



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (306.)
w dniu 12 lutego 2019 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie „Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku” (druk senacki nr 1067).

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 01)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Stanisław Gogacz)

(Brak nagrania)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

...Panią sędzię Julię Przyłębską na dzisiejszym naszym posiedzeniu – witamy panią prezes. Chciałbym powitać również przybyłych razem z panią prezes gości: panią Zofię Hoffmann, dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego – witamy panią dyrektor. Witam pana Marcina Komana, szefa Gabinetu Prezesa. Witam pana Bartosza Skwarę, doradcę prezesa – też Kancelaria Trybunału. I witam pana Marka Jarentowskiego – Biuro Legislacyjne, Kancelaria Senatu. Czy jeszcze ktoś jest z Kancelarii Senatu? Nie... A, pani jest, tak.

Proszę państwa, przedmiotem obrad naszej komisji jest rozpatrzenie „Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”.

Zgodnie z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym rozpatrujemy raz do roku przedstawianą informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Chciałbym powiedzieć, że zostałem przez panią prezes zaproszony do Trybunału Konstytucyjnego, bo w dniu 18 grudnia odbywało się w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego i w porządku obrad było m.in. przedstawienie przez panią prezes informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego właśnie za 2017 r., która została zatwierdzona uchwałą zgromadzenia ogólnego sędziów w dniu 15 listopada 2018 r. Również swoje wystąpienie miał tam pan prezydent Andrzej Duda.

Proszę państwa, ja proponuję, żebyśmy oddali głos pani prezes. I prosimy o przedstawienie tego właśnie sprawozdania. Bardzo proszę.

Wszyscy mają państwo sprawozdania, bo było ono wydane drukiem.

Bardzo proszę.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Julia Przyłębska:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.
Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo!

Ponieważ wszyscy państwo mogli się zapoznać z tą informacją, która została wydana przez Trybunał Konstytucyjny w formie książkowej, ja przedstawię w zarysie główne kwestie związane z tą informacją.

Zacznę od tego, że Trybunał wydał w postępowaniu merytorycznym 89 orzeczeń kończących postępowanie, w tym 36 wyroków oraz 53 postanowienia o umorzeniu postępowania. Zostało też wydane 1 postanowienie sygnalizacyjne.

W ramach wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych oraz wniosków wydano w sumie 461 postanowień i zarządzeń. W 2017 r., w porównaniu z rokiem 2016...

Ja przepraszam, ale mam problemy z głosem. Zwykle mówię zbyt głośno, a dzisiaj, niestety, jest tak...

W porównaniu, tak jak przed chwilą mówiłam, z danymi z 2016 r., w 2017 r. w większości wyroków Trybunał orzekł o niekonstytucyjności co najmniej jednego przepisu – to było 56% wszystkich wyroków, w 2016 r. było to 44%.

W 2017 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego ogółem 285 wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych.

Chciałabym zwrócić państwa uwagę – a mówię to w kontekście takich sformułowań spotykanych w mediach, formułowanych też niestety przez niektórych parlamentarzystów, że do Trybunału nie wpływają... Otóż do Trybunału Konstytucyjnego wpływają wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne.

Jeśli chodzi o pracę Trybunału Konstytucyjnego w 2017 r., to należy podkreślić, że sędziowie załatwili czy wydali orzeczenia w sprawach jeszcze z 2013 r., a było to 7 spraw, w 10 sprawach z 2014 r., w 32 sprawach z 2015 r. oraz w 28 sprawach z 2016 r.

Jeśli chodzi o charakter spraw, to w 2017 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał 2 sprawy w ramach kontroli prewencyjnej: jedną, która dotyczyła niedochowania standardów procedury ustawodawczej w zakresie rozpatrzenia przez Sejm poprawek senackich – to była sprawa Kp 4/15; a druga z rozpoznanych spraw dotyczyła jednej z podstawowych wolności człowieka w państwie demokratycznym, to znaczy wolności zgromadzeń – Kp 1/17.

Pozwólcie państwo, że w tym miejscu przypomnę kilka istotnych spraw związanych z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego w 2017 r. w porównaniu z poprzednimi latami, bo te sprawy bezpośrednio dotyczyły lub miały wpływ na działalność orzeczniczą Trybunału. Jak państwo pewnie wiecie, w poprzednich latach był zwyczaj kumulowania przez sędziów urlopów wypoczynkowych,

a następnie wiązało się to z wypłacaniem bardzo wysokich ekwiwalentów pieniężnych. Oczywiście nie dotyczyło to wszystkich sędziów – tu chciałabym podać przykład pani sędzi prof. Ewy Łętowskiej, która na własną prośbę przez niemal pół roku przed zakończeniem kadencji korzystała z urlopu wypoczynkowego, zresztą we wniosku, który skierowała do ówczesnego prezesa, wskazała, że powodem wzięcia urlopu jest to, że nie chciałaby korzystać z ekwiwalentu. Jeśli chodzi o ekwiwalent za urlop, to najwyższy pobrał pan prezes Rzepliński. Dla ówczesnego wiceprezesa zaplanowano też wypłatę ponad 180 tysięcy zł. I w tym stanie rzeczy konieczne okazało się udzielenie sędziom zaległych urlopów wypoczynkowych. Były to urlopy średnio w wymiarze kilkudziesięciu dni, od 116 dni do 56 dni.

