



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1783)

342. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 19 października 2010 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie „Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku” (druk senacki nr 973).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2010 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (sygn. akt SK 38/09).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r. dotyczącego ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (sygn. akt P 29/08).
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r. dotyczącego ustawy o izbach lekarskich (sygn. akt P 28/09).
5. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r. dotyczącego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (sygn. akt S 2/10).

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 50)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę państwa, otwieram niezwykle, uroczyste posiedzenie Komisji Ustawodawczej, mamy bowiem zaszczyt gościć pana prezesa Trybunału Konstytucyjnego i dyrektorów z Trybunału Konstytucyjnego.

Pojawienie się u nas pana prezesa zawsze wiąże się, powiedziałbym, z takim naszym, senatorów, dobrym samopoczuciem, ponieważ jesteśmy partnerami – choć może to za dużo powiedziane – w każdym razie jesteśmy tym współczynnikiem, który realizuje posłannictwo Trybunału. Przecież po to są wyroki, żeby je realizować, wykonywać, a nam udało się stworzyć pewien system i być konsekwentnymi w tych działaniach. Pan prezes już niejednokrotnie zwracał na to uwagę, dziękując nam, zauważając nasz wkład zarówno 15 września, podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak i na dwudziestopięciolecie Trybunału Konstytucyjnego, w której to uroczystości miałem przyjemność uczestniczyć. Przysłał także na moje ręce list, w którym dziękuję za współpracę, podkreślając nasz dorobek w wykonywaniu orzeczeń.

Tak więc jest nam bardzo, bardzo miło gościć pana prezesa. Jesteśmy naprawdę zaszczytzeni nie tylko z powodu dostojności pańskiej funkcji, ale przede wszystkim ważna jest dla nas ciepła atmosfera, jaką pan prezes nam przekazuje, tworząc nią bardzo miłą i serdeczną współpracę. Tak więc jest nam szczególnie miło, że pan prezes wygospodarował czas, aby podzielić się z nami informacją o istotnych problemach wynikających z działalności orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Oddaję głos panu prezesowi.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Dla mnie i dla Trybunału jest to zaszczyt, że mogę wystąpić przed Komisją Ustawodawczą Senatu, która ma tak wielkie zasługi w konstytucjonalizacji polskiego systemu prawa. O tym zresztą jest mowa nie tylko w naszym podziękowaniu, które przekazałem na ręce pana przewodniczącego, ale także w tych materiałach. Oprócz tego, że odbyła się ta konferencja, ukazała się też „Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego”, która również pokazuje ogromny wkład Senatu, właśnie państwa komisji, w realizację orzeczeń Trybunału, i to nie tylko bieżących, ale także zaległych. Mam nadzieję, że dzisiaj przekazemy państwu tę księgę. Wiadomo, że konstytucja jest w tej

chwili prawem żywym i nierealizowana przestaje być prawem. Jest to zmiana w stosunku do dawnych czasów, kiedy to konstytucja w dawnym systemie, nie tylko zresztą w naszym kraju, ale i w innych krajach, była bardziej deklaracją polityczną. Teraz Konstytucja RP jest żywym prawem, które w związku z tym musi być realizowane, a wkład w to Komisji Ustawodawczej Senatu, a potem całego Senatu, jest naprawdę fantastyczny. I za to na wstępie chciałem jeszcze raz podziękować, co pewnie zrobię jeszcze i na końcu.

Proszę państwa, będę starał się mówić krótko, bo panie i panowie senatorowie otrzymali już naszą informację za 2009 r. Chcę tylko przypomnieć, że spotykamy się w dość szczególnych okolicznościach i w terminie późniejszym niż zwykle, co jest wynikiem tragicznych wydarzeń 10 kwietnia i trwania żałoby narodowej. Zarówno bowiem Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak i potem to spotkanie, można powiedzieć, przesłuchanie – mam nadzieję, że życzliwe – przez komisję senacką i sejmową, były planowane na dzień 14 kwietnia. To zostało przesunięte, uroczyste zgromadzenie odbyło się dopiero we wrześniu... w październiku, tak, w październiku, bo chcieliśmy, żeby odbyło się już z udziałem nowego prezydenta.

Jednocześnie chcę, jeżeli można, powiedzieć – to taki osobisty akcent – że jest to dla mnie wielki żal, że w perspektywie zmian w składzie sędziowskim, które nastąpią po 2 grudnia tego roku, ostatni raz zabieram głos na posiedzeniu Szanownej Komisji. Robię to po raz ostatni, co jest dla mnie dużym przeżyciem. Chcę też wyrazić duży żal, że nie będę miał już szansy spotkać się z tą komisją, ze znakomitymi prawnikami, zresztą nie tylko prawnikami, ze wszystkimi, którzy wspólnie z Trybunałem pełnią – niezależnie od swoich innych funkcji – wielką misję konstytucjonalizacji polskiego prawa, czyli motoru wszystkich zmian, przekształceń demokratycznych, transformacji ustrojowej, a także wejścia Polski do Unii.

Chcę też państwa poinformować, że będziemy rozpatrywali – jest już wyznaczona przeze mnie data, 10 listopada, o czym już powiedziałem – bardzo ważną rzecz. Mianowicie został zaskarżony, co do zgodności z Konstytucją RP, traktat lizboński. Jest tutaj trzydzieści sześć zarzutów, a główny zarzut, postawiony przez grupę posłów i senatorów, jest taki, że ten traktat narusza zasadę suwerenności, która, wiadomo, jest mocno postawiona w Konstytucji RP, w preambule, a która to zasada jest rozwinięta w dalszych artykułach. Tak więc Trybunał będzie musiał wypowiedzieć się na ten temat, być może na nowo zdefiniować suwerenność w warunkach integracji europejskiej. Jest to bowiem pewna zmiana, którą naród przyjął w wyniku ratyfikacji, a przede wszystkim przyjęła ją władza ustawodawcza. Tak więc jest to bardzo ważne.

Proszę państwa, może nie będę mówił o danych statystycznych, bo państwo mają je w informacji. Może przypomnę tylko, że Trybunał wydał w 2009 r. siedemdziesiąt osiem wyroków i tyle samo postanowień kończących postępowania, w sumie wydaliśmy wyroki w stu sześćdziesięciu ośmiu sprawach, co w ostatnich latach jest normą. To jest dużo, zważywszy na to, że Trybunał rozstrzyga sprawy w składach pięcioosobowych i piętnastoosobowych. Dojście do konsensusu w Trybunale jest jego walorem, bo piętnastu czy pięciu sędziów dochodzi do rozstrzygnięcia albo zgodnego, albo przyjętego przynajmniej większością głosów. To ma stanowić pewną formalną gwarancję, że decyzja jest wyważona, że nie jest to posunięcie, które może siać destrukcję w systemie prawa, bowiem my wszyscy jesteśmy odpowiedzialni za stabilność państwa i stabilność prawa.

Chciałbym podkreślić, że wśród tych wszystkich wyroków z 2009 r. – nie będę ich omawiał, państwo mają to w informacji, staraliśmy się robić te różne zestawienia przejrzyste – było też pierwsze w historii postanowienie o rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. To jest postanowienie z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, które, przypominę, dotyczy tego, że między prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a prezesem Rady Ministrów zaistniał spór dotyczący określenia centralnego, konstytucyjnego organu państwa uprawnionego do reprezentowania Rzeczypospolitej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa.

Innych orzeczeń nie będę tu omawiał, zresztą są one państwu na pewno znane. Wydaje mi się, że wspomniane orzeczenie było chyba potrzebne, bo na jakiś czas uspokoiło trochę dyskusję o zmianie Konstytucji RP. Jeśli bowiem konstytucja miałaby być zmieniana, to jedynie z wielką rozwagą, ponieważ jest ona kotwicą, która trzyma cały system. Pospieszne zmiany w konstytucji grożą destrukcją w systemie prawa i w ciągłości naszej państwowości, już tej niepodległej, po 1989 r. czy, w zależności od tego jak liczymy, po 1990 r.

Do szczególnie doniosłych wyroków można zaliczyć – choć wszystkie wyroki i postanowienia były ważne – wyroki w sprawach: konstytucyjnie dopuszczalnych granic działania Centralnego Biura Antykorupcyjnego, było to związane z definicją korupcji; spółdzielczości mieszkaniowej, która w Polsce jest ciągle ważną sprawą; wliczania ocen z religii do średniej; zasad finansowania szkolnictwa wyznaniowego; mechanizmu operowania klauzulami tajności, czy też wyrok – mający duże znaczenie z punktu widzenia ochrony praw człowieka – w kwestii zasad orzekania o niezdolności do służby w Policji. Chodziło o to, czy jeśli ktoś jest chory na HIV, to czy automatycznie powinno się go pozbawiać prawa do wykonywania zawodu. Nie będę przywoływał sygnatur tych orzeczeń, bo panie i panowie senatorowie mają to w przedstawionej informacji. I chociaż można powiedzieć, że wszystkie wyroki były ważne dla określonych kręgów zainteresowań, w tym te podatkowe i związane z zakresem ubezpieczeń społecznych, jednak te, o których powiedziałem, w 2009 r. chyba najbardziej poruszały opinię społeczną, miały najszerszy wydzźwięk.

Jednocześnie chcę powiedzieć, że po raz pierwszy rozpatrzyliśmy więcej spraw niż wpłynęło, to znaczy rozpatrzyliśmy ich sto pięćdziesiąt siedem w stosunku do stu czterdziestu dwóch, które wpłynęły – oczywiście wpłynęło ich znacznie więcej, ale tylko te zostały dopuszczone do rozpoznania. Daje to dobrą nadzieję, że może będziemy redukowali też zaległości z lat wcześniejszych, które zresztą są przedmiotem troski wszystkich organów w państwie.

Ponieważ składam informację już pod koniec tego nowego roku, może powiem krótko, jak wygląda sytuacja w tej chwili. Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, powiem o tym krótko, skrótowo, dobrze?

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Dobrze.)

Obecnie w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym znajduje się około dwustu spraw, nie licząc tych będących na etapie wstępnej kontroli, i to oczywiście jest dużo. Najważniejsze z nich, na pewno państwo o nich słyszeli, to: sprawa Komisji Majątkowej – jesteśmy w trakcie dyskusji nad nią i mam nadzieję, że będzie wyznaczony termin rozprawy; bardzo trudna społecznie sprawa składek na ubezpieczenia zdrowotnej rolników, czyli KRUS – tu już jest wyznaczony termin rozprawy;

sprawa dekretu o stanie wojennym – nie mamy jeszcze wyznaczonego terminu rozprawy, jesteśmy po wielu dyskusjach, dotyczących konstytucyjności. Również przed nami sprawa szczególnie skomplikowana, wielowątkowa, o której już mówiłem, znajdująca się na styku prawa konstytucyjnego, europejskiego i międzynarodowego, sprawa traktatu z Lizbony.

To są chyba najważniejsze sprawy, w tej chwili proces przygotowania do tych rozpraw jest bardzo zaawansowany, w niektórych przypadkach już są wyznaczone terminy. Wspomniałem o tym, bo choć dotyczy to jednak roku 2010, to na pewno panie i panów senatorów też interesuje, co dzieje się w tej chwili. Zresztą sprawozdanie, z uwagi na tragedię smoleńską, jest składane w nietypowym okresie.

Chciałbym też zapewnić państwa – bo jeszcze przez półtora roku będę prezesem – że dołożę wszystkich starań, aby przynajmniej większość z tych spraw, które wymieniłem, a które w tej chwili są bardzo nośne społecznie, znalazła swój finał przed końcem mojej misji w Trybunale. Jednak nie zależy to tylko od prezesa, ale i od tego, kiedy w wyniku kolejnych dyskusji i spotkań uzyskamy przynajmniej większość kierunkową i rozpoczniemy rozprawy, które często pewne rzeczy zmieniają.

Już nie będziemy mówić o tych terminach rozpraw... Powiem tylko, że w sprawie KRUS jest już wyznaczony termin, a 27 października mamy też kolejny termin odroczonej sprawy o uchylenie immunitetu sędziom, którzy orzekali na podstawie działających wstecz przepisów dekretu o stanie wojennym. Oczywiście 10 listopada, już o tym mówiłem, jest kwestia traktatu z Lizbony. Wróci też problematyka spółdzielczości mieszkaniowej, tutaj głównie chodzi o uprawnienia spółdzielczości mieszkaniowej do gruntów, są to często bardzo skomplikowane sytuacje, to zostało zaskarżone i chcemy to jednak rozstrzygnąć. No i jeszcze sprawa dostępu do archiwów IPN, która, jak wiele innych, porusza opinię publiczną z uwagi na wyraźny aspekt polityczny. Trybunał stara się nie wchodzić w sprawy polityczne, trzymać się konstytucji, ale, jak wiadomo, ze swej natury sprawy konstytucyjne mają też przełożenie na sprawy polityczne, w związku z czym budzą ogromne zainteresowanie całej opinii publicznej czy poruszają przedstawicieli wszystkich organów władzy w państwie.

Wracając do 2009 r., chcę powiedzieć, że osiemnaście wyroków, niemal 1/4, bo 23%, zapadło przy zdaniach odrębnych. Jest tutaj, niestety, znaczący wzrost w stosunku do lat poprzednich i całą pewnością nie jest to zjawisko pożądane. Można mówić, że instytucja zdania odrębnego z jednej strony sugeruje istnienie konfliktów czy podziałów w Trybunale, co nie jest dobre, jednak z drugiej strony jest to wyraźny znak, że jesteśmy w pełni transparentni, bowiem pokazywanie zdań odrębnych ukazuje kluczowe punkty sporne w danej sprawie. Oczywiście o tym, co będzie, przesądza wyrok Trybunału, czyli głos większości. Ze zdaniem odrębnymi jest tak, że trochę osłabiają one powagę Trybunału i pewności prawa. Nasz system przyjął zdania odrębne i są one wygłaszane, a potem, jak pani senator i panowie senatorowie wiedzą, publikowane. Ich wzrost nie jest do końca chyba rzeczą dobrą, trzeba jednak pamiętać o tym, że skład Trybunału jest złożony i potem decyduje większość, a sprawy są rzeczywiście bardzo trudne. Z tym, że – i o tym chciałbym powiedzieć – czasami te zdania odrębne dotyczą tylko pewnego fragmentu uzasadnienia czy wyroku. I tutaj jest podawany ten znany przykład ustawy lustracyjnej, bowiem było tak, że w końcu orzekło trzynastu sędziów i było dziewięć zdań odrębnych. Wszyscy studenci mnie pytają, jak to możliwe, że zapadł taki wyrok, chociaż było siedemdziesiąt osiem zarzutów. To było tak, że różnie to

się rozkładało w ramach poszczególnych zarzutów, niektórzy z sędziów zgłaszali zdania odrębne tylko do pewnych zarzutów, a w sumie zawsze decydowała większość.

Chcę też przypomnieć, że pierwsze, historyczne, orzeczenie Trybunału, z 28 maja 1986 r. – Trybunał został utworzony w 1985 r., mamy dwudziestą piątą rocznicę jego powstania – zapadło przy zdaniu odrębnym sędziego, w tej chwili już nieżyjącego, Remigiusza Orzechowskiego. O ile wiem, był on też związany z pracą w polskim parlamencie, prawda?

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, tak.)

To był bardzo wybitny prawnik, który przyszedł do Trybunału z biura sejmowego. I on już wtedy zgłosił zdanie odrębne do ważnego wyroku, w sprawie źródeł prawa. Trybunał ferował wtedy zasadę, że to ustawa decyduje i wydał dość zdecydowane orzeczenie, idące w ślad za orzecznictwem NSA, na temat źródeł prawa. Teraz to wydaje się banalne, ale wtedy torowało to drogę do jasnej koncepcji źródeł prawa i priorytetu ustawy, czyli wyłączności ustawy w sprawach o prawa i wolności obywatelskie.

