1 konstytucji gwarantującym prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki oraz art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka domagającym się rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Warto przypomnieć, że spośród wniosków samego 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. Jeszcze bardziej pilne są takie wnioski, jak np. w sprawie odpowiedzialności karnej za publiczne pomawianie narodu polskiego o udział, organizowanie lub odpowiedzialność za zbrodnie komunistyczne lub nazistowskie – art. 132a k. k. (K 5/07).

Z powodu toczącej się niedawno debaty wokół książki Jana T. Grossa „Strach” i związanych z tym czynności opóźnianie zajęcia stanowiska przez Trybunał Konstytucyjny ma daleko idące negatywne skutki.

O wadze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tego rodzaju sprawach, ich znaczenia społecznego i politycznego świadczą chociażby dwa orzeczenia z ubiegłego roku – w sprawie lustracji (K 2/07) oraz w sprawie ze skargi konstytucyjnej dotyczącej usytuowania urzędu asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości (SK 7/06).

Oczekujące wnioski

Sprawy te nadal zaprzatają naszą uwagę. Wydany 11 maja 2007 r. wyrok wywołuje wątpliwości interpretacyjne, na co zwrócił uwagę marszałek Sejmu w swoim wystąpieniu z 18 lipca 2007 r. Z uwagi na doniosłe znaczenie tego wyroku 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 wniosek rzecznika z 20 kwietnia 2007 r. oraz dodatkowo wniosek z 31 stycznia 2008 r. dotyczący zasad udostępniania dokumentów gromadzonych przez Instytut Pamięci Narodowej dziennikarzom i naukowcom).

Jak znaczącym problemem jest prawidłowe wykonywanie orzeczeń Trybunału, dowodzą również działania podejmowane w sprawie asesorów. Chociaż 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 regulacji, zapowiadano niedawno powołanie 42 osób do pełnienia funkcji asesora sądowego i powierzenia im pełnienia funkcji sędziowskich, wbrew stanowisku Trybunału. Między innymi w rezultacie podjętej przeze mnie interwencji minister sprawiedliwości poinformował ostatnio, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego nowi asesory nie będą powoływani.

Sito jest niezbędne

Niezależnie od tego, jak bardzo intensywna i owocna będzie praca Trybunału, jak często będziemy się do niego ze skargami i wnioskami zwracali, to źródło złego prawa, o którym mówił cytowany na wstępie Edmund Burke, leży 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 zawsze będą niewystarczające. Witając z uznaniem inicjatywy takie jak sejmowa komisja „Przyjazne państwo”, której zadeklarowałem pomoc i współdziałanie, należy zdawać sobie sprawę, że są to działania doraźne, nieusuwające źródeł i przyczyn wadliwego procesu legislacyjnego.

Także tu 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 przewencyjnie, 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. Świadczą o tym najlepiej (czy też może najgorzej) osiągnięte obecnie rezultaty.

Pilnować początku

Z tych względów od pewnego czasu proponuję powołanie specjalnego 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. Organu, który wzorem Francji i innych krajów (Włoch, Belgii, Holandii, Hiszpanii, Luksemburga, a także Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego) mógłby się nazywać Rada Stanu lub – tak jak przed wojną w Polsce – Rada Prawnicza.

Postulując wówczas wprowadzenie takiego organu, Stanisław Estreicher (w jakże aktualnym opracowaniu „O udoskonaleniu ustawodawstwa” w pracy „O naprawę Rzeczypospolitej”, Kraków 1922) pisał, „... że mógłby się on znakomicie przyczynić do ułatwienia prac ustawodawczych, odciążając zarówno rząd, jak i Sejm, w niczym nie umniejszając ich prerogatyw ustawodawczych”.

Według naszego projektu (jego zarys w „Ius et lex” nr 1/2005, pt. „Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa”) Rada w swoich opiniach oceniałaby zgodność projektu ustawy z konstytucją i z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, jego spójność z systemem prawa, zgodność z zasadami techniki prawodawczej oraz skutki 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 propozycji i wniosków dotyczących eliminowania zbędnych i szkodliwych przepisów. Rada powinna także mieć uprawnienie do badania niektórych obowiązujących ustaw w celu oceny skuteczności przyjętych rozwiązań (tzw. badania postlegislacyjne), 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. Oczekiwanym skutkiem powinno być bowiem podniesienie standardów, jakości stanowionego prawa. Być może dzięki temu prawo obywateli do dobrej legislacji byłoby wówczas skuteczniej zabezpieczone.

Rada tańsza od Senatu

Jeśli rzeczywiście chcemy dokonać istotnej reformy państwa, reformy niezbędnej do dalszej modernizacji kraju, to 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 przeze mnie na forum zgromadzenia ogólnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego 12 marca br. gotowy 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 interesującą i godną rozważenia. Jeśli oczywiście zależy nam na naprawie procesu stanowienia prawa.

Zapytany o koszty mógłbym odpowiedzieć, że powołanie takiej instytucji zaoszczędziłoby nam przynajmniej części tych strat, które pociąga za sobą funkcjonowanie złego prawa. Ale konkretnie rzecz biorąc, nie byłyby wyższe niż Rządowego Centrum Legislacji, a na pewno bez porównania niższe od kosztów utrzymania Senatu. Powinien on być wówczas zmniejszony co najmniej o połowę, a być może nawet o dwie trzecie. Bowiem tego rodzaju reforma, mając znaczenie strukturalne, nie tyle polegałaby na powołaniu jeszcze jednego organu, ile na przejściu i skuteczniejszej realizacji zadań, którym istniejące instytucje nie są w stanie podołać.

Autor jest rzecznikiem praw obywatelskich, prawnikiem i dyplomata, założycielem fundacji Ius et Lex

Źródło : Rzeczpospolita