Konieczność wykorzystania zaległych urlopów przełożyła się też na działalność orzeczniczą, ponieważ sędziowie, korzystając w takim dużym zakresie z urlopów, siłą rzeczy troszkę mniej orzekali, aczkolwiek te różnice nie są wcale takie znaczące.

Tutaj chciałabym właśnie zwrócić uwagę na to, że cytowane statystyki wyrwane z kontekstu nigdy nie oddają faktycznej działalności jakiegoś podmiotu. I uważam, że działalność Trybunału, tak jak i działalność sądów czy jakichś innych organów, absolutnie nie może być odbierana czy oceniana tylko przez pryzmat czystych statystyk, ponieważ należy takie sprawy badać kontekstowo. Mówię to też jako sędzia. I jednak należy brać pod uwagę wszystkie okoliczności faktyczne sprawy, a nie tylko jeden wymiar, akurat pasujący nam w danej okoliczności.

Sędziowie, orzekając w składach 3-, 5-osobowych oraz w pełnych składach wydawali – każdy z nich, proszę państwa – od 61 do 11 orzeczeń kończących postępowanie w sprawie. Różnice w statystykach orzeczniczych poszczególnych sędziów wynikają też z tego, że nie wszyscy orzekali przez cały rok. W 2017 r. dwóch sędziów zmarło w trakcie kadencji – był to sędzia Lech Morawski, który zmarł w lipcu 2017 r., i sędzia Henryk Cioch, który zmarł w grudniu 2017 r.

W kontekście różnych zdarzeń, które mają miejsce w ostatnim czasie, chciałabym przypomnieć, że oczywiście nie było tu bezpośredniej przyczyny związanej z pewną nagonką, ale zarówno sędzia Lech Morawski, jak i sędzia Henryk Cioch codziennie odczuwali duży dyskomfort związany nawet z takim codziennym życiem. Proszę sobie wyobrazić, że pana sędziego Morawskiego dziennikarze ścigali nawet pod samo mieszkanie. Nie mówiąc już o panu sędzim Ciochu, który, jak państwo wiecie, miał najpierw wylew, wyleczył się, wyszedł z tego, ale generalnie życie w ciągłym stresie, mimo wszystko, generuje pewne problemy zdrowotne. Mówię to też ze swojej perspektywy, że funkcjonowanie w takim stresie naprawdę nie jest proste. Myślę, że powinniśmy starać się dyskutować na argumenty i nie prowadzić dyskusji ad personam. I poziom naszej debaty powinien być bardziej wyważony i merytoryczny.

Jeśli chodzi o sędziów, to 3 sędziów rozpoczęło kadencję – byli to sędzia Jędrejek, sędzia Piskorski i sędzia Zielonacki. Stąd różnice, o których mówiłam, jeśli chodzi o liczby wydanych orzeczeń.

Chciałabym jeszcze państwa poinformować, że dość dużym błędem jest odczytywanie statystyk poprzez pryzmat

tylko tych spraw, w których sędziowie są sprawozdawcami. Sytuacja jest następująca: sędzia wydaje wyrok, będąc w różnych składach. W składzie jest sędzia przewodniczący, który dba o terminy, wyznacza terminy narad itd.; jest sędzia sprawozdawca, który przygotowuje tylko pewien projekt, pewną koncepcję orzeczenia, referuje jakby swój pomysł na sprawę; i są sędziowie, którzy orzekają w sprawie. Co to oznacza? To oznacza, że każdy z sędziów musi przeczytać dokumentację, zapoznać się z daną sprawą, poznać literaturę, przedstawić swój pogląd. To też oznacza, że nie ma takiej sytuacji, iż w każdej sprawie jest taki sam tryb postępowania. Są sprawy, w których sędziowie wydają orzeczenia w miarę szybko, bo sprawa jest jakby na tyle dla nich jasna, że nie potrzebują dłuższego postępowania, ale są też sprawy, które po prostu wymagają wielu narad – jest tajemnica narad, więc szczegółów państwo nie możecie znać, ale powiem, że są sprawy wymagające takich narad. I dlatego, gdy mówię, że były sprawy z 2013 r., 2012 r... Bo były takie sprawy, były to sprawy, które dotyczyły różnych fundamentalnych kwestii, ale nie zapadały orzeczenia, w niektórych przypadkach nie wyznaczono nawet terminu pierwszej narady. Nie oznacza to, że – jakby powiedziało się potocznie – sędziowie nie pochylali się nad tą sprawą. Domniemywam, że raczej nie było jakiejś koncepcji, żeby wyjść z tą sprawą i w niej orzekać. Tak że chciałam też państwu powiedzieć o tym, jak to wygląda, tzn. że praca sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie może być oceniana tylko pod kątem pracy w charakterze sprawozdawcy, bo należy ją też oceniać z perspektywy pracy jako przewodniczącego składu, ale i członka składu. Mało tego, jest też tzw. postępowanie wstępne, o którym państwu mówiłam na początku, w którym sędziowie wydają po kilkadziesiąt postanowień, wydawane są zarządzenia. Tak że praca sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie sprowadza się tylko do ogłaszania orzeczenia czy prowadzenia rozprawy, ale jest to też przygotowywanie tego. A są to sprawy poważne i – każdy z sędziów zdaje sobie z tego sprawę – mające fundamentalne znaczenie dla państwa prawa, w jakim żyjemy.