Wydaliśmy także siedem postanowień sygnalizacyjnych, ale może nie będę ich omawiał. Po prostu czasami nie jesteśmy – jeżeli można tak powiedzieć – zadowoleni, bo nasze sygnalizacje, wskazujące na luki w prawie, nie zawsze są podzielane. Tam chodziło o taką znaną sygnalizację, z 16 czerwca 2009 r. S4/09, wskazującą na luki prawne w regulacjach dotyczących szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty. Nasz punkt widzenia nie został podzielony przez rząd i my się z tym do końca nie zgadzamy. Oczywiście, sprawa jest szalenie trudna, jak wszystkie ubezpieczenia społeczne. Może nie będę omawiał tej sygnalizacji, jednak daję pod rozwagę Wysokiej Komisji to, że może warto do pewnych spraw wracać, jeszcze raz im się przyjrzeć, a także – patrząc na ustawodawstwo bardziej strategicznie, uwzględniając to, że wyrok jest pewną inspiracją do porządkowania bardzo skomplikowanego systemu prawa – może warto do tych spraw wrócić. Innych sygnalizacji nie będę omawiał, bo one nie zawsze są zrealizowane, tylko czasami są uwzględniane, oczywiście na to już nie mamy wpływu. Tak więc jest to tylko taka sugestia dla władzy ustawodawczej Senatu i Sejmu, może warto raz jeszcze przeanalizować to, co sugerujemy, bo nie zawsze pominięcie tych sygnalizacji jest właściwe.

Chciałbym też zwrócić uwagę na to, że Senat, w przeciwieństwie do Sejmu, dość rzadko występuje z wnioskami inicjującymi postępowanie przed Trybunałem. Senat korzysta z tego rzadko, a przecież mógłby – to taka moja nieśmiała sugestia – częściej korzystać z prawa do inicjowania tych postępowań, jeśli uważa, że władzy ustawodawczej potrzebne byłoby orzeczenie Trybunału, bo dana sprawa ma rangę konstytucyjną. Posłowie dość często z tego prawa korzystają, a senatorowie już rzadziej.

Jeszcze raz chciałbym przypomnieć, że w naszym orzecznictwie w 2009 r., o czym sporo piszemy, bardzo wiele miejsca zajmują konstytucyjne standardy tworzenia prawa. Jak wiadomo, ustawa wiąże między innymi dlatego, że uchwała ją władza ustawodawcza, będąca reprezentantem suwerena, czyli narodu, tak więc niejako wynika to z urzędu. Jednak prawo musi być tworzone według określonej procedury legislacyjnej, bowiem to ona daje gwarancję, że to, co potem ma być powszechnie wiążące, rzeczywiście jest dobrze zrobione. Zauważamy, że Senat czasami przekracza dopuszczalny zakres poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm. To delikatna sprawa, my tylko zwracamy na to, jeżeli można, uwagę, choć może psuje to dobry nastrój. Zwracałem już uwagę na to, czasami Senat ma dość ograniczoną pozycję, w kontekście te-

go, w jakim zakresie może zgłaszać poprawki. Przecież tam, gdzie przekracza zakres poprawek, przyjęty w procedurze ustawodawczej, ma jeszcze możliwość zgłoszenia własnej inicjatywy ustawodawczej, może inicjować postępowania. Zwracam na to uwagę, bowiem wynika to z mojej roli, Trybunał zawsze jest też kontrolerem procesu ustawodawczego i robi to *ex officio*, oczywiście nie musi czekać, aż na wniosek w każdej sprawie wpłynie do Trybunału.

Jeżeli można, korzystając z okazji, chciałbym jeszcze poruszyć problem właściwego wyboru kandydatów na sędziów Trybunału. Przepraszam, że o tym mówię, ale w tym roku jest wielka zmiana, odchodzą cztery osoby, w tym prezes i wiceprezes, a wkrótce, bo sześć miesięcy potem, odchodzi kolejny sędzia, wybitny, pani profesor Łętowska. Tak więc jest to bardzo wielka zmiana i nie muszę pani senator i panów senatorów przekonywać, że jest szalenie ważne, kto będzie sędzią Trybunału, bowiem każdy głos decyduje o sprawach ogromnej wagi dla państwa. W tej chwili w myśli anglosaskiej – gdzie sądownictwo zawsze miało wielką wagę, a u nas może też będzie miało coraz większą – zwraca się uwagę na tak zwany zwrot aretyczny, to znaczy, że w orzekaniu decyduje też osobowość sędziego. Prawda? Każdy ma prawo do swojej osobowości, dlatego wśród znakomitych prawników i praktyków ze świata doktryny prawnej warto poszukać takich osób, które dadzą gwarancję, że będą spełniały nie tylko wysokie standardy prawa, ale i najwyższe standardy etyczne w sensie niezależności. Rzeczywiście, Trybunał ma wielką władzę i jako jedyny organ w państwie może powiedzieć władzy ustawodawczej, Sejmowi i Senatowi, że nie wszystko jej wolno. To jest wielka władza i wielka odpowiedzialność i wtedy jest dobrze wykonywana, kiedy – oczywiście w ramach konstytucji i naszej procedury – te wybrane osoby spełniają najwyższe standardy. Jak wiemy, takie osoby są, dlatego szkoda, że w tym roku nie toczy się jakaś szersza dyskusja na temat postawy intelektualnej i etycznej tych osób, oczywiście związanej z orzekaniem, bo zawsze istnieje też sfera prywatna każdego człowieka, w którą nie warto ingerować. Tak więc ważne są te trzy cechy: integralność intelektualna, integralność aksjologiczna, czyli etyczna, i pewne cechy osobowościowe. Sędzia musi bowiem orzekać w zespołach i musi być jednak gotowy, tak jak i inni, żeby w składzie pięcioosobowym czy piętnastoosobowym w sprawach trudnych szukać możliwego do przyjęcia kompromisu. Wtedy może byłoby mniej zdań odrębnych. Oczywiście, powinien protestować, kiedy jego sumienie mówi mu, że już doszedł do pewnej granicy, do ściany. Przepraszam, że o tym mówię, ale jest to bardzo ważne.

Ja już odchodzę, a chciałbym też zasygnalizować, że zmiana składu może w przyszłym roku spowodować wydłużenie czasu rozpatrywania spraw. Nowi sędziowie będą musieli wejść w swoje obowiązki, a, jak wiadomo – w przeciwieństwie do sądów powszechnych czy administracyjnych – w Trybunale nie ma niższej instancji, gdzie ktoś może zdobyć warsztat sędziowski. Warsztat sędziego Trybunału oczywiście wymaga zarówno wiedzy prawniczej, a właściwie pewnej postawy intelektualnej, humanistycznej, jak i zapoznania się ze wszystkimi elementami konstytucjonalizmu. Tu-taj chodzi o szerokie orzecznictwo: naszego Trybunału, sądów trybunałów międzynarodowych, ze Strasburga i Luksemburga, a także innych sądów konstytucyjnych, w których są inne sposoby procedowania, tak więc dokonuje się pewien spór o prawo. Mówiąc krótko, najlepszymi kandydatami są tacy sędziowie, którzy otarli się o tę problematykę, choćby tacy, którzy pracowali w Trybunale jako doradcy naukowcy czy jako pracownicy. Jest profesor Tuleja, który był szefem biura, nie wydaje decyzji, zresztą

stawiano mu taki zarzut. Profesor Gromski, który był doradcą naukowym, a w tej chwili jest dziekanem wydziału prawa we Wrocławiu. Jest też na pewno państwu znany profesor Wójtowicz, znawca prawa międzynarodowego, prorektor, a także doradca. Jest też taka znakomita postać, jak pan prokurator Szczaśka, dyrektor Biura Spraw Konstytucyjnych w Prokuraturze Generalnej, który zawsze przed Trybunałem reprezentował prokuratora generalnego. Tak więc jest to znakomity znawca, prokurator, chyba od roku w stanie spoczynku, który uczestniczył we wszystkich sprawach, jakie były przed Trybunałem. Są też i inni kandydaci, którzy mają i odpowiedni cenzus naukowy, i autorytet, a także rozumieją problematykę Trybunału, czyli mieliby łatwość wejścia w jego prace, choć oczywiście każdy może się tego nauczyć.

Na końcu chciałbym powiedzieć o uwagach odnośnie do wykonania orzeczeń – są tu komplementy pod adresem i Wysokiej Komisji, i całego Senatu. Chcę wyraźnie podkreślić, że działalność komisji spowodowała ogromną zmianę jakościową w wykonywaniu orzeczeń i że ta owocna współpraca jest znakomita. O tym mówiliśmy już wielokrotnie podczas obchodów dwudziestopięciolecia, mieliśmy też specjalne spotkanie z panem przewodniczącym i z paniami oraz panami senatorami w siedzibie Trybunału w grudniu 2009 r. Chcę jednak podkreślić, że nasza rola w konstytucjonalizacji polskiego prawa, która jest istotą zmian demokratycznych, też jest ograniczona, ponieważ my możemy się wypowiadać jedynie przez orzecznictwo. W tej chwili mamy taką regulację, która ogranicza naszą rolę wyłącznie do tego. Tak więc mimo iż nasze spotkania były bardzo owocne, jednak nie mogą one zastąpić autentycznej wykładni, jaka może zostać dokonana, z racji naszej pozycji ustrojowej, tylko poprzez orzecznictwo.

Jeszcze raz chcę skomplementować, że Senat w tej chwili też, niezależnie od tego, czego już dokonał, nie tylko rozwiązuje sprawy na bieżąco, ale załatwił też ogromną ilość spraw zaległych. Senat stara się – rozumiem, że też personalnie w postaci pana przewodniczącego i całej komisji – jak najszerszej analizować inicjatywy pod kątem zmierzania do wydawania większych ilości orzeczeń albo szerszego zakresu rozpatrywanych spraw. Bowiem Trybunał, wypowiadając się w jakiejś konkretnej sprawie, jest ograniczony do zakresu skargi, my nie możemy wyjść poza zaskarżone przepisy i podane wzorce, a przecież często ten wyrok wskazuje na dużo więcej podobnych deregulacji czy spraw. To wynika z uzasadnienia i jest sygnałem, że trzeba spojrzeć szerszej na system prawny, przy założeniu, że trzeba go porządkować z uwagi na te wszystkie zmiany, którym Polska podlega, bo ciągle jeszcze trwa jej transformacja ustrojowa i integracja z Unią Europejską.

Proszę państwa, nie chcę już przedłużać, ale jeszcze raz dziękuję za to, że Senat często wraca do pewnych spraw, jak na przykład do znanej sprawy dopuszczalności zestrzelenia samolotu, który może być użyty jako narzędzie terrorystyczne. Senat zauważył, że przy okazji trzeba rozpatrzyć jeszcze inną ustawę, bo został zaskarżony zapis w jednej, a w drugiej był taki sam. Tak więc chciałem jeszcze raz za to podziękować. Tak było też w przypadku orzeczenia w sprawie zasad finansowania szkolnictwa wyższego – tutaj dość wąsko orzekliśmy, co wzbudziło wiele kontrowersji, ale jednak była do tego podstawa ustawowa. Tak samo było w przypadku nauki religii w szkołach, która też ma swoje podstawy ustawowe. My tę sprawę rozstrzygnaliśmy dość wąsko, ta podstawa nie była kwestionowana, jednak w tej chwili zostało to zaskarżone w szerszym zakresie, co na pewno przysporzy Trybunałowi pracy, bowiem wymaga podjęcia mą-

drych i odważnych decyzji. Tak więc nasze wyroki często nie kończą danej sprawy, bo my, związani zakresem skargi, bardzo wąsko podchodzimy do sprawy, a jednak dyskusja społeczna, dialog, dyskurs, toczące się w społeczeństwie, pokazują, że te kwestie są znacznie głębsze, bardzo kontrowersyjne i budzą wątpliwości.

Dlatego zachęcalibyśmy, żeby Senat w ramach swojej inicjatywy ustawodawczej te trudne problemy – praca władzy ustawodawczej jest zawsze trudna – też podejmował. My możemy zareagować tylko tam, gdzie będzie skarga, a często ona, tak patrząc na to formalnie, jest bardzo wąska. Wielu spraw Trybunał nie rozstrzygnął, nawet jeśli miał jakieś swoje zdanie, bo tylko jakiś zakres został zaskarżony i tylko dane wzorce zostały podane. Jesteśmy w takich sytuacjach związani wymogami formalnymi.

I ostatnia uwaga. Mianowicie nienadanie sprawie biegu wynika często z ograniczeń formalnych, co nie oznacza, że problem nie istnieje. Pisałem o tym w uzasadnieniu, że często nie możemy wyjść poza pewne ograniczenia, bo na przykład sprawy zostały źle zaskarżone, zostały podane niewłaściwe wzorce. Jednak problem istnieje, co najczęściej staramy się sygnalizować w uzasadnieniu, zresztą państwo też widzą, że sprawa nie skończyła się wyrokiem Trybunału, stwierdzającym niezgodność z konstytucją na zasadzie derogacji. Jednak z tego nie wynika, że jest to dobre rozstrzygnięcie, tylko po prostu sprawa została wadliwie zaskarżona, na przykład nie zostały zaskarżone odpowiednie przepisy, czyli te, które są najważniejsze w sprawie, czy nie zostały podane odpowiednie wzorce. I odbiór opinii publicznej, jej oczekiwania mogą być tutaj zupełnie inne. W tej chwili dyskutowana zasada skargowości jest wiążąca, choć można przewidzieć w przyszłości inne rozwiązania, na przykład to, że czasami Trybunał mógłby działać *ex officio*, taka możliwość była w początkach jego działalności, teraz jej nie ma.

Na końcu chcę zarekomendować coś – wszyscy państwo to dostali? – co ukazało się przed chwilą, a mianowicie świeżą, najnowszą, dziewiątą już edycję wydawnictwa „Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”. Państwo stale zajmują się tworzeniem prawa, a tu zostały zebrane nasze wszystkie najnowsze orzeczenia, które pokazują, jak Trybunał orzeka już w kwestii samego procesu legislacyjnego. To są zagadnienia związane z tym, co jest szalenie ważne, chociaż oczywiście *meritum* zawsze jest najważniejsze. Chciałem zarekomendować to wydawnictwo, bo jest ono oparte na orzecznictwie i udokumentowane.

Nie wiem, czy nie mówiłem za długo, ale pewno każdy wyrok jest ważny. Jeśli nadużyłem czasu, przepraszam, a także bardzo dziękuję za zaproszenie mnie tutaj wraz z moimi współpracownikami i za umożliwienie mi zabrania głosu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo dziękuję, Panie Prezesie.

Myślę, że w tym, co powiem, będę wyrazicielem wszystkich tutaj obecnych członków naszej komisji: my też emocjonalnie przeżywamy koniec pana kadencji, bo tak zbliżyliśmy się emocjonalnie, tak się rozumiemy, tak się tutaj wspieramy właśnie dla dobra państwa prawa i atmosfera wytworzona przez pana jest tak serdeczna, przyjazna, że naprawdę jesteśmy wzruszeni tymi ciepłymi słowami. Jednocześnie na razie nie wyobrażamy sobie po prostu dalszego funkcjonowania bez pana.

