

I. ARTYKUŁY

JANUSZ KOCHANOWSKI

O NAPRAWIE PROCESU STANOWIENIA PRAWA*

Trybunał Konstytucyjny i urząd Rzecznika Praw Obywatelskich łączy ścisła współpraca na rzecz 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. Warto przypomnieć w tym kontekście słowa Edmunda Burke'a: „Złe prawa są najgorszym rodzajem tyranii”. „Tak jak kiedyś cierpielśmy z powodu zbrodni, tak obecnie cierpimy w 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. Wprowadza to z kolei 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, wskazywanych przez poprzedniego i obecnego Prezesa Trybunału, należy zaliczyć problem niewykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego¹.

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. Prowadzi w tej sprawie korespondencję z Marszałkiem Sejmu, Prezesem Rady Ministrów i poszczególnymi ministrami, a także Prezesem Trybunału. Dzięki przekazanemu Rzecznikowi przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego aktualnemu wykazowi wyroków, których wykonanie wymaga stosownych działań prawodawcy, możliwe będzie – na jego podstawie – podjęcie dalszych czynności także przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Współpraca w tym zakresie jest nieodzowna.

Niezależnie jednak od stałego nacisku ze strony Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika oraz apeli ponawianych zarówno pod adresem Rady Ministrów, jak

* Fragmenty wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, dra Janusza Kochanowskiego, na forum Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa, 12 marca 2008 r

¹ Zob. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, cz. IV – Przegląd orzeczeń TK niezrealizowanych przez prawodawcę*, Warszawa 2008, s. 232-243, 99 pozycji.

i Parlamentu, konieczne są zmiany systemowe w postaci stałego monitoringu zapadających wyroków oraz przygotowywanie harmonogramu prac związanych z ich wykonywaniem. Cenną, ale niewystarczającą w tym zakresie inicjatywę podjął – jak wiadomo – Senat.

Można wskazać inny dobry wzorzec w postaci rozwiązania zastosowanego w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz postulować powołanie odpowiedniego pełnomocnika oraz usytuowanego przy Prezesie Rady Ministrów zespołu do monitorowania wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Kolejnym ważnym problemem są powstałe „zatory orzecznicze” w Trybunale. Podaje się, że na rozstrzygnięcie oczekuje ok. 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 (w 2006 r. wpłynęło ogółem 400 spraw, a 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, a 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. (K8/04), 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 trzech tegorocznych, jest to 30 wniosków, na których rozpoznanie Rzecznik ciągle oczekuje, oraz 16 skarg konstytucyjnych (cztery z 2008 r.). Skłania to do zastanowienia się, czy składając kolejny wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich – jako „wiodący klient Trybunału” – nie przyczynia się do dalszego powiększania tych „zatorów” i czy nie powinien ograniczyć swojej aktywności w tym względzie. Należy oczekiwać, 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 r. 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, choć może nie są one aż tak pilne, jak w przypadku sprawy dotyczącej 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 uwagi na toczącą się debatę wokół tego przepisu i związanych z nim czynności organów ścigania (np. casus *Strachu* Jana Tomasza Grossa), zajęcie stanowiska przez Trybunał Konstytucyjny wydaje się niezwykle pożądane.

Uwzględniając orzecznictwo minionego roku, w ocenie Rzecznika niewątpliwie największe znaczenie – co do skutków społecznych i dla obszaru regulowanego zakwestionowanymi przepisami – miały orzeczenia Trybunału

w sprawie lustracji² oraz w sprawie ze skargi konstytucyjnej dotyczącej usytuowania urzędu asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości (SK 7/06).

Sprawy te nadal zaprzętają uwagę. Wydany 11 maja 2007 r. wyrok dotyczący lustracji wywołuje wątpliwości interpretacyjne, na co zwrócił uwagę Marszałek Sejmu w swoim wystąpieniu 18 lipca 2007 r. Uwzględniając 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 dziennikarzom i naukowcom dokumentów gromadzonych przez Instytut).

Jak istotnym problemem jest prawidłowe wykonywanie orzeczeń Trybunału, dowodzą również działania podejmowane w sprawie asesorów. Mimo że z momentem ogłoszenia sentencji wyroku upada domniemanie konstytucyjności skutecznie zaskarżonych przepisów i po stronie wszystkich organów państwa powstaje obowiązek powstrzymania się od stosowania niekonstytucyjnych, choć nadal obowiązujących przepisów, zapowiadano niedawno powołanie 42 osób do pełnienia funkcji asesorów sądowych i powierzenie im obowiązków sędziowskich, wbrew stanowisku Trybunału. Między innymi w rezultacie podjętej przez Rzecznika interwencji Minister Sprawiedliwości poinformował ostatnio, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego nowi asesorzy nie będą powoływani.

Niezależnie jednak od tego, jak bardzo intensywna i owocna będzie praca Trybunału, jak często będziemy się zwracali do Trybunału ze skargami i wnioskami, źródło „złego prawa” leży oczywiście w wadliwym procesie stanowienia prawa. Mimo podejmowanych wysiłków, wadliwy proces stanowienia prawa zawsze będzie prowadził do owego „złego prawa”, a próby jego naprawiania – jakkolwiek nieodzowne – zawsze będą niewystarczające, zwłaszcza że wzrasta ilość stwierdzeń niekonstytucyjnych przepisów prawa. Witając z uznaniem tego rodzaju inicjatywy, jak działania komisji sejmowej „Przyjazne Państwo”, należy zdawać sobie sprawę, że są to działania o charakterze doraźnym, a zatem nieusuwającym 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 wadliwych przepisów, 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 prawnolegislacyjne, Urząd Komitetu Integracji

² Wyrok TK dotyczący lustracji oraz dostępu do archiwów IPN (K 2/07), zob. *ibidem*, s. 53-61.

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 jest siłą rzeczy również ograniczony.

Z tych względów uzasadnione jest powołanie specjalnego organu, który zgodnie z tradycją szeregu krajów nazywa się Radą Stanu, lub – w nawiązaniu do polskiej tradycji przedwojennej – Radą Prawniczą. Działałaby ona jako organ opiniujący projekty aktów ustawowych i innych aktów normatywnych, przygotowywanych przez wszystkie podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, oraz sprawujący swoistą pieczę nad poprawnością systemową i techniczno-legislacyjną procesu stanowienia prawa – jako obligatoryjny uczestnik procesu legislacyjnego.

Rada w swych opiniach oceniałaby zgodność projektów aktów prawnych z Konstytucją i z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, ich spójność z systemem prawa, zgodność z zasadami techniki prawodawczej oraz ocenę skutków regulacji. dokonywałaby tego rodzaju oceny przed przekazaniem każdego 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 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 którego to zakresu mamy coraz więcej postępowań wszczętych przez Komisję Europejską przeciwko Polsce, a dotyczących niezgodności prawa polskiego z prawem unijnym.

Z pewnością realizacja wskazanych zadań przez niezależny, kolegialny organ istotnie przyczyniłaby się do – co najmniej – znaczącego zmniejszenia występujących dziś problemów. Oczekiwanym 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, niezbędnej do dalszej modernizacji kraju, to niezbędnym jej warunkiem będzie 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 utworzenia Rady Stanu został szczególnie przygotowany w toku prac powołanego przez Rzecznika zespołu ds. opracowania projektu reformy procesu legislacyjnego i jest gotowy do przedstawienia organom posiadającym inicjatywę ustawodawczą. Można mieć nadzieję, że propozycja ta uznana zostanie za interesującą i godną rozważenia.

*Dr Janusz Kochanowski jest
Rzecznikiem Praw Obywatelskich.*