W roku 2017 została przeprowadzona ustawowa reorganizacja Trybunału, tzn. likwidacja Biura Trybunału Konstytucyjnego – w jego miejsce powstała Kancelaria i Biuro Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego. To wymagało też przygotowania wielu aktów – zarządzeń i regulacji, regulaminów, różnych regulacji związanych z tym nowym funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego. Uważam, że spawa ta została przeprowadzona bardzo spokojnie, nie było żadnych zdarzeń, które spowodowałyby daleko idące napięcia. Można powiedzieć, że w zasadzie tylko niewielka liczba osób albo nie przyjęła nowych propozycji, albo wcześniej złożyła wniosek o rozwiązanie umowy o pracę. Większość pracowników Trybunału Konstytucyjnego pracuje nadal. I tutaj, ponieważ wiem, że to posiedzenie jest transmitowane, chciałabym wszystkim pracownikom Trybunału Konstytucyjnego podziękować za pracę, i to zarówno tym pracownikom, którzy pracowali przed momentem, kiedy objęłam funkcję prezesa, jak i pracującym obecnie, dlatego że uważam, że jeśli chodzi o Trybunał Konstytucyjny, jeśli chodzi o pracowników, to jest to naprawdę bardzo wybitny, wysoko wykwalifikowany zespół. Ale chciałabym podziękować też pracownikom

administracyjnym, którzy pomagają nam w codziennej, czasami w bardzo trudnej pracy.

W 2017 r. nie zawieraliśmy już umów o dzieło z osobami niezatrudnionymi w Trybunale Konstytucyjnym o przygotowanie projektu orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Takie praktyki występowały i uważam, że to były działania, które nie powinny mieć miejsca.

Konieczne było również przywrócenie stosowania reguły osobnego podpisywania sentencji postanowienia oraz jego uzasadnienia. Ta oczywista i standardowa we wszystkich właściwie procedurach sądowych instytucja – nie tylko w Polsce, ale można powiedzieć, że szerzej, w europejskim czy kontynentalnym kręgu kultury prawnej – nie znalazła wcześniej w praktyce funkcjonowania Trybunału akceptacji, tzn. sentencje postanowień w ramach postępowania, zarówno w trybie kontroli wstępnej, jak też w przypadku postanowień o umorzeniu postępowania, nie były podpisywane, podpisywano jedynie ich uzasadnienie. Należało tę praktykę zmienić i ta praktyka została zmieniona.

Rok 2017 był rokiem stabilizacji funkcjonowania Trybunału. Z jednej strony sprzyjał temu spokój normatywny, związany z przepisami regulującymi postępowanie przed Trybunałem, a z drugiej strony na stabilizację funkcjonowania Trybunału wpłynęły także orzeczenia samego Trybunału. Dla przykładu: w wyroku z 24 października 2017 r. Trybunał potwierdził sprawę związaną ze statusem sędziów, stwierdzając, że sędzia Trybunału wybrany przez Sejm, który złożył ślubowanie wobec prezydenta, podejmuje obowiązki sędziowskie, a obowiązkiem prezesa jest przydzielenie mu spraw. Sędzia w swojej funkcji jest niezawisły i podlega jedynie konstytucji. W wyroku z 11 września Trybunał przesądził kwestie związane z powoływaniem prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego jako kwestie związane z prerogatywą prezydenta, które nie podlegają kontroli sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. To dotyczy również powoływania prezesów np. Sądu Najwyższego – bo chciałabym państwu przypomnieć, że takie orzeczenie również zapadło. Rozstrzygnięcie powyższych problemów, które do tej polaryzowały opinię publiczną, umożliwiło normalną pracę Trybunału i podejmowanie się rozstrzygnięcia spraw ważnych dla obywateli.

Najwięcej wyroków w 2017 r. zapadało w postępowaniach wszczętych skargami konstytucyjnymi. Państwo pewnie wiecie, że to są właśnie sprawy najbliższe obywatelom, bo one jakby bezpośrednio z ich inicjatywy są rozpoznawane.

Generalnie wiele orzeczeń wydanych przez Trybunał w 2017 r. miało istotne znaczenie dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw obywateli.

Trybunał przypominał ustawodawcy o konieczności ochrony podmiotów słabszych. W 2017 r. Trybunał stwierdził, że podmiotami tymi są pracownicy, którzy z natury rzeczy mają słabszą pozycję wobec pracodawcy – to wyrok z 22 marca 2017 r., sprawa P 121/15, a więc jest to sprawa z 2015 r. Podmiotami takimi są również rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne – to z kolei jest wyrok z 27 września w sprawie SK 36/15. Ale także są to osoby zagrożone bezdomnością. W wyroku z 18 października 2017 r. – sprawa K 27/15 – Trybunał podkreślił, że prawo do mieszkania, chociaż

należy do praw ekonomiczno-socjalnych, niewątpliwie łączy się z poszanowaniem zasady godności osoby ludzkiej. Człowiek pozbawiony mieszkania, dostatecznych środków na zakup żywności czy leczenia się nie ma szans na godne życie. Z tego powodu Trybunał orzekł o niekonstytucyjności niektórych przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z uwagi na brak regulacji gwarantujących co najmniej minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Przypominam, to sprawa z 2015 r.