Panie Prezesie, już przed chwilą mówiłem, że w ramach naszej komisji tworzymy – jest to inicjatywa pana marszałka, uzgodniona ze mną – podkomisję do spraw zmian w konstytucji. Będzie to pięcioosobowa podkomisja, współpracująca z komisją sejmową, bo przecież wiemy, że potrzeba zgody posłów do zmiany, do przyjęcia jednobrzmiącej uchwały Senatu, w związku z tym trudno sobie wyobrazić, żeby Senat nie pracował nad konstytucją wspólnie z posłami. I chciałem zapytać, czy będzie można liczyć na pana współpracę z naszą komisją, to byłoby właściwie już po zakończeniu pańskiej misji, bo komisja prace rozpocznie, myślę, właśnie w grudniu czy nawet na początku przyszłego roku. Jednak pańska współpraca – jako prezesa, który właściwie najbardziej zbliżył się do Senatu, do naszej komisji – będzie szczególnie cenna, również ze względu na pana doświadczenie. Jeśli chciałby pan na ten temat dwa słowa powiedzieć, byłbym bardzo wdzięczny.

I jeszcze jedna kwestia, która jest, można powiedzieć, częściowo związana z tą sprawą, bo chodzi o uprawnienia Senatu. Mianowicie 15 września podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego pan prezydent w przemówieniu zasugerował, że dobrze by było, żeby Trybunał Konstytucyjny wskazywał organ najbardziej kompetentny do wykonywania jego orzeczeń. Czy pan prezes ma pewnego rodzaju przemyślenia na ten temat? My również zastanawiamy się nad tym nie tylko w kontekście kwestii konstytucyjnych, ale również jako komisja, która ma w swoim zakresie, ma w swoim regulaminie sprawy ustrojowe i zajmuje się również kompetencjami parlamentarnymi, kompetencjami ustrojowymi Senatu. Chcielibyśmy znać pana zdanie na ten temat, bowiem spotykamy się z różnymi wypowiedziami konstytucjonalistów, między innymi profesor Sylwestrzak ostatnio wysunął taką tezę, że dobrze by było, żeby ta kompetencja została przypisana ustawowo Senatowi. Chciałbym poznać zdanie pana prezesa w tych dwóch kwestiach.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki:

Dziękuję.

Jeżeli zostaną poproszony o udział w pracach podkomisji, będzie to dla mnie zaszczytem. Jeżeli emerytowany sędzia będzie jeszcze komuś potrzebny, to oczywiście z chęcią będę się dzielił... Nie wiem, czy zawsze będą to moje poglądy, bo jestem tutaj dość krnąbrny, ale z największą chęcią podzielę się swoim doświadczeniem. Państwo też mają tutaj ogromne doświadczenie, bo w końcu to jest nasza misja – bo tak wzniosłe trzeba powiedzieć – żeby dokonywać zmian, ale bardzo ostrożnych. Nie ukrywam, że uważam, iż konstytucja powinna być kotwicą systemu i nie powinna być zbyt często zmieniana, bo wtedy traci to swój sens. Jednak pewne rozsądne zmiany są potrzebne. Tak więc bardzo dziękuję za zaproszenie, jeżeli państwo chcą skorzystać z mojego doświadczenia, będzie to dla mnie zaszczytem i na pewno z największą przyjemnością będę starał się uczestniczyć w tych pracach, czasami proszony przez państwa o wyrażenie opinii.

Co do uprawnień Senatu, wydaje mi się, że jest wyraźna potrzeba, żeby jakiś organ był realizatorem wyroków Trybunału. W tej chwili odbywa się to w ten sposób, że to jest współpraca, którą zawdzięczamy osobistej inicjatywie wszystkich państwa i pana przewodniczącego. Ona się dobrze układa, ale to nie jest tak, że ten organ ma twardą władzę, a ona jest konieczna. Konstytucja jest żywa i jeżeli jest wyrok, to on musi być realizowany. Jest więc tutaj wyraźna potrzeba, wynikająca z postulatów nauki i naszych doświadczeń. Gdyby Senat, szukając swoich nowych funkcji, zechciał

podjąć się tej roli, zasługiwałoby to tylko na ogromny szacunek. Zwłaszcza, że za tym stoi żelazny argument, że to nie tylko jest ta Izba Wyższa...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Takie jest uregulowanie, zapis w regulaminie.)

...Izba mądrości i rozważli, ale ona robi już to w tej chwili, z własnej inicjatywy. Tak więc mi się ta inicjatywa szukania roli Senatu jako strażnika prawa, ale także strażnika konstytucji – mówię o moim osobistym poglądzie – bardzo podoba. Konstytucja jest najwyższym prawem. W ślad za Amerykanami można powiedzieć, że w tej chwili mamy – tak jak jest w Stanach od początków istnienia konstytucji – podział władz, *checks and balances*, ale nad wszystkim stoi konstytucja. I jej zapisy mają być realizowane, to ma być żywa konstytucja. Tak więc organ, który potem wykonuje wyroki Trybunału, oby mądre – ale ja zawsze mówię, że jak nie są za mądre, to winny jest Sejm, że wybrał nie najlepszych sędziów, łącznie ze mną – powinien realizować je w całej ich delikatności, bo tutaj poruszamy się najwyżej. Tak więc ja taką inicjatywę bardzo popieram.

Wiem, że Senat również pełni rolę – począwszy od przezacnego mistrza, u którego pisałem pracę, pana marszałka Stelmachowskiego – opiekuna całej Polonii, prawda? To jest też wielka rola. Nie wiem, jak w tej chwili wygląda ustawowo to, o czym się mówi, że samorządna Polska też potrzebuje swojej reprezentacji. Jednak to już są właśnie dalsze rozważania, czy ta Izba jest tak bardzo potrzebna...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: To właśnie jest część dyskusji konstytucyjnej.)

Tak, oczywiście.

...Izba składająca się z wybitnych ludzi, nie tylko z prawników. Może trzeba wprowadzić instytucję dożywotniego senatora, najczęściej są to byli prezydenci, tak jest w wielu państwach. Trzeba wykorzystywać doświadczenie ludzi, na przykład, nie wiem, emerytowanych prezesów najwyższych instancji sądowych, już nie mówię o korporacjach zawodowych, nie wchodzę w to. Chodzi mi o obecność ludzi, którzy mają autorytet i mogą służyć radą, bo wiele już przeżyli, a przeszli też już na swoje. Jednak nie o tym chcę mówić.

Na pewno pan przewodniczący i państwo mają swoje przemyślenia na temat tego, że te zadania, które w państwie nie są wykonywane, a są potrzebne, Senat już wypełnia, nie zawsze mając do końca... Jest bardzo wiele dyskusji o tym, czy druga Izba jest potrzebna, ja uważam, że jest potrzebna, choć można jej funkcje i zadania rozłożyć inaczej. W tej chwili Senat też odgrywa ogromną rolę, co wynika z procesu ustawodawczego, jednak szczególną rolę ma w korygowaniu ustawodawstwa, bo jednak w Sejmie są bardzo silne emocje polityczne – tak jest chyba wszędzie na świecie, ale u nas są one szczególnie silne. Tak więc Senat jest w stanie to skorygować i przypomnieć, że emocje emocjami, ale jest prawo, są zasady i wartości, które muszą być bezwzględnie przestrzegane.

Dziękuję za to, że państwo uważają, że warto jeszcze skorzystać z pomocy emeryta, zawsze zjawię się w ramach mojej społecznej funkcji. Jestem zabezpieczony przyzwoitą emeryturą, bo taka jest emerytura sędziowska, tak więc jestem człowiekiem niezależnym. Jeśli tylko państwo będą chcieli wysłuchać mojej opinii, obok opinii innych ekspertów, których będziecie zatrudniali, to ja oczywiście z chęcią przyjdę i podzielę się, oczywiście społecznie, wszystkimi swoimi uwagami.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo, bardzo dziękuję za tę deklarację. Znając pańskie serce i solidność, na pewno będziemy chcieli korzystać z pańskiej pomocy, bowiem – tak jak pan to tutaj

przedstawił – rzeczywiście wiele jest kwestii, które wymagałyby rozważenia. Jeśli będziemy zmieniać konstytucję, nawet jeśli nie nastąpi to w tej kadencji, bo na to są szanse małe, to przecież przygotowywanie takich zmian to nie jest kwestia roku, zdajemy sobie z tego sprawę. Na przykład trzeba by właśnie zakotwiczyć kilka bardzo ważnych, fundamentalnych ustrojowo kwestii, dotyczących zakresu działalności Senatu, jak chociażby sprawę opieki Senatu nad Polonią. Zaś jeśli chodzi o ustawodawstwo, to istotnie, Panie Prezesie, zwiększa się procent przyjmowanych przez Sejm poprawek Senatu. W zeszłym roku poprawek Senatu przyjętych przez Sejm było 83,1%, a w tym roku to już jest 86,7%, to jest olbrzymia liczba. Pokazałem tę statystykę delegacji Gruzji, z którą spotykaliśmy się tutaj w styczniu tego roku, ponieważ Gruzja zastanawia się nad zmianą konstytucji i przyjęciem dwuizbowości.

(Głos z sali: Jednoizbowości.)

Właśnie: nad przyjęciem dwuizbowości. I widząc to, jeden z ekspertów powiedział, że jest to dla niego podstawowy argument, przemawiający za dwuizbowością. On nie zdawał sobie sprawy, że może być tak wielka liczba przyjętych przez Sejm poprawek w państwie uznawanym jednak za państwo o już utrwalonej demokracji i odpowiednio wysokim poziomie ustawodawstwa. Przecież Sejm ma uprawnienie, aby każdą poprawkę Senatu odrzucić bezwzględną większością głosów. Tak więc tak to wygląda.

Jeszcze raz panu dziękuję.

Otwieram dyskusję.

Proszę bardzo, czy ktoś z państwa senatorów chce zabrać głos?

Pan przewodniczący Paszkowski, proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Panie Przewodniczący i Panie Prezesie, z jednej strony chciałbym nawiązać do tonu pewnego już pożegnania, a z drugiej strony do tej naszej działalności, związanej z realizacją wyroków Trybunału Konstytucyjnego. I mam tutaj takie pytanie: czy pan prezes byłby w stanie wskazać ewentualnie jakieś wyroki Trybunału Konstytucyjnego, które są istotne – czy to z przyczyn społecznych, czy, powiedzmy, z punktu widzenia czystości systemu prawnego – a które zostały wydane w odleglejszym już czasie i nie doczekały się wykonania w polskim systemie prawnym? Zastanawiam się, czy nie byłoby warto zająć się takimi wyrokami, jeżeli takowe są.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Głos z sali: Oprócz funduszków pracowniczych.)

(Głos z sali: Właśnie, oprócz funduszków, tak.)

Drugie pytanie jest następujące. Chodzi mi o taką rzecz, mianowicie pewną częścią, nawet bardzo istotną, działalności ustawodawczej jest wdrażanie do naszego systemu prawnego efektów działalności ustawodawczej organów Unii Europejskiej. To powoduje wiele różnego rodzaju dyskusji, począwszy chociażby od zastrzeżeń, dotyczących jasności tych przepisów itd., itd. I mam pytanie, czy dostrzega pan taki problem, biorąc pod uwagę chociażby to, co widnieje jako motto, wprowadzenie do tej książki, którą otrzymaliśmy: „naruszeniem konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”. I czy były już orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące właśnie sposobu transpozycji prawa unijnego do naszego systemu prawnego? To byłyby takie dwa pytania. Może mają one jakieś znaczenie.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki:

Zacząłbym, jeżeli można, od ostatniego pytania. Co do kwestii tych ustaw, poproszę tu o pomoc pana dyrektora czy pana ministra, może jeszcze to przypomną.

Jeśli chodzi o Unię Europejską, to rzeczywiście mamy tutaj kwestię badania konstytucyjności prawa Unii Europejskiej. Wiadomo, że w tej chwili mamy bardzo skomplikowany system policentryczny, tak więc sądy muszą praktycznie stosować bezpośrednio też prawo europejskie, a w razie kolizji te same sądy – bo w razie kolizji ustawodawstwa wewnętrznego z prawem europejskim już nie decyduje Trybunał – muszą stosować prawo europejskie. I o ile w sprawie konstytucyjności prawa decyduje Trybunał – tak przynajmniej powinno być, czasami sądy uważają inaczej, stąd są między Sądem Najwyższym a NSA i Trybunałem, pewne spory, one są do wyjaśnienia – o tyle tutaj w tej chwili sądy i wszystkie organy w Polsce mają bezpośrednio stosować wiążące prawo europejskie, zwłaszcza prawo wtórne.

Niedawno mieliśmy taką sprawę – zapomniałem, jak była jej sygnatura – dotyczącą rynku rybnego, to wyrok sprzed tygodnia, tak? I orzekaliśmy...

(Głos z sali: O prewencyjnej kontroli...)

...o prewencyjnej kontroli prezydenta. Chodziło tutaj o regulacje związane z rynkiem rybnym, to znaczy z ochroną gatunków ryb morskich, bowiem prezydent zaskarżył tę ustawę o organizacji rynku rybnego i delegacje przekazane do naszego ustawodawstwa. Tam powstał problem, że ta delegacja była kiepska i te rozwiązania, a są już rozporządzenia wyraźnie wiążące, rozporządzenia Rady Europy, normujące te sprawy bezpośrednio. W związku z tym powstał taki problem, że skoro te rozporządzenia, bezpośrednio wiążące, wypełniają w wyraźny sposób niedostatki naszego ustawodawstwa, to w naszym prawie istnieje luka. I wtedy pojawił się problem jeszcze trudniejszy do rozwiązania, tym razem nierozstrzygnięty w tym orzeczeniu – bo ono dotyczyło kontroli prewencyjnej dokonanej na podstawie wniosku wniesionego przez poprzednika obecnego prezydenta, już świętej pamięci pana Lecha Kaczyńskiego – czy Trybunał ma kontrolować to konstytucyjnie, bo to jest prawo wtórne. I my stoimy na zdecydowanym stanowisku – choć zobaczymy, co powiemy jeszcze w kwestii traktatu lizbońskiego – że prawo unijne jest wiążące i w razie kolizji z prawem wewnętrznym ma pierwszeństwo, co jest zapisane w art. 91 konstytucji, jednak nad wszystkim, o czym mówi ustrojowy art. 8, jest Konstytucja RP. I na tej samej zasadzie, że nad wszystkim jest konstytucja, będziemy kontrolowali traktat lizboński.

Teraz ten problem ożył, bo kiedyś już kontrolowaliśmy to, czy traktat akcesyjny jest zgodny z konstytucją – nie wiem, czy państwo pamiętają wielki wyrok K18/04, który odbił się pozytywnym echem w Europie – tylko, że tam chodziło o prawo pierwotne, a teraz chodzi o prawo wtórne, o to, czy będzie można skarżyć wtórne ustawodawstwo europejskie, to, które bezpośrednio wiąże... bo mówię o tym prawie bezpośrednio wiążącym, do którego przestrzegania zobowiązaliśmy się też w traktacie, a także do jego kontroli zgodności z konstytucją. Ten problem wyszedł w tym wyroku, choć nie został jeszcze postawiony tak ostro, mimo wszystko ta sprawa wydawała się zbyt błaha. Trybunał będzie jednak musiał rozstrzygnąć kwestie, o które pytał pan se-

nator, a także to, czy będzie kontrolował zgodność prawa wtórnego z konstytucją. To jest delikatna sprawa, prawda?, bo o zgodności naszego ustawodawstwa wewnętrznego z prawem europejskim decyduje Europejski Trybunał Sprawiedliwości, my o tym nie możemy rozstrzygać, tak więc tutaj sytuacja jest jasna. Jednak co dzieje się, jeśli ktoś zaskarży prawo wtórne co do jego zgodności z konstytucją? Ten problem jest już podnoszony podczas dyskusji nad doktryną prawa i on jest bardzo ostry. Mówiąc krótko, Trybunał będzie musiał się zmierzyć z nowymi wyzwaniem, które wnosi policentryczny system prawa. Sytuacja taka, że prawa Unii ma pilnować Europejski Trybunał Sprawiedliwości, w którym też mamy, jak wszystkie państwa narodowe, swojego sędziego, jest nim były prezes Trybunału pan profesor Safian. Pytanie jest tutaj takie: jaka jest tutaj rola Trybunału?

I druga sytuacja – ja mówię w formie dyskursu – jest taka, że wszystkie sądy, wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek stosować wiążące prawo unijne. I w razie jego kolizji ze zwykłym ustawodawstwem muszą jednak albo iść z pytaniem prejudycjalnym do ETS, jeśli mają wątpliwości, albo rozstrzygać na korzyść prawa unijnego, bowiem sądy w Polsce nie mają tego uprawnienia – tak my uważamy, chociaż nie do końca jest to przyjmowane – że w zakresie kolizji tego prawa z konstytucją nad wszystkim jest konstytucja. Nawet teraz zachowujemy tę rezerwę, nawet podjęliśmy trud, że jednak – to już może ostatnia dygresja, ja wiem, że odpowiadam na pytania – 10 listopada będziemy rozsądza, czy traktat lizboński jest zgodny z konstytucją. To oczywiście może budzić wątpliwości, bo przecież ten proces jest za nami, traktat został przyjęty przez 2/3 Sejmu i Senatu, potem był proces ratyfikacji, zresztą bardzo długi, bo prezydent miał wątpliwości, ale w końcu podpisał. Byłem dzisiaj u pana prezydenta i pan prezydent Komorowski zapytał, jak to jest, że w końcu piętnastu ludzi może powiedzieć, że traktat jest niezgodny z konstytucją, nie tylko wbrew Sejmowi i Senatowi, ale także prezydentowi, który go ratyfikował w szczególnym trybie. I to jest też ważny problem.

Chcę tylko powiedzieć, że, moim zdaniem, do tej pory – bo analizowaliśmy wszystkie orzeczenia wszystkich sądów konstytucyjnych i trybunałów – Niemcy przeszli do tego najbardziej elastycznie. Mianowicie ostatnio, 10 sierpnia tego roku, 2010 r. – jest to komentowane, bo za bardzo daleko idącą uznano interpretację prawa unijnego przez ETS – trybunał niemiecki powiedział tak: uważamy, że ta interpretacja, choć bardzo kontrowersyjna, jest jednak zgodna z konstytucją niemiecką. Czyli w Karlsruhe zagwarantowano, że jednak zawsze ostatecznie decyduje sąd konstytucyjny Niemiec i to on stwierdza o zgodności z konstytucją. Trybunał niemiecki podszedł do tego bardzo elastycznie, nie chcąc hamować procesów integracji.

Tak więc jednak jest problem z tym, jak w tym policentrycznym systemie prawa – ja też byłem wychowany na tym dość jasnym prawie, plus umowy międzynarodowe – zachować ład, jak ustawić te akcenty, ustalić, kto będzie decydował, kto będzie miał ostatnie słowo. Dzisiaj pan prezydent Komorowski poprosił nas o to, żeby się jeszcze kiedyś spotkać i to wyjaśnić, a ja powiedziałem – przepraszam, że poruszam wątki osobiste – że w tej chwili najwyższym aktem prawnym jest konstytucja. Tak mówi art. 8, który jest przepisem ustrojowym i jest przed art. 90 i art. 91, wskazujących na pierwszeństwo. I potem, czy to się podoba, czy nie, w ostateczny i wiążący sposób decyduje o tym – to wynika z konstytucji – Trybunał. I z tego płynie tylko jeden wniosek: do Trybunału trzeba wybrać ludzi, którzy nie tylko będą dysponowali wielką wiedzą,

ale którzy będą mieli także poczucie odpowiedzialności za decyzje, które podejmują; to muszą być ludzie o specjalnych cechach, predyspozycjach charakteru, cieszący się szacunkiem w środowiskach prawniczych, zarówno praktyków, jak i orzeczników.

Nie wiem, czy odpowiedziałem na pytanie pana senatora, bo to jest trudny problem. Cały czas rzeczywistość stawia nowe wyzwania nie tylko przed władzą ustawodawczą, ale i przed nami, sędziami Trybunału. I teraz od mądrości rozstrzygnięć będzie zależało między innymi – mówię to, wiadomo, trochę żartobliwie – czy 10 listopada nie wyjdziemy z Unii, bo uznamy, że traktat był niekonstytucyjny, czy jednak nastąpi ponowne potwierdzenie jego zgodności. Wszystkie spory zostaną zamknięte, jeśli uznamy, że te daleko idące uprawnienia, które w tej chwili, w myśl traktatu lizbońskiego, zyskuje Unia, mieszczą się jednak w nowym pojmowaniu zasady suwerenności. Bowiem traktat skarżony jest co do zasady suwerenności, która rzeczywiście w preambule i we wszystkich artykułach konstytucji jest rozwijana. Rozstrzygnięcie będzie takie, jakie będzie. Czy ono jest nie do przewidzenia, czy do przewidzenia? No, pracuje na to piętnastu ludzi ze swoim zapleczem, a potem będzie głosowanie.

Przepraszam, ale nie wiem, czy dobrze to wyjaśniłem. Pan senator postawił bardzo trudne pytanie, na które nie ma prostej odpowiedzi.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Jeśli można, à propos właśnie tej przewidywalności, to pamiętam – zresztą jest to w stenogramie – że pan prezes Stępień, też żegnając się z Senatem i informując właśnie o działalności Trybunału, okoliczności były podobne, osobiście mi podziękował za wygłoszoną podczas dyskusji tezę, że wyroki Trybunału są przewidywalne.

(Głos z sali: Na razie.)

W poprzedniej kadencji wielokrotnie uważaliśmy za cechę bardzo pozytywną właśnie to, że orzecznictwo Trybunału jest już na tyle utrwalone – choć oczywiście są też i precedensowe rozstrzygnięcia – że właśnie zaletą Trybunału generalnie jest to, że jego wyroki są przewidywalne. Ustawodawca powinien tę przewidywalność wkalculować w swoją działalność legislacyjną. I dlatego alarmujemy, że coś jest niekonstytucyjne, bo na podstawie dotychczasowego orzecznictwa przewidujemy, jakie może być orzeczenie Trybunału. Myślę, że, tak jak powiedział pan senator, ta przewidywalność orzeczeń jest na razie pozytywną cechą, i myślę, że tutaj możemy być...

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki:

Jeżeli można... Przepraszam, że tak dużo mówię, ale w tej ostatniej książeczce też to jest podane, czyli ta przewidywalność, to, czego nie aprobeje Trybunał cały czas jest aktualizowane. Można uważać, że na razie jest to takie najlepsze z możliwych rozstrzygnięć, bowiem jest piętnastu ludzi o bardzo różnych specjalnościach i oni w końcu w wyniku bardzo trudnej dyskusji dochodzą do pewnego konsensusu czy podejmują decyzje większością głosów. Te dyskusje toczą się bardzo długo, jak choćby ta o ustawie o emeryturach radców, o emeryturach specjalnych, odbyło się w tej sprawie chyba ze dwadzieścia posiedzeń, na których oczywiście ścierały się różne opinie. Ja zawsze tak to tłumaczę, że ludziom uchodzącym za rozsądnych w tym momencie nic lepszego nie udało się wymyślić; to zawsze jest wynik pewnych kompromisów, mieszczących się w ramach konstytucji.

I ta książeczka też jakby pokazuje, że pewne kanony są już bardzo jasne – patrzę na przedstawicieli biura prawnego, które tego pilnuje – i daje tę przewidywalność. Oczywiście, zawsze jest jeszcze drugi czynnik, który znają znakomici, siedzący tu prawnicy jak pan senator Piesiewicz: że niezbadane są wyroki boskie.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ostrożność procesowa...)

Wiedzą to najlepsi przedstawiciele wolnych zawodów – patrzę tu na pana senatora. Jednak chodzi o to, żeby takiej nieprzewidywalności było jak najmniej, bo w końcu jest stabilność systemu prawa.

Czy panowie chcieliby coś ewentualnie dodać?

Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki:

Jeżeli pan prezes pozwoli, to, aby odpowiedzieć panu senatorowi na pytanie dotyczące tych absolutnie niewykonanych orzeczeń, dokonalibyśmy takiego szybkiego przeglądu. Musimy tutaj przyznać, że oprócz orzeczenia w sprawie zlikwidowanego majątku po Funduszu Wczasów Pracowniczych, w tej chwili nie odnajdujemy takiego absolutnie niewykonywanego i niepodjętego. Z miłą satysfakcją, po zjrzeniu do naszej tabeli na str. 210, w której ujęte są te niewykonane – mamy tutaj pełny monitoring – możemy powiedzieć, że w tej chwili są już w sprawie tych orzeczeń podjęte inicjatywy, bądź to przez Senat, bądź to przez rząd.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Serce się raduje.)

Tak więc to naprawdę jest bardzo ciekawe i krzepiąco rokuje. Oczywiście, nie mówię tu o niektórych postanowieniach sygnalizacyjnych...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No tak, dyskusyjnych.)

...bo może to nie czas i miejsce, aby to roztrząsać. Tak więc patrząc na zestawienie niewykonanych orzeczeń z ostatniego roku, jakie mamy na str. 210 naszej informacji, można powiedzieć, że obecnie we wszystkich przypadkach zostały podjęte inicjatywy, już to przez Radę Ministrów, już to przez Senat. Jest to krzepiąca wiadomość.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak więc można powiedzieć, można postawić taką tezę, że orzeczenia są wykonywane na bieżąco.

(Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Maciej Graniecki: To są podjęte inicjatywy, ale to nie przesądza jeszcze o...)

No tak, my to tak rozumiemy, że wykonywanie to jest podjęcie inicjatywy, oczywiście legislacyjnej, rozpatrywanie, podjęcie decyzji i tak dalej. Dziękuję bardzo.

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki: Tu podziękowanie dla Senatu od tak zwanych zawodowców, którzy...)

Bardzo dziękujemy.

Pan senator Trzeciński, proszę bardzo.

Senator Marek Trzeciński:

Panie Przewodniczący! Panie Prezesie!

Trybunał Konstytucyjny stoi na straży zgodności uchwalanych ustaw z konstytucją, jednak w praktyce na stosowanie prawa duży wpływ mają zarządzenia, rozpo-

rzządzenia, czyli akty niższego rzędu, wydawane przez instytucje publiczne, a które to akty nie zawsze są wydawane w zgodzie z zapisami czy z intencją aktów najwyższych, czyli ustaw. Chciałbym zapytać pana prezesa o ocenę obecnej sytuacji w Polsce, o opinię, czy pana zdaniem istniejące przepisy w wystarczający sposób umożliwiają kontrolę zgodności aktów niższego rzędu z ustawami. A może widzi pan potrzebę stworzenia instytucjonalnej bazy, umożliwiającej kontrolowanie zgodności aktów niższego rzędu z ustawami? Dzisiaj Trybunał Konstytucyjny nie zajmuje się na przykład rozporządzeniami wydawanymi przez ministerstwa, a często jest wiele wątpliwości co do zgodności tych rozporządzeń z zapisami, z intencją ustawy. Bardzo prosiłbym pana prezesa o opinię. Dziękuję.

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki: Czy można, Panie Przewodniczący?)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki:

Powiem krótko: przyjęta w konstytucji bardzo sztywna koncepcja źródeł prawa zmarginalizowała problem prawa, które kiedyś nazywało się powielaczowym. Kiedyś, w czasach dawnego ustroju, było zgorądzaniem to, że na wielką skalę był rozbudowany system prawa podustawowego. I dlatego, począwszy od pierwszych orzeczeń Trybunału, pionierskich, jeszcze w poprzednim ustroju, ta koncepcja źródeł prawa była porządkowana.

Konstytucja ma bardzo sztywny system źródeł prawa, prawda? Czyli jest wyliczone ściśle, co jest źródłem prawa, a więc jest nim tylko to, co jest na tym odcinku ustawowym, czyli są to ustawy i wydane ściśle na ich podstawie w ramach delegacji ustawowej – z zachowaniem rygorów formalnych i treściowych – akty wykonawcze. Ten system źródeł prawa jest zresztą też trochę krytykowany, bowiem w wielu państwach nie daje on takiej pewnej swobody. Jednak rząd ma dosyć sporą inicjatywę ustawodawczą w kwestii wydawania pewnych aktów, a sytuacja gospodarcza wymaga czasami szybkich zmian. Jednak u nas koncepcja źródeł prawa jest bardzo sztywna. Moim zdaniem, ten problem został mocno stonowany, bo kiedyś właściwie każdy artykuł w prasie się zaczynał od tego prawa powielaczowego.

Stosowaniem aktów niższego rzędu zajmują się wszystkie organa, na czele z sądami. I sądy, zresztą nie tylko administracyjne, ale wszystkie, mają jasną sytuację, podlegają bowiem zapisom konstytucji, jak wszyscy, oraz zapisom ustaw. Tak więc zostało przyjęte, choć nie zostało to zapisane, że sąd jest związany prawem ustawowym, czyli sąd w Polsce nie może – tak my uważamy, choć czasami jesteśmy z niektórymi w sporze – odmówić stosowania ustawy, jeśli uważa, że w sposób oczywisty jest ona niezgodna z konstytucją. Są takie orzeczenia. Uważamy, że jest to niezgodne z konstytucją, bowiem system kontroli konstytucyjności ustaw jest scentralizowany w Trybunale, co chyba jest dobre, bo dzięki temu jest porządek. I każdy sąd w każdej sprawie może odmówić stosowania aktu podustawowego, czyli rozporządzenia, który nie mieści się w bardzo ścisłych rygorach zawartych w konstytucji, a związanych z daną podstawą ustawową. Sądy stosują to na wielką skalę. Zwłaszcza jest to częste w orzecznictwie sądów administracyjnych, które zajmuje się prawem publicznym, ad-

ministracyjnym, tym najważniejszym i najbardziej skomplikowanym działem. My, praktycy, wszyscy wiemy, że te sądy wydają multum orzeczeń, do których często nie stosuje się aktów podustawowych z powodu ich niezgodności z ustawą.

My oczywiście także mamy takie prawo, u nas jest do tego stosowana sygnatura U. Tak więc też mamy to uprawnienie, można zaskarżyć do Trybunału, że akt podustawowy jest niezgodny z ustawą, a potem, w konsekwencji, z konstytucją. Takich spraw nie mamy dużo, prawda?, jednak nie ma tutaj żadnych przeszkód formalnych, one też do nas wpływają.

Panie Senatorze, reasumując, nie wydaje się, że w tej chwili, po wprowadzeniu bardzo sztywnej koncepcji źródeł prawa... Ona zresztą podlega pewnej krytyce, nieuzasadnionej, czy rząd nie powinien mieć tutaj większej elastyczności, by móc szybko rozwiązywać pewne sprawy związane z gospodarką, bo często mogłoby to być decydujące. W zachodniej demokracji rządy zwykle mają takie uprawnienia, u nas też kiedyś były dekrety rządowe, a teraz ich nie ma. Tak więc ten problem z rozporządzeniami w jakichś konkretnych sprawach może wystąpić, jednak generalnie jest opanowany. Ponieważ już kończę, dodam, że na końcu w każdej sprawie – nie mówię tu o sądach powszechnych, sprawach cywilnych, karnych czy sprawach z zakresu prawa pracy, ale o sprawach administracyjnych, które dotyczą obywatela – rozstrzygnięcie sądownictwa administracyjnego jest zaskarżane. To sądownictwo w tej chwili jest aż dwustopniowe... no, ale nie chcę tego komentować. I z kolei te sądy są związane tylko ustawami – oczywiście, one mają robić wykładnie prokonstytucyjną, jednak nie w każdej sprawie jest to konieczne – i mają prawo odmówić stosowania aktów, które nie są zgodne z ustawą. I one robią to na szeroką skalę, choćby w NSA w sprawach podatkowych pełnomocnicy stron wygrywają sprawy, kiedy wykazują, że taki właśnie akt jest. To się dokonuje, bo każdy sąd ma prawo powiedzieć, że nie zastosuje przepisu podustawowego, który jest niezgodny z ustawą, z rygorami.