Trybunał zwracał się do właściwych władz publicznych o szczególną uwagę na potrzeby osób niepełnosprawnych i opiekunów. W postanowieniu sygnalizacyjnym z 17 października 2017 r. – to jest sprawa S 1/17 – Trybunał przedstawił Sejmowi uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia i opiekuna do placówek oświatowych. Obecne przepisy umożliwiają ustalenie stawek zwrotu kosztów dowozu według różnych kryteriów i w rezultacie w różnych wysokościach, niekiedy na tak niskim poziomie, że kwota refundacji w tak istotny sposób różni się od kosztów faktycznie poniesionych przez rodziców, że prowadzi to do ograniczenia istoty przyznanego rodzicom prawa do zwrotu kosztów. A z konstytucyjnego punktu widzenia niezbędne jest wyrównywanie szans edukacyjnych w sposób zapewniający wszystkim podmiotom podobnym równy dostęp do tego rodzaju formy pomocy władz publicznych.

Trybunał w jednym z orzeczeń podkreślił również konieczność pełnego upodmiotowienia pozycji człowieka w postępowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości, w szczególności jeżeli w rachubę wchodzi kwestie związane z ograniczeniem jego wolności – to wyrok Trybunału z 22 marca 2017 r. w sprawie SK 13/14, czyli sprawie, która wpłynęła w 2014 r. Trybunał orzekł o niekonstytucyjności pozbawienia skarżącego prawa do udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie wykonywania środka zabezpieczającego – dalszego przebywania w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym. Trybunał przypominał ustawodawcy, że wolność osobista jest fundamentem wolności konstytucyjnej, której ograniczenie musi podlegać skrupulatnej kontroli sądowej. Kontrola ta musi zakładać możliwość czynnego udziału osoby zainteresowanej.

Trybunał podkreślił szczególną wagę wolności oraz nieetykalności osobistej człowieka. Mając na celu zapewnienie należytej ochrony jednostki przed arbitralnością władzy, w wyroku z 14 grudnia 2017 r. w sprawie K 17/14 – czyli w sprawie z 2014 r. – nakazał prawodawcy zmianę przepisów regulujących przeszukiwanie osób, dokonywanie kontroli osobistej oraz przeszukiwanie pojazdów, kwestionując niedostateczną precyzję tych przepisów. Trybunał odroczył utratę ich mocy obowiązującej, dając prawodawcy termin na wprowadzenie niezbędnych zmian. Jednocześnie Trybunał zobowiązał prawodawcę do zapewnienia odpowiednich mechanizmów kontroli sądowej stosowania tych środków.

Trybunał przypominał o tym, jak ważne jest zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa. Istotą tej zasady jest zapewnienie obywatelom stabilnego otoczenia prawnego, bezpieczeństwa opartego na pewności prawa umożliwia-

jącej rozsądne planowanie działań własnych i przewidywanie działań organów państwa. W orzeczeniu z 14 grudnia 2017 r. w sprawie K 36/15 – to jest sprawa z 2015 r. – Trybunał zakwestionował pobieranie opłat za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy na skutek zmiany zawartych w nim danych, spowodowanej działaniem organów władzy samorządowej. Zdaniem Trybunału jeżeli konieczność wymiany takich dokumentów nie jest następstwem działania ich posiadaczy, to, zgodnie z zasadą lojalności państwa wobec obywateli, opłaty te nie powinny ich obciążać. W wyroku tym Trybunał, biorąc pod uwagę istnienie innych podobnych unormowań, zobowiązał ustawodawcę do dokonania również przeglądu systemu prawnego w celu niezwłocznej zbiorczej nowelizacji takich przepisów.

Przedstawione orzeczenia nie wyczerpują oczywiście całego bogatego spektrum istotnych dla obywateli, państwa, jak i ich wspólnoty zagadnień, jakie rozstrzygał Trybunał w 2017 r., ale pokazują one, że wbrew podnoszonym różnym zarzutom Trybunał nie tylko prawidłowo działa, ale również zapewnia swym orzecznictwem należytą ochronę wolności i praw konstytucyjnych obywateli oraz właściwe funkcjonowanie organów państwa.

To tyle. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo dziękuję, Pani Prezes, za przedstawienie tej informacji dotyczącej istotnych problemów w działalności Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwa Trybunału za rok 2017.

Proponuję otwarcie teraz dyskusji.

Zgłosił się pan przewodniczący Aleksander Pociąg.

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Aleksander Pociąg:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Ja chciałbym poruszyć 3 następujące sprawy wynikające z tego, co pani prezes przed chwilą powiedziała.

Pani prezes jako sprawę dobrą i jako pewien postępek przedstawiła to, że wielu sędziów zostało wysłanych na urlopy i że w tej chwili dzięki temu nie będzie wypłacanych ekwiwalentów. Jednocześnie w swoich późniejszych wypowiedziach parokrotnie pani prezes powiedziała, że były jeszcze jakieś sprawy z 2014 r., które rozstrzygnęliście państwo właśnie w 2017 r. Ja widzę tutaj jakąś sprzeczność w tych dwóch wypowiedziach, ponieważ z jednej strony wysyłanie sędziów na takie urlopy na pewno musiało, jak doświadczenie życiowe wskazuje, wpłynąć na ilość orzeczeń, a z drugiej strony pani prezes podnosiła, że przecież były sprawy, które były zaległe. Widzę tu sprzeczność. I ja nie podzielam zdania pani prezes, że to, iż ludzie rezygnują z czegoś, co jest dla każdego człowieka ważne, miłe, to znaczy z urlopu, na rzecz tego, żeby nie dopuszczać do zaległości, to jest coś złego – a tak odebrałem wypowiedź pani prezes.

Chciałbym się dowiedzieć, bo tego nie usłyszałem w tej wypowiedzi... Czy mogłaby pani prezes powiedzieć, ile spraw w 2017 r. rozpoznawali kolejni poszczególni sędziowie? Jak to wyglądało ilościowo?