Panie Senatorze, już kończę. Oczywiście, mogą być różne życiowe sytuacje, ale wydaje mi się, że generalnie ten problem w naszym systemie prawa jest chyba dobrze, wystarczająco rozwiązany. Nie chcę tu polemizować, bo może pan senator podać przykłady, kiedy nie do końca jest tak.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze są jakieś pytania?

Pan senator Cichoń, proszę bardzo.

Senator Zbigniew Cichoń:

Jeżeli można, Panie Prezesie, mam pewną uwagę, wynikającą z obserwacji bieżącego ustawodawstwa, choć nie wiem, czy pan prezes się z nią zgodzi. Mianowicie widzę niebezpieczeństwo w tym, że następuje pewne przesunięcie z dziedziny prawa karnego do dziedziny prawa administracyjnego poprzez stosowanie tak zwanych kar administracyjnych, które w swoim wymiarze finansowym niejednokrotnie są nawet bardziej dolegliwe aniżeli maksymalne grzywny przewidziane w kodeksie karnym. Między innymi będziemy to analizować przy okazji zmiany ustawy o zwalczaniu narkomanii, do której wprowadzamy quasi-penalizację działań, związanych z produkcją i rozpowszechnianiem tak zwanych dopalaczy. Przewidziano tutaj tak dotkliwe kary

administracyjne, że przekraczają one maksymalne stawki grzywien przewidzianych w kodeksie karnym. Na czym polega problem? Ano na tym, że jest regulacja, która de facto ma charakter prawnokarny, aczkolwiek jest ujęta w ramy postępowania administracyjnego i tym samym nie ma tych gwarancji procesowych, które są w prawie karnym. To, że zostanie tutaj zachowana droga administracyjna i, w ostateczności, będzie możliwość złożenia skargi administracyjnej do sądu administracyjnego, nie rozwiązuje problemu. Wiadomo bowiem, że w naszym, polskim, rozwiązaniu, sąd administracyjny jest sądem prawa, a nie sądem faktu, w związku z tym występuje tutaj pewna luka, moim zdaniem, ze szkodą dla ochrony praw obywateli.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

To jest konkretny kazus, Panie Senatorze.

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki: Czy mogę krótko odpowiedzieć?)

No to jest kazus.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki:

Tak, to jest problem,...

(Głos z sali: To jest pewna tendencja.)

...bowiem z jednej strony wiadomo, że kary administracyjne są potrzebne tam, gdzie chodzi tylko o egzekwowanie prawa, czyli w sytuacji, kiedy nie trzeba udowadniać winy, przeprowadzać tego wszystkiego, bo po prostu został złamany przepis. By rządzić państwem, są potrzebne takie rozwiązania, chociaż one zawsze u każdego prawnika budzą wątpliwości, bowiem jest tu pewien automatyzm kary za nieprzebranie przepisu – to dotyczy prostych spraw, porządkowych, oczywistych, w których nie musimy udowadniać winy i zapewniać tych wszystkich gwarancji, które są związane z ustawodawstwem karnym sensu largo, a więc i gwarancji z art. 42 konstytucji.

Tak więc chyba istnieje potrzeba istnienia takiej kary administracyjnej, bo ona wymusza posłuszeństwo. Jest tutaj tylko kwestia, jak daleko z tym można pójść, a z tym już wiąże się odpowiedzialność ustawodawcy, zastosowanie zasady proporcjonalności. Trzeba patrzeć, czy w pewnym momencie to wymuszanie nie nabiera już wyraźnych cech prawa karnego, w ramach którego, mówiąc krótko, cały dorobek prawa – pan senator jest też znakomitym obrońcą – polega na wytworzeniu mechanizmów zabezpieczających interesy, zapewniających poszanowanie praw i wolności, na czele czego stoi art. 42 konstytucji, przypominający najważniejsze zasady prawa karnego. Tak więc ważne jest tutaj wyczucie proporcjonalności, tego, jak daleko można z tym pójść – bo już sama instytucja kary administracyjnej, można tak powiedzieć subiektywnie, zawsze, jak to kara, trochę denerwuje, prawda? – bo tutaj są tylko gwarancje z k.p.a., a potem gwarancja sądowa, ale słabsza. Sąd administracyjny ma prawo wejść w to też szerzej, choćby pod kątem tego, czy była przestrzegana procedura, na przykład w zakresie materiału dowodowego. Wbrew pozorom, ten sąd ma też duże możliwości ingerencji pod kątem naruszenia przepisów procedury co do zbyt pospiesznego ukarania czy uczynienia tego bez wyczerpania materiału. Jednak ta gwarancja jest tutaj słabsza.

Reasumując, Panie Senatorze, wydaje mi się, że ważna jest tutaj właśnie rola Senatu, mądrość ustawodawcy, który z jednej strony wyczuwa pewne problemy i zdaje

sobie sprawę z tego, że jest art. 42 i konieczność obrony praw i wolności, a z drugiej strony – przynajmniej w sprawach wymagających szybkiej reakcji władzy publicznej, bo trzeba powiedzieć, że nasze państwo ciągle jest słabe, czasami za bardzo już takie... – trzeba mieć jakąś taką karę, żeby wymuszać pewne rzeczy natychmiast: złamałeś przepis, nie będziesz mówił, że nie wiedziałeś, bo to jest wyraźny fakt. Na czym polega istota kary administracyjnej, istota przymusu administracyjnego? Granica między przymusem administracyjnym, tą karą administracyjną, a karą w sensie prawa karnego jest bardzo cienka i bardzo niebezpieczna. Ja nie chcę w to wchodzić, bo długo sądziłem także w sprawach w NSA i też uważałem, że często były tam przekraczane te cienkie granice ustawodawstwa.

(Sygnał telefonu komórkowego)

Przepraszam bardzo...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Jeszcze chcemy zrobić pamiątkowe zdjęcie, fotograf czeka.

Proszę bardzo, pan senator Gogacz, na koniec.

Senator Stanisław Gogacz:

Intryguje mnie instytucja zdania odrębnego. Chciałbym zapytać o coś – zdając sobie sprawę z zasady „dura lex, sed lex”, zresztą trudno o niej dyskutować – bowiem mamy sytuację, kiedy pozostajemy jednak w obrębie tak wyeksponowanej instytucji, również społecznie, jak Trybunał Konstytucyjny, społeczeństwo oczekuje na to, co powie Trybunał. I teraz proszę mi powiedzieć, czy nie powinniśmy zastanowić się, czy być może kiedyś, w przyszłości nie byłaby lepsza zasada konsensusu niż jednak wysyłanie informacji, sygnału – choć oczywiście zgodnie z prawem – zdania odrębnego do opinii publicznej, która oczekuje na orzeczenie, na wyrok Trybunału w kwestiach czasami dość newralgicznych.

(Rozmowy w tle nagrania)

Czy to nie powoduje, że ta decyzja, ten wyrok Trybunału, gdzie jest zdanie odrębne, traktuje się jednak troszeczkę z przymrużeniem oka, może mniej zdecydowanie niż ten wyrok co do którego był konsensus sędziowski. Czy jest jakiś problem w tym, jeżeli chodzi o odbiór społeczny, o legitymizację tego prawa, wynikającego z orzeczenia Trybunału? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, choć, co prawda, pan już się wypowiadał na ten temat.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki:

Jak powiedział minister Graniecki: dobrze trafiło, bo ja w historii Trybunału napisałem najwięcej zdań odrębnych, chyba około dwudziestu.

Pan senator poruszył bardzo ważny problem, bo co do tego zdania w świecie są podzielone i systemy prawne różnie to rozwiązują. W wielu państwach demokratycz-

nych instytucja zdania odrębnego jest wykluczona, zresztą między innymi tak jest w ETS w Luksemburgu. To by dopiero było, gdyby się okazało – każdy sędzia narodowy nawet byłby tu pod pewną presją – że byłoby wygłaszane zdanie odrębne w sprawie, kiedy ETS nakłada dwumiliardową karę w euro na państwo, które nie chce realizować ustawodawstwa Unii. Zresztą wiemy, że gdyby nie ETS, to Unia już w ogóle by nie działała, bo do tego, że ona działa, przyczyniają się kary, które nakłada Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Oceniamy, że w sumie per saldo działa to bardzo korzystnie, z korzyścią dla wszystkich, nie tylko w sensie rozwoju wielu procesów demokratycznych, ale też i gospodarczych. Tak więc co do tego zdania są podzielone.

Jeśli chodzi o nasze ustawodawstwo, o to, co zasygnalizował pan senator, to ma to swoje dobre strony i złe. Moim zdaniem, jeżeli zdania odrębne nie są nadużywane... Czasami można tak to odebrać, ale nie chcę tego oceniać, dlatego nie będę mówił o polskim Trybunale, bo to nieelegancko, ale o innych. Ktoś może tego nadużywać w tym sensie, że wygłoszenie zdania odrębnego czasami trwa dłużej niż uzasadnienie wyroku. Kiedyś był taki zwyczaj w Trybunale, że przewodniczący składu zawsze przedstawiał najważniejsze motywy uzasadnienia i parę razy zdarzyło się, że przewodniczący składu, nawet tej piętnastki, czy prezes wygłaszał uzasadnienie wyroku dość krótko, po czym za chwilę, ku zdumieniu publiczności, wygłaszał zdanie odrębne. On mógł mówić o tym długo i też bardzo przekonująco, bo sprawy u nas zawsze są... cienkie, do Trybunału nie trafiają sprawy oczywiste. Teraz już nie ma tego zwyczaju, to wszystko wygłasza sprawozdawca.

Podzielam obawy pana senatora, że zdania odrębne często osłabiają oddziaływanie społeczne, po pokazują, że sam Trybunał ma wątpliwości. I choć z jednej strony powoduje to często dyskusje i komentarze, to jednak z drugiej strony zapewnia transparentność Trybunału. Wtedy też wiadomo, że problem, który stanął przed Trybunałem, jest problemem trudnym, bo skoro dana sprawa przeszła przez proces ustawodawczy, tak? – przeszła przez Senat, Sejm, były kolejne czytania, prace komisji, poprawki – to sprawa nie jest łatwa, bo mimo to trafiła do Trybunału. I w nim zderzyły się różne opinie, a na zewnątrz – mówię, że przynajmniej w teorii może to dobrze wygląda, chociaż społecznie nie jest to tak dobrze odbierane – decyduje głos większości. I po co jest pisane zdanie odrębne? Nie robimy tego tylko po to, żeby zademonstrować swoją osobowość, chociaż prawnicy nie są artystami, ale też po to, że w przyszłości może się to przydać ustawodawcy. Jeżeli jest to dobre zdanie odrębne, to ono uczyła na to, że pewne rzeczy są wątpliwe i że może trzeba się dodatkowo zabezpieczyć.

Panie Senatorze, dzielam pańskie obawy, ja również często staram się sam dyscyplinować, bo ostatnio Trybunał ma bardzo dużo zdań odrębnych. W 2009 r. było ich 23%, a to wcale nie jest dobrze. Choć nasz ustawodawca przyjął, że to jest dobrze, bo pokazuje to transparentność procesu decyzyjnego. Jednak zawsze decyduje tylko wyrok, a to zdanie odrębne ma mieć znaczenie tylko dla ustawodawcy. Już może będę kończył... Państwo przecież to wiedzą, bo tworzą prawo, że w ustawodawstwie jest dyskurs, zderzają się różne racje, rzadko są jakieś czyste sytuacje. Nawet teraz ta kwestia dopalaczy, jak wiemy, też nie jest taka prosta. I ten dyskurs potem przenosi się do Trybunału i musi być rozstrzygnięty. W tym naszym życiu wszyscy musimy podejmować decyzje, jednak warto pamiętać o złożoności zagadnienia, bo jak znowu wróci dana sprawa, to może warto będzie do niej podejść inaczej czy wprowadzić pewne uzupełnienia.

Reasumując, nie mogę powiedzieć, że zdania odrębne są złe, bo sam je zgłaszałem, aczkolwiek jest to narzędzie niebezpieczne i w społeczeństwie o demokracji już

nie takiej młodej, ale mimo wszystko stosunkowo świeżej, zdania odrębne często dodatkowo podgrzewają atmosferę panującą w kraju. Jeśli do naszych wyroków jest pięć czy sześć zdań odrębnych, nie uspokaja to sytuacji, prawda? Bo choć wiadomo, że wyrok wiąże, to jednak jest tyle zdań odrębnych. Tak więc to jest tak jak w życiu, Panie Senatorze, są plusy i minusy, a potrzebny jest balans, więc my ważymy te wartości. Można zabronić zdań odrębnych, jeśli w przyszłej ustawie zostałyby one wykluczone, może w pewien sposób to by nas zdyscyplinowało. Te zdania są tylko wynikiem pewnej tradycji naszych sądów, a w tej chwili są zapisane w ustawie o Trybunale. Tak więc można zreformować trochę Trybunał, wyrażając rację, że może byłoby jednak lepiej, gdyby tych zdań odrębnych nie było, choćby na wzór ETS – nie chcę dawać przykładów innych państw, w których są wykluczone zdania odrębne.

Jeszcze powiem tylko, już tak na koniec, że kiedy do nas przyjeżdżał pan profesor Barak, znakomity prezes Sądu Najwyższego Izraela, w tej chwili już emerytowany, to mówił, że jeśli mają do rozstrzygnięcia trudne sprawy – a przecież wiadomo, że są tam trudne sprawy, to państwo istnieje w dość trudnych okolicznościach, wiele jest tam konfliktów wartości – to on nie wypuszcza składu, dopóki nie dojdzie do konsensusu.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Takie konklawe.)

Tak, jak konklawe. Z tym, że spytałem go, ile oni wydają wyroków, bo my musimy tych wyroków wydać sto siedemdziesiąt. Tak więc gdybyśmy mieli wydać ich rocznie trzydzieści, to można byłoby tak robić, bo kiedy jest – jak mówi pan przewodniczący – konklawe, to wtedy ludzie są już w pewnym momencie tak zmęczeni, że idą na kompromis. To oczywiście był oczywiście żart. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

(Senator Krzysztof Piesiewicz: To jest vis compulsiva.)

Panie Prezesie! Panie Ministrze! Panie Dyrektorze!

Z całego serca bardzo dziękujemy za przybycie, za wygłoszenie informacji, za znakomitą współpracę, jak również za docenienie naszej pracy. To też jest dla nas rzeczą ważną, bo przecież to nas umacnia i mobilizuje do kontynuowania naszego dzieła, naszej pracy. I nie traktujemy tego jako pożegnania, ale z optymizmem patrzymy w przyszłość w tym sensie, że będziemy się z panem prezesem kontaktować, liczymy na pańską pomoc i współpracę w pracach nad konstytucją.

(Senator Krzysztof Piesiewicz: Ja bym podchodził do tego z ostrożnym optymizmem.)