Nie zrozumiałem... Na samym początku wypowiedzi pani prezes, jeżeli dobrze usłyszałem... Przepraszam, nie chcę czegoś przekreślić. Ale chyba pani prezes powiedziała, że co najmniej jeden przepis został zakwestionowany. Taka była wypowiedź: co najmniej jeden przepis został zakwestionowany przez Trybunał...

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Julia Przyłębska: Nie, nie. To dotyczyło...)

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Ale, Pani Prezes, może najpierw skończy się zadawanie pytania...)

Tak. Przepraszam bardzo, chciałbym prosić...

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Julia Przyłębska: Dobrze, ja to zaraz wyjaśnię.)

Chciałbym usłyszeć... Bo nie za bardzo rozumiem, co to znaczy, że przynajmniej jeden... Tak.

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Ale jeszcze momentik.)

I chciałbym się dowiedzieć, ilu – również procentowo – pracowników zostało zwolnionych w stosunku do liczby zastanej, że tak powiem, na początku 2017 r.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo panu przewodniczącemu za zadanie pytań.

Bardzo proszę, Pani Prezes.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Julia Przyłębska:

Zacznę może od wyjaśnienia tego określenia: co najmniej jeden przepis... To chodziło o zestawienie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jeśli chodzi o uznanie przepisów za niekonstytucyjne. Ja powiedziałam, że sytuacja była taka: jeśli porównamy dane z 2017 i 2016 r., to zobaczymy, że w większości wyroków w 2017 r. Trybunał orzekł o niekonstytucyjności co najmniej jednego przepisu – i to było 56% orzeczeń w 2017 r., a na przykład w 2016 r. to było 44%, czyli...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

To jest sytuacja... Tak. Bo można uznać przepis za... Generalnie jak orzekamy, to orzekamy, że jakiś przepis jest zgodny z konstytucją – czyli kolokwialnie: konstytucyjny – albo mówimy, że jest niezgodny z konstytucją, a więc kolokwialnie określane jest jako niekonstytucyjny, i można umorzyć postępowanie, kiedy zaistnieją ku temu przesłanki, gdy wręcz nakazują one umorzenie, czyli nie można prowadzić postępowania, albo są inne powody, dla których Trybunał musi umorzyć postępowanie. I chodzi o te dwa elementy: w 56% spraw przynajmniej jeden przepis prawa uznany był za niekonstytucyjny.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, przynajmniej jeden – to jest w 56%. A w 2016 r. to było 44%. Czyli chodzi o to, że w 2017 r. było więcej orzeczeń, w których Trybunał uznał jakiś przepis za niekonstytucyjny. Bo wyrok Trybunału jest tak skonstruowany, że obszar zaskarżenia może dotyczyć jakby różnych przepisów. I wówczas chodzi o kolejne przepisy, bo co do każdego jakby...

(Senator Aleksander Pociąg: Rozumiem, rozumiem.)

To jest jakby... Tak to mogę wyjaśnić.

Jeśli chodzi o urlopy, to tu nie podzielę stanowiska pana senatora, ponieważ... Proszę państwa, urlop pracownicy – może określe to banalnie, górnolotnie, ale to powiem – to jest pewne prawo, które przez wieki... o które walczyli pracownicy. I urlop nie jest tylko prawem, z którego my możemy korzystać lub nie możemy, ale jest tak skonstruowany w demokratycznych państwach, które bronią wolności obywateli... Bo jedną z wolności... Jest prawo do pracy, ale również jest prawo do wypoczynku, bo prawo do wypoczynku jest elementem godności pracownika. Pracownik, który może spokojnie odpocząć, czyli który... Oczywiście można powiedzieć, że cenimy to, że pracownik chce pracować 366 dni w roku, ale, proszę państwa, nie jest to możliwe, to jest wbrew standardom, standardom związanym z ochroną podstawowych praw podmiotowych człowieka, prawa do wypoczynku. Wobec powyższego przepisy są tak skonstruowane, że nakazują pracodawcy udzielenie urlopu. Pracownik nie może się zrzec dobrowolnie swojego urlopu, bo jest w tym jakby ograniczony przepisami. A tu oto mieliśmy taką sytuację, że sędziowie nie korzystają z urlopu – co oczywiście też generuje... Bo jest kwestia tego, że w zamian za to otrzymują ekwiwalenty, i to są olbrzymie ekwiwalenty.

Praca sędziego to nie jest taka praca od 8.00 do 16.00. Jest to praca, tak jak i sędziego sądu powszechnego, związana jakby z zakresem jego obowiązków, on pracuje w różnych jakby konfiguracjach. I sytuacja jest taka, że przecież mimo tego, że sędziowie mieli zaległe urlopy, to np. w sierpniu zawsze było tak, że Trybunał nie orzekał. A sędziowie, powiedzmy, przyjeżdżają do Trybunału – bo są też spoza Warszawy – w określone dni. I to jest normalna, naturalna praktyka. Ale nie jest możliwe, żeby sędziowie nie wykorzystywali urlopów. I dlatego to był kolejny element, na który należało zwrócić uwagę.

I jeszcze raz: jeśli chodzi to, jak to się ma do tego, że były sprawy jeszcze z 2014 r... Nie, bo to były sprawy – i ja chciałabym zwrócić na to uwagę – które czekały na nas jeszcze od 2013 r., na to, żeby je rozstrzygnąć. I urlopy nie miały żadnego wpływu na to, żeby tych spraw nie rozstrzygać – wręcz odwrotnie, udało nam się te stare sprawy jakby załatwić. A wynikało to trochę też z nawyku pracy sędziego sądu powszechnego, który powoduje, że staramy się – nie wiem, może to błędne – żeby w pierwszej kolejności były załatwione sprawy stare. A tym bardziej, że to były często, jak już powiedziałam, skargi konstytucyjne. Skargi konstytucyjne są to sprawy, które są jakby, można tak powiedzieć, istotą, bo to obywatel jest bezpośrednio ich inicjatorem. I w tych sprawach bardzo często też pojawiały się wnioski, prośby obywateli, a poza tym były sprawy... Bo jeśli patrzeć z pułapu wielkiej polityki, to są to sprawy banalne, ale wiercie mi państwo – powiem to, choć nie chcę, żeby to brzmiało jakoś górnolotnie itd. – że to są sprawy... Jak to się zawsze mówi: każda sprawa indywidualna, nawet najdrobniejsza, jest sprawą konstytuującą każdego z nas, każdego człowieka, i dla niego jest sprawą najważniejszą. I Trybunał Konstytucyjny powinien to wyważać, powinien myśleć nie tylko o sprawach wielkich, ale też o sprawach drobnych. I dlatego miała miejsce taka sytuacja, że poświęciliśmy się, by te wszystkie sprawy załatwić.

Jeszcze raz chciałabym podkreślić, że dotyczy to wszystkich sędziów, ponieważ pomimo tego, że jest... Choć jako sędziowie kwestionujemy, czy, jak można powiedzieć, polemizujemy co do różnych rozstrzygnięć czy stanowisk, to muszę państwu powiedzieć, że ta polemika, która ma miejsce w Trybunale Konstytucyjnym, naprawdę jest na poziomie i nie ma takich sytuacji, żeby się ktokolwiek obrażał, żeby ktokolwiek obrażał kogoś, żebyśmy stosowali wobec siebie argumentację ad personam, pozamerytoryczną. Ta praca się układa. Wiadomo że są różne napięcia, również osobowościowe, ale nawet w towarzystwie, które ma podobny punkt widzenia co do różnych kwestii, takie sytuacje, jak myślę, też mają miejsce. Tak że to jest jakby ta kolejna sprawa.

Jeśli chodzi o liczbę wydanych orzeczeń ogólnie przez sędziów, to sytuacja była taka, że sędzia Cioch miał ich 24, Jędrejek – 38, Jędrzejewski – 48, Kieres – 50, Morawski Lech – 17, Muszyński – 33, Piskorski – 9... No ale, jak mówiłam, to są sędziowie, którzy dołączyli do nas później. Dalej: Przyłębska – 43, Pszczółkowski – 55, Pyziak-Szafnicka – 44, Rymar – 39, Tuleja – 35, Warciński – 42, Wronkowska-Jaśkiewicz – 41, sędzia Zielonacki – 14. Tak że te wyniki są mniej więcej podobne. Kwestie są tylko takie, że zdarzało się, że np. sędziowie byli w różnych sprawach – bo jeśli były rozstrzygane sprawy w 5- czy 3-osobowych składach, to różnie te składy się kształtowały. Np. sędzia Jędrzejewski w 48 sprawach... W wielu sprawach, w których umarzano postępowanie, akurat ten sędzia uczestniczył, sędzia Jędrzejewski przejął bardzo duży decernat, który... To znaczy decernat w sensie... W Wielkopolsce mówimy o tym „decernat”, a chodzi o sprawy, które są przydzielone danemu sędziemu. On przejął to akurat po sędzim Granacie, było tam dużo takich spraw dość... Nie mówię też, że sędziowie nie pracowali – jeśli takie sprawy były z lat wcześniejszych, z 2013 r., to dlatego, że czasami albo oczekiwano na jakieś opinie... Bo Trybunał Konstytucyjny często zwraca się o wydanie pomocniczo jakiejś opinii czy analizy, czy też opracowań porównawczych – korzystamy też z prac różnych zagranicznych podmiotów, takich jak Komisja Wenecka – żeby otrzymać pewne dane, które są nam niezbędne do podjęcia decyzji. I to były różnorodne sprawy, tak że tak to wygląda.

Ja wiem, że wszyscy zawsze odnoszą się do statystyk z 2015 r., a to był rok szczególny, chodziło wtedy o słynne sprawy hazardowe, które... Było ich dużo, a potem sumarycznie zostały one umorzone, bo jakby sprowadziły się do dwóch fundamentalnych zaskarżeń. Tak że tak to wygląda.

A jeśli chodzi o liczbę pracowników, to pani dyrektor może podać dane.

Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego Zofia Hoffman:

Mam bardzo precyzyjne informacje. Otóż w związku z likwidacją Biura Trybunału Konstytucyjnego 9 osób nabyło prawa emerytalne i w związku z tym rozwiązał się ich stosunek pracy. Z kolei 7 pracowników nie zostały zaproponowane nowe warunki pracy i płacy od 1 stycznia 2018 r., co wiązało się z likwidacją stanowiska pracy, względnie

nie spełniały one wymogów formalnych przewidzianych nową ustawą. To było 7 osób.

(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Julia Przyłębska: Na zatrudnionych w sumie w Trybunale...)