Tak, z ostrożnym? Ja jednak będę patrzył na to szerzej. Kolega jest zawsze takim realistą, a ja należę do optymistów.

Jeszcze raz dziękuję.

Zapraszam do pamiątkowego zdjęcia.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki:

Jeszcze raz chcę podziękować panu przewodniczącemu, pani senator i panom senatorom za znakomitą współpracę, a przede wszystkim chcę pogratulować fantastycznych osiągnięć w realizacji orzeczeń Trybunału. Na pewno jest także zasługa biura Senatu. Uważam, że to jest naprawdę wręcz historyczne osiągnięcie, że bez żadnych

form instytucjonalnych sam organ ustawodawczy przyjął na siebie rolę realizacji orzeczeń, które nie są miłe, bo nikt nie lubi kontrolera, prawda?, a my jesteśmy dla władzy ustawodawczej trochę takim NIK. Uważam, że należą się państwu najwyższe wyrazy uznania i wdzięczności, o tym świadczą też liczby. I największym komplementem jest to, co dzisiaj pan minister Graniecki odpowiedział na pytanie pana senatora, mianowicie, że nie może znaleźć żadnego orzeczenia – z wyjątkiem tego nieśmiertelnego, dotyczącego majątku Funduszu Wczasów Pracowniczych – które nie jest wykonywane. To zostało sprawdzone w statystyce również przez pana dyrektora i to jest chyba największy komplement dla Senatu, ale przede wszystkim dla Komisji Ustawodawczej, bo to ona była inicjatorem tych prac, i oczywiście dla biura Senatu, które wykonuje ciężką pracę, przygotowując wszystkie te rzeczy, pomagając państwu w ich niełatwej pracy.

Raz jeszcze dziękuję – nie tylko w swoim imieniu, bo mówię to w tej chwili w imieniu wszystkich sędziów – i składam najwyższe wyrazy uznania dla komisji i, osobiście, dla pana przewodniczącego oraz jego zastępców. *(Oklaski)*

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękujemy bardzo, Panie Prezesie.

(Przerwa w obradach)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę o zabranie głosu eksperta do spraw legislacji, panią mecenas Katarzynę Konieczko.

Bardzo proszę.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Dziękuję bardzo.

Wyrokiem z dnia 2 czerwca 2010 r. Trybunał rozstrzygnął, że przepis art. 394¹ §2 kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji, oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego, złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a więc ze wzorcem, który gwarantuje każdemu prawo do sądu.

(Rozmowy na sali)

Trybunał Konstytucyjny w tym wypadku orzekał o tak zwanym pominięciu ustawodawczym. Wiązało się to z sytuacją, która zaistniała w postępowaniu toczącym się przed sądem powszechnym, a następnie, wraz ze skargą konstytucyjną, trafiła do Trybunału. Przed nim stanęło następujące zagadnienie: czy w sytuacji, gdy przed sądem drugiej instancji zgłaszany jest wniosek o wyłączenie sędziego sądu drugiej instancji z uwagi na to, że strona powzięła wątpliwości co do jego bezstronności, a sąd drugiej instancji oddała taki wniosek, strona nie powinna mieć jednak prawa do wnie-

sienia zażalenia. Wydaje się bowiem, że rzetelne orzeczenie o tym, czy dany sędzia jest i będzie bezstronny w danej sprawie, rzutuje na realizację prawa do sądu. Innymi słowy, Trybunał podzielił zarzuty skargi, uznając, że jedną z gwarancji prawa do sądu jest to, aby organ, jakim jest sąd, był przede wszystkim bezstronny, a ponadto, aby sędziowie w nim zasiadający byli niezawisli. Tym samym powinny być stworzone w ustawie odpowiednie mechanizmy gwarancyjne, zapewniające realizację tych dwóch wartości, czyli, po pierwsze, bezstronności, a po drugie, niezawisłości.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, taką gwarancją na gruncie procedury cywilnej jest właśnie instytucja wyłączenia sędziego. Wiele argumentów przemawia za tym, by te same warunki, które są w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, były również zachowane na etapie postępowania apelacyjnego. Innymi słowy, strona, której sprawa została już przedłożona sądowi drugiej instancji, powinna mieć prawo zaskarżenia postanowienia oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego. Chodzi tutaj o to, aby inny sąd mógł pochylić się nad tym problemem i sprawdzić, czy rzeczywiście skład sądu drugiej instancji gwarantuje stronie bezstronne i rzetelne rozpatrzenie jej sprawy. Problem, który się tutaj pojawił, nie jest prosty, dlatego że przed Trybunałem co jakiś czas pojawiają się kolejne sprawy, pokazujące na konieczność rozszerzenia kognicji Sądu Najwyższego o kolejne postanowienia – bądź to kończące postępowanie w sprawie, bądź to postanowienia incydentalne, które, jak do tej pory, nie podlegają zaskarżeniu do tego sądu.

W związku z tym Trybunał zaakcentował, że wyrok w sprawie wyłączenia sędziego wymaga wykonania i że ustawodawca ma tutaj do rozważenia przede wszystkim dwa warianty. Przede wszystkim chodzi o to, aby zagwarantować zaskarżalność, jednak Trybunał nie powiedział, że musi to być zażalenie do Sądu Najwyższego, może to być również instytucja zażalenia poziomego, tak jak jest w procedurze karnej. Jednocześnie Trybunał wskazuje, że na gruncie postępowania cywilnego wyłączenie sędziego powinno spełniać wszelkie warunki, które zapewnią rzetelność procesu.

Między innymi – chociaż nie było to bezpośrednio przedmiotem zaskarżenia w sprawie – Trybunał zwrócił uwagę na to, że art. 53¹ przewiduje możliwość odrzucenia wniosku o wyłączenie sędziego wówczas, gdy wniosek taki opiera się na tych samych przesłankach co wniosek poprzednio oddalony bądź też gdy jest oczywiście bezzasadny. Zdaniem Trybunału, to ograniczenie, oparte na przesłance oczywistej bezzasadności wniosku, idzie zbyt daleko. W związku z tym propozycja przedstawiona w informacji zmierza do tego, aby poprawić brzmienie art. 53¹ poprzez wyeliminowanie owej przesłanki oczywistej bezzasadności wniosku o wyłączenie sędziego. Jednak to jest tylko część inicjatywy, którą Senat mógłby tutaj podjąć.

Druga część inicjatywy wymaga już od państwa senatorów odpowiedzi na pytanie, jaki wariant wykonania wyroku przyjmujemy. Mianowicie to wykonanie może przybrać taką postać, że zaproponujemy zmianę brzmienia art. 394¹ §1. I choć Trybunał orzekł o §2 tego artykułu, to chciałabym przypomnieć, że w §2 jest mowa o orzeczeniach kończących postępowanie w sprawie i gdybyśmy zdecydowali się na zmianę tego brzmienia, to, że tak brzydko powiem, dołożenie instytucji wyłączenia sędziego do §2 spowodowałoby jego niespójność. Stąd też wydaje się bardziej zasadne rozszerzenie katalogu orzeczeń, które, zgodnie z §1, podlegają kontroli Sądu Najwyższego. W tym paragrafie jest bowiem mowa nie tylko o dwóch orzeczeniach kończących postępowanie, jakimi są postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej oraz skargi

o stwierdzenie niezgodności z prawomocnego orzeczenia, ale jest też tam mowa o postanowieniu co do kosztów procesu. Stąd też możemy zastanowić się nad inicjatywą, która zmierzałaby do dodania kolejnego punktu, mówiącego, iż zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje na postanowienie sądu drugiej instancji, oddalające wniosek o wyłączenie sędziego.

Jak wspomniałam, istnieje również możliwość wykonania tego wyroku poprzez wprowadzenie instytucji instancji poziomej, której w tej chwili w procedurze cywilnej nie ma, instytucja taka występuje tylko w procedurze karnej. Niemniej jednak wydaje się, że z punktu widzenia zachowania właśnie wszystkich wartości konstytucyjnych, zwłaszcza owej rzetelności, pełnej gwarancji bezstronności i niezawisłości sądu, lepsze jest zapewnienie odwołania w systemie dewolutywnym, czyli jednak do Sądu Najwyższego.

Inną sprawą jest pewna konsekwencja, która jest widoczna na tle orzeczenia, a w zasadzie na tle samego uzasadnienia. Mianowicie Trybunał w swoim uzasadnieniu zwrócił uwagę na jeden z projektów, który do tej pory nie doczekał się rozpatrzenia w Sejmie. Jest to projekt objęty drukiem nr 112, który jako całość został skrytykowany przez rząd – być może to jest odpowiedź, dlaczego do tej pory ta inicjatywa nie ruszyła z miejsca. I jeden z przepisów tego projektu został wymieniony w uzasadnieniu Trybunału, jest to propozycja dodania art. 394², w którym przewiduje się właśnie taką instancję poziomą w przypadku postanowień, których przedmiotem jest swego rodzaju kara – czy to dla świadka, biegłego, strony, czy też dla pełnomocnika strony – w postaci grzywny lub przymusowego sprowadzenia. W tej chwili postanowienia w tym przedmiocie są zaskarżalne, ale tylko i wyłącznie na etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji. Zaś w przypadku, gdy postanowienie tego typu zapadnie przed sądem drugiej instancji, osoba ukarana grzywną lub taka, wobec której zarządzono przymusowe sprowadzenie, nie może się odwołać ani do równorzędnego składu sądu, ani do Sądu Najwyższego. W związku z tym wymaga rozważenia to, czy inicjatywy, mającej na celu realizację wyroku Trybunału, nie poszerzyć również o rozwiązanie pozostające w zakresie tych postanowień. I wydaje się, że wówczas inicjatywa podjęta przez komisję powinna być prowadzona w zwykłym trybie, a nie w trybie wykonania wyroku. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Proszę bardzo.

Nikt się nie zgłasza, w takim razie pozwolę sobie wygłosić tutaj, tak na gorąco, kilka uwag.

W moim przekonaniu, jeśli chodzi o kwestię wyłączenia sędziego, wydaje się słuszne, żeby jednak poddać to kontroli instancji wyższej, a nie rozpatrywać tego w trybie składu poziomego. Wiadomo bowiem, że istota zażalenia czy istota wyłączenia sędziego polega na przekonaniu strony o braku obiektywizmu sędziego czy sędziów. W związku z tym istota tej instytucji uzasadnia jednak, w moim przekonaniu, to, ażeby było to poddane kontroli Sądu Najwyższego. Z praktyki wiem, że sprawy o wyłączenie sędziego są bardzo rzadkie, stąd myślę, że nie ma tutaj obawy, że Sąd Najwyższy zostanie zasypany nową jakąś działalnością, rozpoznawaniem tego rodzaju zażaleń. W moim przekonaniu, będą to przypadki incydentalne, a takie rozwiązanie

rzeczywiście zagwarantuje w pełni obiektywne, nawet w odczuciu skarżącego, rozstrzygnięcie spraw związanych z wyłączeniem sędziego.

Jeśli chodzi o kwestię dotyczącą tej policji sesyjnej – tak najogólniej mówiąc, kar porządkowych wymierzanych przez sąd drugiej instancji – to, istotnie, zauważono, że nie ma tutaj możliwości odwołania się. Myślę, że ta kwestia może być spokojnie rozpoznana w systemie poziomym, nie ma potrzeby angażowania do tego sądu wyższej instancji, bowiem chodzi tu tylko o rozpatrzenie w innym składzie. Tu przecież nie ma takich obaw, jakie są przy wniosku o wyłączenie sędziego, związanych z jakimiś domniemanymi powiązaniem, a jedynie o rozstrzygnięcie sprawy zupełnie w innym składzie. Chodzi o nowy skład, który nie będzie reagował emocjonalnie, bo wiadomo, że akurat przy tym składzie sędziów, który był obrażony czy też w jego obecności naruszono powagę sądu, emocje są możliwe. Moje zdanie jest takie, że przy wyłączeniu sędziego powinna być ta wersja dewolutywna, czyli odwołanie do drugiej instancji, wyższej, zaś inne kwestie mogą być rozstrzygane w systemie poziomym. Opowiadałbym się za takim rozwiązaniem.

Czy ktoś jeszcze chce zabrać głos? Panowie praktycy... może pan mecenas?
Proszę bardzo.

Senator Zbigniew Cichoń:

Proponuję, żebyśmy ograniczyli się do zmiany k.p.c. w zakresie, jakiego dotyczy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, wytykające zapisy niezgodne z konstytucją, czyli dotyczące tego, że nie ma środka odwoławczego od postanowienia odmawiającego wyłączenia sędziego. Wydaje mi się, że te pozostałe kwestie możemy uregulować osobno, czy to na zasadzie inicjatywy ustawodawczej, czy też na takiej zasadzie...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, inicjatywy.)

...że Sejm podejmie tutaj jakieś działania. Rzeczywiście, ten środek powinien również przysługiwać w kwestiach orzeczeń, nakładających kary porządkowe.

Przypomnę, że jedna ze spraw przegranych przez Polskę, sprawa Skalka przeciwko Polsce dotyczyła kuriozalnej rzeczy, kiedy to strona w liście adresowanym do prezesa sądu strasznie nawtykała, używając epitetów, jednemu z sędziów, pisząc o nim mniej więcej w tym stylu: ten imbecyl nie rozpozna tej sprawy w sposób właściwy, w związku z czym wnoszę o to, żeby zmienić skład sądu. I wtedy oczywiście ten delikwent został ukarany przez sąd, i to dosyć ostro, bo chyba dostał karę aresztu, bodajże, na trzy dni. No i Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu powiedział, że to była kara nadmiernie surowa, bo choć zachowanie było naganne, to jednak, zważywszy, że nie było to publiczne działanie, tylko list skierowany do prezesa sądu, nie należało tak surowo karać. I właśnie gdyby nie to, że brak u nas właśnie tej instancji odwoławczej od tego typu orzeczeń, to prawdopodobnie ta sprawa nie trafiłaby do Strasburga.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Czyli, konkludując, pan mecenas jest za tym, żeby tę inicjatywę podjąć w szerszym tym znaczeniu, tak?

(Senator Zbigniew Cichoń: Nie, w węższym, na razie w węższym.)

W węższym.

Senator Zbigniew Cichoń:

Tak. Potem możemy podjąć inicjatywę, już nie w zakresie wykonania wyroku, tylko jako inicjatywę własną...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Własną, Senatu.)

...zmierającą do wprowadzenia instytucji zażalenia w przypadku nakładania kar porządkowych.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Czy to zmieści się w ramach naszego regulaminu? Tak?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę bardzo, Pani Senator.

Senator Grażyna Sztark:

W zupełności zgadzam się z moim przedmówcą, jeśli chodzi o kierowanie do Sądu Najwyższego.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Chodzi o kwestię wyłączenia sędziego?)

Tak, tak.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo.

Pani mecenas Konieczko.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Jeśli mogę, chciałbym tylko zauważyć, że wtedy Senat będzie występował z dwiema inicjatywami: jedną, mającą na celu bezpośrednie wykonanie wyroku i realizację jego bezpośrednich skutków w postaci zmiany art. 93¹, o którym Trybunał nie orzekał, ale o którym wyraźnie mówi w uzasadnieniu.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak jest.)

Druga inicjatywa, jak rozumiem, byłaby w trybie zwykłym i miałyby dotyczyć jedynie dodania kolejnego przepisu, ustanawiającego instancję poziomą.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak jest, tak. Tak, tak.

Czy już nikt nie chce brać udziału w dyskusji?

W związku z tym proponuję przegłosować te propozycje.

(Głos z sali: Najpierw pierwszy wniosek.)