Na 125 etatów. W tej chwili wszystkie nie są obsadzone, ale 113 było, zdaje się, na początku 2018 r.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Pan przewodniczący jeszcze chciałby dopytać, a potem pan senator Zientarski.

Senator Aleksander Pociąg:

Ja chciałbym dopytać w związku z... Bo tłumaczyła mi pani prezes... Jak rozumiem, pani prezes też wykorzystała swój urlop.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Julia Przyłębska:

Tak, ja... Od razu powiem tak: tak, wykorzystuję swój urlop. Taki mam nawyk, że nawet zdarza mi się np. w związku z wyjazdem na czwartek, piątek... Wtedy też zawsze biorę urlop. A więc ja urlop dość szybko wykorzystuję.

Mało tego, bo teraz, w tym roku... Sędziowie mają takie nawyki, że nie wykorzystują... Ale jako pracodawca zobowiązałam wszystkich sędziów do tego, aby zgodnie z obowiązującymi przepisami do końca września wykorzystali zaległy urlop. I dbam o to. Mamy teraz też taką sytuację, że pani sędzia Wronkowska w maju kończy kadencję, a ma dość dużo tego urlopu zgromadzonego, nie udało się go wykorzystać w poprzednich latach, ale już się umówiliśmy z panią sędzią, że w taki sposób ten urlop zostanie wykorzystany, żeby to też było elastyczne, tak żeby pani sędzia mogła jeszcze wydać orzeczenie. Tak wygląda sytuacja.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Piotr Zientarski. Bardzo proszę.

Senator Piotr Zientarski:

Pani Sędzio, ja już dwunasty rok, pracując w komisji, mam do czynienia ze sprawozdaniami Trybunału Konstytucyjnego. I jakkolwiek by pani zaklinała istotę statystyk, to jednak statystyka obowiązuje wszędzie, i w ministerstwach... I jest porównywalna, bo od tego ona jest. Ale takiej wydajności to sobie nie przypominam, biorąc pod uwagę poprzednie lata i poprzednie Trybunały. I jeszcze podkreślę, że jednym z zarzutów stawianych poprzednio, m.in. przez pana Piotrowicza, było to, że ten ówczesny Trybunał, który miał średnio około 60, 70 wyroków... Uważano wtedy, że sędziowie nic nie robią, że to trzeba będzie zmienić, że trzeba by przynajmniej dwukrotnie zwiększyć liczbę wyroków. A tu, w tym roku rozpoznawanym, 2017, mamy...

Zresztą przy okazji chcę panią zapytać... Bo byliśmy przyzwyczajeni do takiej sytuacji, że sprawozdanie było przygotowywane – zawsze, przynajmniej z reguły, zresztą w przypadku różnych instytucji, nie tylko Trybunału – mniej więcej do połowy następnego roku, sprawozdanie za rok poprzedni. Dlaczego jest tak, że my dopiero w 2019 r. rozpoznajemy sprawozdanie z 2017 r.? Jakże były okoliczności, że mamy do czynienia z taką zwłoką? Czy w takim razie będziemy... To tak na marginesie.

Ale jest jeszcze pytanie w związku ze statystyką. Mamy 36 wyroków. My wiemy, na czym polega orzekanie...

(Głos z sali: 37.)

37, tak? Nie, jeden wyrok... 36 wyroków...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Osobne są postanowienia umarzające. No ale umorzenie to nie jest rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Mamy rozstrzygnięcie 36, w tym jedno postanowienie sygnalizacyjne. Tak? Proszę wyjaśnić w takim razie – tu kontynuuję pytanie pana przewodniczącego Pociąga – jakie było obciążenie poszczególnych sędziów. No bo ja nie bardzo rozumiem – a co dopiero ci, którzy przysłuchują się temu – że słyszemy, że mamy 36 wyroków w roku, ale też słyszemy, że poszczególni sędziowie mieli po 50...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie... Ale to proszę... Proszę to wyjaśnić. Jeśli zsumujemy, to będzie to chyba kilkaset, około 500... A jako średnia wychodzi 40 – tak tu słyszę. No właśnie. Tak że bardzo proszę o wyjaśnienie.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę panią prezes.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Julia Przyłębska:

Jeśli chodzi... Rzeczywiście jest taka...

Zacznę może od sprawy związanej z terminem zgromadzenia. Rzeczywiście było tak, że w 2016 r. zgromadzenie było w grudniu, teraz mieliśmy kolejne. Ja na ten rok planuję zgromadzenie i przedstawienie tej informacji w okresie okołowakacyjnym – tak że od razu informuję, że tutaj nastąpi zmiana. Były różne powody, również powody organizacyjne – trzeba było bardzo starannie przygotować zmiany związane z reorganizacją Trybunału Konstytucyjnego, to wymagało wydania naprawę, wierzcie państwo, bardzo dużej ilości zarządzeń i regulaminów. Mieliśmy też zmianę regulaminu, musiałam przygotować projekty regulaminu, były również kwestie związane ze statutem, były kwestie związane z kodeksem etycznym sędziego – z zupełnie nową instytucją... A więc wprowadzenie różnorodnych nowych regulacji wymagało dodatkowego obciążenia. Dlatego tak wyglądała sytuacja, jeśli chodzi o zgromadzenia, tak to w latach 2016–2017 wyglądało. A siłą rzeczy wszystkie terminy biegną od podjęcia decyzji przez zgromadzenie. Nie ma ustawowego, skonkretyzowanego terminu zgromadzenia, nie jest tak, że musi się ono odbyć np. w pierwszej połowie roku. W związku z powyższym tego narzuconego przez ustawodawcę terminu nie było. Ale rzeczywiście

była to sytuacja, przynajmniej, niestandardowa. I możecie być państwo pewni, że w tym roku będzie to już wyglądało inaczej. To jest pierwsza rzecz.