Najpierw pierwszy wniosek, czyli wykonanie wyroku w kwestii dotyczącej instytucji wyłączenia sędziego i wprowadzenia możliwości odwołania się do drugiej instancji.

Kto jest za jego przyjęciem? (6)

Jednomyślnie.

I teraz drugi wniosek, dotyczący podjęcia nowej inicjatywy ustawodawczej, polegającej na dodaniu nowego przepisu w związku z możliwością odwołania się przy orzeczeniu kar porządkowych.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (6)

Dziękuję bardzo.

I teraz kwestia sprawozdawcy.

Czy ktoś jest chętny?

(*Senator Grażyna Sztark*: ...mecenas Cichoń.)

Mecenas Cichoń.

To są dwie propozycje podjęcia inicjatyw ustawodawczych, czy pan mecenas chce jedną, czy dwie?

(*Senator Zbigniew Cichoń*: Jedną.)

To może się nimi podzielimy? Tak? Podzielimy się.

(*Senator Grażyna Sztark*: Pan mecenas...)

Dobrze, w tej sytuacji wezmę tę drugą inicjatywę. Tak?

Dobrze, tak więc jako sprawozdawcy podzielimy się inicjatywami, jedna jest wykonaniem orzeczenia, a druga jest samoistna.

Dziękuję.

Przechodzimy do kolejnego punktu, mianowicie...

Dziękuję bardzo, Pani Mecenas.

Pozostaje z nami pan ekspert, pan doktor Marek Jarentowski.

W tej chwili będziemy rozpatrywać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2009 r., dotyczący ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych; sygnatura akt P29/08.

Bardzo proszę pana doktora o przedstawienie wyroku.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.

Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku stwierdził niezgodność art. 24 ust. 7 ustawy z 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych z art. 32, w związku z art. 64 ust. 2, konstytucji. Wyrok dotyczy terminu dochodzenia od ZUS nienależnie opłaconych składek, terminu przewidzianego przez zakwestionowany przepis w brzmieniu obowiązującym w dniu przedstawiania pytania prawnego. Przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych regulują kwestie związane zarówno z nieopłaceniem składek przez płatnika czy ubezpieczonego lub opłaceniem ich w zaniżonej wysokości, jak i opłaceniem przez płatnika ubezpieczonego składek nienależnych. W takiej sytuacji z jednej strony ZUS, a z drugiej płatnik, czyli ubezpieczony, mogą żądać zapłacenia nieopłaconych składek albo zwrotu zapłaconych nienależnie składek. I w tym zakresie przepisy przewidują też pewne terminy na dochodzenie tych roszczeń. Mianowicie przewidują one, że zakład może dochodzić od płatnika czy ubezpieczonego należnych składek przez dziesięć lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, natomiast ubezpieczony może dochodzić od Zakładu składek nienależnych, w tym tych zapłaconych w zawyżonej wysokości, tylko przez pięć

lat od ich zapłacenia. Co prawda, ust. 6a przewiduje, że nawet jeśli po pięciu latach nie można już dochodzić od zakładu nienależnych składek, podlegają one zaliczeniu na poczet innych zaległych, bieżących lub przyszłych składek. Jednakże jeżeli ubezpieczony nie podlega już obowiązkowi ubezpieczenia, bo na przykład już nie pracuje, to nie ma on już możliwości nawet zaliczenia owych nienależnych składek na poczet innych składek, zaległych, bieżących lub przyszłych.

Trybunał przywołał tutaj brzmienie art. 32 konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”, a także art. 64 ust. 2, który mówi, że własność i inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Trybunał zwrócił uwagę na to, że choć stosunek między ZUS a ubezpieczonym ma charakter publiczno-prawny, w ramach to którego ZUS przysługują kompetencje władcze, to jednak w zakresie rozliczania nienależnie opłaconych składek – czyli w zakresie pozostającym poza stosunkiem ubezpieczenia – relacje te powinny być kształtowane na zasadzie równości stron, tak jak inne stosunki cywilnoprawne. Tak więc w tym zakresie te podmioty powinny być traktowane równo, tymczasem ustawa różnicuje te podmioty w zakresie terminu dochodzenia wzajemnych należności: ubezpieczony ma na to tylko pięć lat, a zakład dziesięć lat. Ponadto ustawa różnicuje samych płatników, czyli ubezpieczonych, mamy bowiem grupę takich płatników czy ubezpieczonych, którzy nienależnie opłacone składki mogą sobie zaliczyć na poczet przyszłych składek, oraz takich płatników, którzy nie mogą już dochodzić zwrotu nadpłaconych składek, a nie mogą dochodzić zwrotu nadpłaconych składek, nie mogą zaliczyć ich na poczet przyszłych składek, ponieważ nie podlegają już obowiązkowi ich opłacania.

Należy też zwrócić uwagę na fakt, że przepisy art. 24 ust. 5 i ust. 6 ustawy przewidują szeroki katalog okoliczności powodujących brak przedawnienia, zawieszenie lub przerwanie biegu terminu przedawnienia należności ZUS od płatników czy ubezpieczonych. Tymczasem płatnikowi czy ubezpieczonemu nie służą takie instytucje jak przerwanie i zawieszenie biegu terminu przedawnienia. To oznacza, że upływ czasu, nawet przy należyтым dochodzeniu przed właściwym organem nienależnych składek, powoduje wygaśnięcie tych składek. I nawet gdyby ostatecznie spór został rozstrzygnięty korzystnie dla płatnika, dla ubezpieczonego, to w zasadzie nie może on już korzystać z tego prawa. Zresztą z taką sytuacją mieliśmy do czynienia, była ona podstawą do zaskarżenia tego przepisu do Trybunału Konstytucyjnego. Mianowicie ten, mówiąc w cudzysłowie, składkowiec wygrał sprawę przed sądem, ale ponieważ upłynęło już pięć lat, to choć miał wyrok sądu, że te składki nie były należne, to ZUS powiedział: no, niestety, pięć lat minęło i nie musimy ich panu oddać – i w tym zakresie Trybunał to zakwestionował.

Tak więc, choć sprawa jest drobna, problem z wyrokiem polega na tym, że dotyczył przepisu obowiązującego dawniej, a obecnie mamy termin dziesięcioletni... Przy czym sentencja wyroku dotyczyła całego ust. 7, a tego ust. 7 nie ma – to jest trochę nietypowy wyrok, być może będący wynikiem pomyłki. Sentencja jest jednoznaczna, ale ponieważ nie ma ust. 7, musimy go przywrócić i zawrzeć w nim ten termin dziesięcioletni. To po pierwsze.

Po drugie, powinniśmy jednak też umożliwić płatnikowi czy ubezpieczonemu możliwość korzystania z przerwania biegu terminu przedawnienia i z tych instytucji, które służą też ZUS. Stąd proponujemy po ust. 7 wprowadzić ust. 7a, który brzmiałby

następująco: „Nienależnie opłacone składki ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat od dnia ich opłacenia. Przepisy ust. 5b, 5e i 6 stosuje się odpowiednio”. Tak więc proponowana regulacja przywraca dziesięcioletni termin przedawnienia, a zarazem, poprzez odsłanie, przewiduje w określonych sytuacjach zawieszenie biegu terminu przedawnienia.

Jednocześnie proponujemy wprowadzenie pewnego przepisu przejściowego, który dotyczy sytuacji, mówiąc w skrócie, obecnych składkowiczów. Teraz, gdy Trybunał uchylił cały ust. 7, mamy do czynienia z sytuacją, kiedy w ogóle nie ma instytucji przedawnienia, tak więc ci obecni składkowicze mogliby dochodzić zwrotu składek nawet po trzydziestu czy czterdziestu latach, co powodowałoby pewną nierówność między samymi składkowiczami – tymi, których dotyczy ta sytuacja, a pozostałymi. Ta więc po uzgodnieniu tego z przedstawicielami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych proponujemy następujący zapis: przepis art. 24 ust. 7a ustawy stosuje się także do nienależnie opłaconych składek, których termin zwrotu nie upłynął do dnia wejścia w życie tego przepisu. Wydaje się, że tę inicjatywę też należy potraktować jako pilną, dlatego że ona może, jak się domyślam, powodować obecnie pewne trudności w praktyce organów ZUS. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Uważam, że jest to inicjatywa absolutnie słuszna i realizuje zasadę sprawiedliwości społecznej. ZUS nie może być uprzywilejowany, nie może być w takiej sytuacji, żeby płacący składki nie mógł domagać się ich zwrotu z przyczyn, które nie zależą od niego. Dziękuję bardzo.

Są z nami przedstawiciele ZUS – bardzo mi miło. Nie wiedziałem, w sprawie jakiej ustawy państwo przyszli. Już nasłuchaliście się o różnych dziedzinach...

Jeśli chcielibyście się państwo wypowiedzieć, to bardzo proszę.

Wicedyrektor Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Elżbieta Łozińska:

Dzień dobry, Elżbieta Łozińska, jestem wicedyrektorem Departamentu Legislacyjno-Prawnego w ZUS.

Propozycję, o której pan mówił, dostaliśmy do opinii i, jeżeli mogę się tutaj do tego odnieść, mamy pewne wątpliwości co do zdania drugiego. Mianowicie zakłada się w nim, że termin przedawnienia nienależnie opłaconych składek będzie mógł być przerwany, przy czym nie wprowadza się własnych regulacji, tylko przewiduje się odpowiednie stosowanie przepisów, określających zawieszenie biegu przedawnienia dochodzenia przez ZUS należności z tytułu nieopłaconych składek. Między innymi takim przepisem jest ust. 5b art. 24.

Jeżeli chodzi właśnie o ten ust. 5b, to mówi on o zawieszeniu biegu przedawnienia dochodzenia należności z tytułu nieopłaconych składek na okres prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne ZUS prowadzi względem dłużników, czyli względem płatników składek, którzy ich nie płacą, zaś jeżeli chodzi o nienależnie opłacone składki, to mamy do czynienia z sytuacją diametralnie różną, bowiem chodzi o przypadki, kiedy nie tylko płatnik zapłacił składkę, ale jeszcze zapłacił ją w wyższej wysokości niż ta, do której był zobowiązany. Tak więc w tym momencie postępowanie egzekucyjne nie jest prowadzone, stąd, naszym zdaniem, przywołanie tego przepisu jest bezprzedmiotowe.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Jest zbędne, tak?
To wszystko, dziękuję bardzo.
Proszę bardzo, Panie Dyrektorze.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Jeśli można, Panie Przewodniczący, zaproponowałbym, żeby na razie ten przepis został. Proponuję to z tego względu, że my tu oczywiście mówimy o odpowiednim stosowaniu i teoretycznie może zdarzyć się taka sytuacja, że sąd orzeknie, iż ZUS powinien oddać nadpłacone składki, a organ ZUS będzie tak długo je spłacał, aż ten dziesięcioletni termin minie. I dlatego pewne elementy tej instytucji powinny tutaj istnieć. Oczywiście, zgadzam się, że taka sytuacja jest mało prawdopodobna, bo jeśli jest orzeczenie sądu, to organ ZUS raczej nie będzie zwlekał z jego wykonaniem. Tak więc proponuję, żeby procedować w ten sposób, aby ten zapis zostawić, a my jeszcze to przemyślimy i przedyskutujemy, i potem ewentualnie usuniemy...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: W toku drugiego czytania.)

...stąd to przywołanie ust. 5b.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Będziemy tę sugestię rozważać i możemy do przywołanie usunąć nawet w toku pierwszego czytania. Rozważymy to.

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa senatorów chce się wypowiedzieć?

Pan senator Cichoń.

Senator Zbigniew Cichoń:

Proszę państwa, mam taką małą wątpliwość, bowiem, o ile pamiętam, my ten artykuł już chyba zmieniliśmy. W związku z tym jest pytanie, czy jest potrzeba, abyśmy czynili to po raz drugi. Czy na skutek tego nie powstanie jakiś bałagan prawny w tej kwestii?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

To nie jest chyba to samo... Tak?

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Być może pan senator pamięta, że kwestionowano fakt, iż w przypadku, powiedzmy, roszczeń, jakie ubezpieczony ma w stosunku do ZUS, mamy termin tylko

pięć lat. Rzeczywiście, ustawodawca to zmienił. Tyle tylko, że, jak powiedziałem na początku – i być może to umknęło, powinienem być to wyraźniej podkreślić – Trybunał, niestety, zakwestionował cały ust. 7, a nie jego dawne brzmienie, dotyczące terminu pięcioletniego. Tak więc teraz w ogóle nie mamy tej jednostki redakcyjnej...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: O to chodzi.)

...i niestety musimy ją na nowo wprowadzić w zasadzie w tym samym brzmieniu.

(Senator Zbigniew Cichoń: Jeżeli można, jeszcze... Dobrze?)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, oczywiście.

Senator Zbigniew Cichoń:

Proszę państwa, w takim razie jestem jak najbardziej za wprowadzeniem tej zmiany. Zresztą już chyba co najmniej dwa razy w swoich wystąpieniach na forum Senatu wskazywałem na niewłaściwość tej regulacji, która dawała uprzywilejowanie ZUS, a więc stronie...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No tak, silniejszej.)

...w stosunku prawnym ekonomicznie silniejszej. To było, moim zdaniem, jawnym skandalem i dobrze, że Trybunał Konstytucyjny w końcu się tym zajął i że mamy szansę to poprawić.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że innych głosów w dyskusji nie ma.

Przystępujemy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem wersji przedstawionej przez Biuro Legislacyjne? (7)

Jednomyślnie.

Jako przedstawiciel wnioskodawców zgłosił się pan senator Marek Trzciniński.

Dziękuję bardzo. Nie ma innych propozycji.

Przechodzimy do kolejnego punktu porządku...

Bardzo dziękujemy państwu i przepraszamy, że musieli państwo czekać, ale, jak państwo widzicie, tak zupełnie nie próżnujemy. Dziękujemy.

Punkt czwarty – podkreślam: przedostatni naszego dzisiejszego posiedzenia – to rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r. dotyczącego ustawy o izbach lekarskich.

Proszę bardzo, Panie Dyrektorze Jarentowski.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.

Wyrok dotyczy przepisu uchylonej ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich. Art. 42 ust. 1 tej ustawy przewidywał, że w ramach postępowania z tytułu odpowiedzialności

zawodowej sąd lekarski może orzec wobec lekarza następujące kary: upomnienie, nagana, zawieszenie prawa wykonywania zawodu lekarza na okres od sześciu miesięcy do trzech lat oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu. Zaś ust. 2 tego artykułu stanowił, że lekarzowi ukaranemu przez Naczelny Sąd Lekarski w drugiej instancji karą wymienioną w ust. 1 pktach 3 i 4 przysługuje prawo do wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego w terminie czternastu dni od dnia doręczenia orzeczenia. Oznacza to, że lekarzowi ukaranemu karą upomnienia lub nagany prawo wniesienia odwołania do sądu już nie przysługiwało.

Ponadto, zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy, kara nagany pociąga za sobą utratę prawa wybieralności do organów izb lekarskich do czasu usunięcia z rejestru wzmianki o ukaraniu, a art. 77 ust. 2 konstytucji przewiduje, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Odrębność tego przepisu w stosunku do prawa do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 konstytucji, polega na tym, że o ile ogólne prawo do sądu z art. 45 może być niekiedy ograniczane, choć bez naruszenia istoty tego prawa, o tyle art. 77 konstytucji wznosi się ponad abstrakcyjne pojęcie istoty prawa i wprowadza zakaz nawet najwęższego podmiotowo lub przedmiotowo zamykania drogi sądowej, a w tym zakresie samodzielnie reguluje zakres możliwych ograniczeń drogi sądowej.