Druga rzecz. Nie zgadzam się z panem absolutnie, że statystyk... Statystyki czyste oczywiście pokazują pracę, ale za każdą statystyką stoi człowiek i stoi charakter pewnej instytucji. I chodzi jeszcze o... No, kto jak kto, ale sędziowie... Zarówno wymiar sprawiedliwości, jak i Trybunał Konstytucyjny musi przykładać wagę do analizy i pewnego jakby balansowania i wyważania – jak to powiedzieć? – elementów produkcji i elementów jakości. Wobec powyższego jeszcze raz powtarzam...

(Senator Piotr Zientarski: A wcześniej było inaczej?)

Nie, tu są różnorodne charaktery. Ja nie powiedziałam, że wcześniej było inaczej, mówię tylko, że są różne sytuacje, różne zdarzenia, jak również różne są tempa rozważania i pracy nad różnymi sprawami. Tak że tego nie powiedziałam.

A jeśli chodzi o liczby spraw, to jeszcze raz powtarzam: Trybunał Konstytucyjny orzeka w składzie 3-, 5- i 15-osobowym, każdy sędzia, który orzeka w takim składzie, jest osobą wydająca orzeczenie. Bo to nie jest tak, że przychodzi przewodniczący i sprawozdawca i oni jakby decydują o charakterze orzeczenia. Każdy, kto ma choć trochę doświadczenia z pracą wymiaru sprawiedliwości – tak jak pewnie pan senator – wie, że to jest tak, że to jest orzeczenie całego składu, czyli każdy z tych sędziów musi się do sprawy przygotować i każdy z tych sędziów wydaje orzeczenie. W związku z powyższym na liczbę spraw, w których dany sędzia wydał orzeczenie, składają się te sprawy, w których on faktycznie uczestniczył.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, jest członkiem składu, który wydał orzeczenie. No bo...

(Senator Piotr Zientarski: I sprawozdawcą...)

Ale sprawozdawca jest... Ja bym też... Sprawozdawca tylko przedstawia pewną propozycję, pewien projekt, ale to nie zwalnia pozostałych członków składu z przygotowania się do tego. Poziom dyskusji, dyskusji merytorycznej... Jak mówię, nie będę tu zdradzać szczegółów, bo nie mam prawa zdradzać treści narad, ale naprawdę, wiercie mi państwo, są to kwestie najwyższych standardów. W związku z powyższym jest to sytuacja taka, że każdy z tych sędziów wkłada duży wysiłek.

Mało tego, jest tzw. kontrola wstępna, czyli jest to... Ja akurat mam krytyczne stanowisko, jeśli chodzi o rozwią-

zanie przedstawione przez ustawodawcę co do tej kontroli wstępnej, ponieważ uważam, że w rozwiązaniu ustawowym powinna być zastosowana... A jest tam jakby powielenie rozwiązania z poprzednich ustaw, z rozwiązań ustawowych, jeśli chodzi o funkcjonowanie i procedurę stosowaną przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ja uważam, że zgodnie z k.p.c. powinno być tak, że... Bo w trybie art. 130 mamy tylko jakby wzywanie do uzupełnienia braków formalnych, takich czysto, stricte formalnych – czyli chodzi np. o niewystarczającą liczbę odpisów, to, że nie ma jakichś tam upoważnień itd. – a w pozostałych przypadkach powinno to przechodzić już do pełnych składów, czy do składów 3- czy 5-osobowych, które rozstrzygają co do meritum. Czyli tak wygląda ta tzw. kontrola wstępna.

Ale też mówiłam państwu, że jeśli chodzi o kontrolę wstępną, to jest 461 postanowień i zarządzeń. I każdy z sędziów orzekających musi się nad sprawą pochylić, przeczytać dokumenty, wydać zarządzenie.

Tak że tu jest sprawa taka: Trybunał pracuje, funkcjonuje, nie ma takiej sytuacji, żeby sędziowie nie wykonywali swoich obowiązków. A więc ja nie podzielałam pana stanowiska. Jeśli był rok, w którym Trybunał wydawał więcej orzeczeń, to... Rzeczywiście tak było, ale czy mogę z tego wyciągnąć wnioski, że pracował lepiej, bo wydawał więcej? Nie wiem, dlatego że na wydawanie orzeczeń wpływają różne okoliczności. W związku z powyższym są różne sytuacje, również zdarzenia zewnętrzne. I, jak mówię, różne były charaktery spraw. Jest taka sytuacja, że tego nie da się tak prosto przełożyć. W związku z powyższym taka jest moja ocena. Oczywiście pan może się z nią nie zgadzać, ja jednak tak ją przedstawiam. I podziela tę ocenę... Moim zdaniem podziela ją sędziowie Trybunału.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo, Pani Prezes.

Czy są jeszcze jakieś pytania?

Skoro nie ma pytań, to, proszę państwa, stwierdzam, że Komisja Ustawodawcza zapoznała się z „Informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku”, zawartą w druku senackim nr 1067, przedstawioną przez panią prezes Julię Przyłębską. Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Dziękuję pani prezes. Dziękuję wszystkim uczestnikom.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 51)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Centrum Informacyjne Senatu, Dział Edycji i Poligrafii