Trybunał stwierdził, że sądowa kontrola postępowań dyscyplinarnych gwarantuje ochronę konstytucyjnych praw i wolności obwinionych, a ponadto w przypadku postępowań dyscyplinarnych w zawodach zaufania publicznego stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego. Celem sądowej kontroli działalności organów dyscyplinarnych powinna być weryfikacja prawidłowości całego postępowania dyscyplinarnego, a nie jedynie kary w nim wymierzonej. Lekarz kwestionujący orzeczenie dyscyplinarne powinien mieć możliwość zakwestionowania przed sądem: samego faktu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, dopuszczalności wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, prawidłowości postępowania i kary, jaką w tym postępowaniu orzeczono.

Zdaniem Trybunału, każda kara w postępowaniu dyscyplinarnym jest dolegliwa, oznacza ona bowiem negatywną ocenę sposobu wykonywania zawodu, powodującą tym samym utratę zaufania publicznego – dyskredytuje ona lekarza zarówno w oczach pacjentów, jak i środowiska lekarskiego – stąd nie można uzależniać drogi sądowej od rodzaju kary orzeczonej w postępowaniu. W innym wyroku, dotyczącym nauczycieli akademickich, Trybunał też stwierdził, że odebranie ukaranemu w postępowaniu dyscyplinarnym nagany z ostrzeżeniem nauczycielowi akademickiemu możliwości zaskarżenia tej decyzji dyscyplinarnej do sądu jest niezgodne z konstytucją. Tym bardziej powinno być podobnie w przypadku lekarza skazanego dyscyplinarnie na karę nagany.

Mimo iż Trybunał zakwestionował w tym wyroku przepis ustawy uchylonej, wydanie orzeczenia było jednak konieczne, aby sąd, który zadał pytanie prawne w tej sprawie, mógł rozpoznać odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego w czasie obowiązywania owej starej ustawy. Dnia 1 stycznia tego roku weszła w życie ustawa z 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, która przewiduje bardziej rozbudowany katalog kar i, co ważniejsze, w art. 95 przewiduje, że od prawomocnego orzeczenia sądu lekarskiego, kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, stronom, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i prezesowi Naczelnej Rady Lekarskiej, przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego w terminie dwóch miesię-

cy od dnia doręczenia orzeczenia. Oznacza to, że kasacja przysługuje bez względu na rodzaj orzeczonej kary.

Ponieważ jednak wyrok Trybunału sam w sobie nie daje podstawy do wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego, to – mając na względzie te osoby, które, będąc ukaranymi karą upomnienia lub nagany, nie wniosły odwołania w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy – konieczne jest uchwalenie przepisu przejściowego, który pozwalałby tym osobom wnieść odwołanie do sądu. I to tyle, jeśli chodzi o tę ustawę. Tu, jak się wydaje, potrzebny jest tylko przepis przejściowy.

Niestety, z analizy Biura Legislacyjnego wynika, że jest kilka podobnych przepisów w odniesieniu do innych zawodów zaufania publicznego, szczególnie do lekarskich. Ponadto stwierdziliśmy, że w niektórych ustawach są zapisy mówiące o tym, że od orzeczenia sądu dyscyplinarnego wnosi się kasację do Sądu Najwyższego, a w niektórych, że wnosi się apelację do sądu apelacyjnego. Jest tu duża niejednolitość, na którą Trybunał Konstytucyjny też zwracał uwagę. Na przykład...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Czyli można powiedzieć, że dotyczy to rozwiązań systemowych.)

Tak. Art. 96 ust. 1 ustawy mówi: kasacja może być wniesiona z powodu uchybień wymienionych w art. 439 §1 kodeksu postępowania karnego lub innego rażącego naruszenia prawa; kasacja może być wniesiona również z powodu niewspółmierności kary. Art. 98 ust. 2 mówi: kasacja wnoszona przez stronę powinna być sporządzona i podpisana przez obrońcę będącego adwokatem albo radcą prawnym, albo pełnomocnika będącego adwokatem albo radcą prawnym. W dotychczasowym stanie prawnym odwołanie rozpatrywane w trybie apelacji z k.p.c. przysługiwało bez ograniczeń określonych w art. 439 k.p.k., ponadto w jego wnoszeniu nie był wymagany udział adwokata lub radcy prawnego. Dodatkowo należy też wskazać na brak spójnej koncepcji ustawodawcy co do rodzaju sądu, który miałby w określonym trybie rozpatrywać dany środek prawny, tak jest nawet w odniesieniu do samych lekarzy. Mianowicie do 2002 r. był to Sąd Najwyższy, rozpatrujący odwołania w trybie k.p.k., zaś od 2003 r. były to sądy apelacyjne oraz sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, rozpatrujące odwołanie w trybie k.p.c., czyli apelacyjnym. I od początku tego roku znów jest to Sąd Najwyższy, tym razem rozpatrujący te środki prawne jako kasację w trybie kodeksu postępowania karnego.

Proponujemy więc, aby przesądzić – tak jest chyba w większości ustaw, ale nie we wszystkich – żeby tego rodzaju odwołania rozpatrywane były jednak przez sądy apelacyjne oraz sądy pracy i ubezpieczeń społecznych w trybie k.p.c., w trybie apelacyjnym. Nieprzypadkowo od 2003 r., także w przypadku lekarzy, robił to Sąd Najwyższy, bowiem w tym dniu weszła ustawa o Sądzie Najwyższym, w której były zapisy zaproponowane przez Sąd Najwyższy – i Izby się na nie zgodziły – żeby rozpatrywanie tego rodzaju spraw, bo to nie są sprawy dużej wagi, generalnie odsunąć od Sądu Najwyższego. Być może prestiż niektórych zawodów czy korporacji wymagał, czy też przedstawiciele tych korporacji domagali się tego, żeby robił to Sąd Najwyższy, jednak jest on raczej sądem rozpatrującym sprawy w którejś tam instancji sądowej, a nie po raz pierwszy.

Stąd proponujemy, aby w ustawie o izbach lekarskich, ale także w takich ustawach – w ustawach: o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, o izbach aptekarskich, o samorządzie pielęgniarek i położnych, o diagnostyce laboratoryjnej – wprowadzić zasadę, że zajmuje się tym sąd apelacyjny. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak jest. Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa chce się wypowiedzieć?

Uważam, że ta inicjatywa ze wszech miar słuszna, bo porządkuje system, wprowadzając ten sam rodzaj sądu. Te korporacje zawodowe są bardzo podobne w sensie charakteru, tak że wydaje się że...

Bardzo proszę, pan senator Cichoń.

Senator Zbigniew Cichoń:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Mam małą uwagę do art. 6, wprowadzającego dwumiesięczny termin dla złożenia owego odwołania, liczony od daty wejścia w życie tej ustawy. Wydaje mi się, że skoro ma to służyć naprawieniu wadliwości prawnej, jaka była, to terminu zaledwie dwumiesięczny jest chyba tutaj dosyć krótkim terminem. Zastanawiam się, czy nie powinniśmy ustanowić tutaj terminu, jeśli nie półrocznego, to co najmniej trzymiesięcznego.

Proszę zważyć, że nie chodzi tu o prawników, tylko o osoby, które z prawem mają niewiele wspólnego. I zanim dotrze do nich świadomość, że w tej chwili mają prawo złożyć odwołanie, mają prawo, którego wcześniej nie mieli, to te dwa miesiące mogą szybko minąć i okaże się, że jest to przepis, który daje im prawo, ale iluzoryczne. Dlatego proponowałbym...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Czyli jest propozycja trzech miesięcy, tak?)

Tak, co najmniej.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Co do zasady, w tym postępowaniu odwoławczym do sądu apelacyjnego na wniesienie apelacji jest termin czternastodniowy, tak więc propozycja naszego biura i tak wydłuża go z czternastu dni do dwóch miesięcy. Jednak jeśli Wysoka Komisja zdecyduje, że nie będą to dwa miesiące, tylko trzy, to nie będzie w tym nic niestosownego.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dobrze.

Proponuję przyjąć wersję mówiącą o trzech miesiącach na zasadzie autopoprawki.

Kto jest za przyjęciem wersji poprawionej, dotyczącej terminu trzymiesięcznego? (7)

Dziękuję bardzo.

Proponuję, żeby sprawozdawcą był pan senator Stanisław Gogacz.

Są inne propozycje? Nie widzę.

I ostatni punkt dzisiejszego posiedzenia: rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., dotyczącego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Bardzo proszę, ale może jedynie o konkluzję.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.

Trybunał postanowił przedstawić Sejmowi uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do stopniowego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Trybunał uznał, że chociaż uzasadnienie różnicowania wieku emerytalnego swe źródła wywodzi z potrzeby niwelowania występujących różnic społecznych i biologicznych między kobietami i mężczyznami, to jednak omawiana sytuacja ma charakter dynamiczny z trzech powodów.

Pierwszy powód. Mianowicie można zauważyć zmniejszanie się różnic społecznych. Obserwowana od wielu lat zmiana wzorców kulturowych i społecznych w postaci realizowanych ról kobiet i mężczyzn w poszczególnych sferach życia, a także wzrost popularności partnerskiego modelu rodziny i aktywności zawodowej kobiet, tworzą nowy kontekst społeczno-ekonomiczny dla określenia wieku emerytalnego. Kobiety coraz częściej chcą być aktywne zawodowo, a wiele czynności wykonywanych w tradycyjnym modelu rodziny przez kobiety jest obecnie wykonywanych także przez mężczyzn.

Drugi powód. Następuje kurczenie się tych sektorów pracy zawodowej, w których różnice biologiczne mogły mieć istotne znaczenie dla zróżnicowania emerytalnego, przede wszystkim chodzi tu o zawody wymagające wysiłku fizycznego. Trybunał także zwraca uwagę na rozwój tych sektorów pracy zawodowej, w których różnice biologiczne między płciami nie mają znaczenia dla wieku emerytalnego, są to zawody wymagające raczej sprawności intelektualnej niż fizycznej, w których, można powiedzieć, obie płcie zużywają się w równym stopniu.

I trzeci powód. Występuje wiele zjawisk demograficznych, takich jak: wydłużanie się przeciętnego życia, większa przeciętna długość życia kobiet niż mężczyzn, poprawa stanu zdrowia ludności, spadek dzietności, powodujący brak zastępowalności pokoleń. Zjawiska te są widoczne również w innych krajach europejskich i składają się na proces starzenia się społeczeństw, który może zagrozić stabilności finansowej systemów emerytalnych i rynkowi pracy. Trybunał nie zawarł szczegółowych wskazówek co do przyszłej regulacji, choć oczywiście wskazał wyraźnie, że trzeba ten wiek zrównać.

W zdaniach odrębnych do wyroku wskazywano między innymi na to, że wątpliwości nie budzi sam fakt zróżnicowania wieku uprawniającego do pobierania emerytury, który nie jest przecież dla kobiet dyskryminujący lecz, skoro mogą iść wcześniej na emeryturę, uprzywilejowujący. Wątpliwości związane są z tym, że dyskryminujące dla kobiet jest skorzystanie z możliwości wcześniejszego udania na emeryturę, powiązane przecież z mechanizmem obliczania wysokości tej emerytury. Wysokość emerytury, mówiąc w wielkim uproszczeniu, zależy z jednej strony od iloczynu liczby lat pracy i zgromadzonych składek, a z drugiej strony od liczby lat pobierania emerytury. Siłą rzeczy, kobieta udająca się wcześniej na emeryturę ma mniejszą liczbę lat pracy i mniejszą kwotę składek, a pobiera emeryturę dłużej, stąd jej emerytura musi być mniejsza.

Ponadto w zdaniach odrębnych zwracano uwagę na fakt, że choć wcześniejszy wiek uprawniający do pobierania emerytury jest tylko uprawnieniem kobiety, to w kontekście innych przepisów i czynników społecznych kobiety są zmuszane do wcześniejszego udania się na emeryturę. Wskazywano tu między innymi na to, że prawo pracy chroni przed zwolnieniem z pracy osoby, którym pozostało nie więcej niż cztery lata do wieku emerytalnego. Oznacza to, że pracodawca nie może zwolnić mężczyzny mię-

dzy sześćdziesiątym pierwszym a sześćdziesiątym piątym rokiem życia i kobiety między pięćdziesiątym szóstym a sześćdziesiątym rokiem życia. W efekcie kobieta po sześćdziesiątym roku życia nie jest szczególnie chroniona przed zwolnieniem z pracy, a w porównaniu z mężczyzną po sześćdziesiątym roku życia w ogóle nie jest chroniona, bo mężczyzna, który osiągnie ten wiek, wciąż ma ochronę. Do tego dochodzą wspomniane czynniki społeczne, jak chociażby presja otoczenia, rodziny, aby kobieta udała się na emeryturę i na przykład zajęła się wnukami. Tak więc przywilej, z którego korzysta się pod presją, nie jest przywilejem, a staje się środkiem dyskryminacji kobiet.

W związku z wymienionymi czynnikami społecznymi można zaproponować stopniowe zrównanie tego wieku. Wzorując się na innych państwach europejskich, można między innymi dążyć do zmniejszania dysproporcji wieku uprawniającego do pobierania emerytury kobiety i mężczyzn poprzez podnoszenie owego wieku dla kobiet na przykład do sześćdziesięciu dwóch lat. Jednocześnie można pozostawić możliwość wcześniejszego pobierania emerytury tylko przez osoby wykonujące przez wiele lat szkodliwe dla zdrowia czynności w niektórych zawodach. Trzeba tu podkreślić, że muszą być one rzeczywiście szkodliwe i takie, kiedy czynniki biologiczne rzeczywiście mogą nadal być uzasadnieniem różnicowania wieku emerytalnego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Rozumiem, że dyskusji nie ma, ustawa nie jest kontrowersyjna...

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Oczywiście decyzja, czy podejmujemy tę inicjatywę, należy do komisji.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: A jaka jest...)

Jeśli jest taka wola, to...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Ale chcielibyśmy znać opinię, chcielibyśmy wiedzieć, w jakim kierunku pan doktor czy Biuro Legislacyjne się skłania. Należy tę inicjatywę podejmować czy nie?

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Biuro Legislacyjne skłania się do tego, że należy to zrobić jak najszybciej, bo prawie wszystkie kraje podjęły już tę decyzję. I choć wprowadzenie tej regulacji jest rozłożone na wiele lat, jednak decyzja o zrobieniu tego jest już podjęta.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem.

Czy są zdania przeciwne?

Nie ma, czyli rozumiem, że jest akceptacja.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Pani senator jeszcze, w dyskusji, tak?

Senator Grażyna Sztark:

Nie, nie, ja poza dyskusją, poza protokołem chcę powiedzieć, że będzie to otwarcie puszek, jak mówi nasz klasyk...

(Senator Bohdan Paszkowski: Z Pandorą.)

...z Pandorą.

(Wesołość na sali)

Tak.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Nie, dlaczego?

(Senator Grażyna Sztark: Nie?)

(Głos z sali: To jest nieuniknione, to trzeba zrobić.)

Oczywiście. Tak, tak, tak.

Kto jest za przyjęciem propozycji Biura Legislacyjnego? (5)

Jednomyślnie, dziękuję bardzo.

Pani Senator?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nawet nie wypadaloby, żeby ktoś inny sprawozdawał. To jest dowód na równość między mężczyznami a kobietami.

(Senator Grażyna Sztark: Ze wskazaniem na nas.)

Tak, ze wskazaniem na kobiety.

Dziękuję bardzo.

W ten oto sposób wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia Komisji Ustawodawczej.

Dziękuję państwu i zapraszam na jutrzejsze posiedzenie, skoro świt, o godzinie 8.00 rano. Bardzo proszę o punktualność.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 12)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851