

# Państwo i prawo muszą być przyjazne ludziom

Z prof. dr. hab. **Andrzem Rzeplińskim** – prezesem Trybunału Konstytucyjnego rozmawia Maciej Małek

## Jak pozycja prezesa wpływa na praktykę orzecznictwa i rolę TK w życiu publicznym?

Przed dziesięciu z górą laty w Radzie Europy funkcjonowało dość powszechnie powiedzenie, że jesteśmy tyleż różni, co równi. Ta zasada ma odniesienie do relacji w Trybunale Konstytucyjnym. Brak konstytucyjnych zapisów, które określałyby uprawnienia i prerogatywy prezesa, choć ustawa i akty prawa wewnętrznego zawarte w regulaminie uchwalonym przez zgromadzenie ogólne sędziów, precyzują ramy sprawowania urzędu. Każdy prezes Trybunału Konstytucyjnego indywidualnie zagospodarowuje czas dany mu w ramach kadencji na przeprowadzenie zmian wynikających chociażby z konieczności dostosowania naszej instytucji do zmieniających się wymo-

gów. W odróżnieniu od poprzedniego prezydenta, nie podzielam opinii, że 9-letnia kadencja profesora Safjana była zbyt długa, lecz 4 lata – takie rozwiązanie rekomendujemy w noweli ustawy – to dość, by zrealizować swoją wizję umacniania merytorycznej pozycji Trybunału w Polsce i w Europie.

## Czy współpraca sędziów układa się harmonijnie?

Tylko współdziałanie jest rękojmią sukcesu, bowiem grono 15 niezależnych prawników podlegających jedynie konstytucji adresuje efekty swojej pracy do społeczeństwa.

## Mam wrażenie, że przekaz Trybunału Konstytucyjnego jest mało obecny w powszechnej świadomości...

Skoro w połowie przypadków zaskarżane do Trybunału przepisy okazują się konstytucyjne, to trudno uznać taką informację za szczególnie medialną. Trochę szkoda, bowiem myślenie o fatalnym poziomie stanowionego prawa zdaje się w znacznej mierze nieuprawnione. Statystyki są dość precyzyjne i nawet wobec krajów o ugruntowanej demokracji nie mamy powodu do kompleksów.

## Proszę o syntetyczne opisanie przesłanek, które sędziowie biorą pod uwagę w pracy orzeczniczej...

W pierwszym rzędzie kierujemy się domniemaniem konstytucyjności zaskarżonego przepisu. To skarżący ma wywieść, że jest inaczej i przekonać sędziów Trybunału do słuszności skargi. W wielu obszarach wprost i „od

Z ogromnym smutkiem przyjęliśmy wiadomość o śmierci Pana

## ANDRZEJA SZUKALSKIEGO

współzałożyciela i twórcy powstałego w 1991 roku Związku Banków Polskich. Funkcję prezesa ZBP objął w kwietniu 1996 roku, po śmierci pierwszego prezesa ZBP Mariana Krzaka, i pełnił ją do roku 2000. W tym czasie kierowany przez niego Związek wnie przyczynił się – poprzez budowę infrastruktury bankowej i przygotowywanie norm prawnych regulujących rynek usług finansowych – do tworzenia zrębów nowoczesnego systemu bankowego w Polsce.

Andrzej Szukalski ukończył Uniwersytet Łódzki z tytułem magistra administracji, specjalizacją prawo finansowe – bankowość. Uczestniczył w szkoleniach organizowanych m.in. przez Narodowy Bank Polski („Funkcjonowanie zreformowanego systemu bankowego”), L. Kellogg Graduate School of Management Training Program, Polsko-Amerykańskie Centrum Zarządzania przy Uniwersytecie Łódzkim („Rynek Kapitałowy w Polsce”), Institut Francais de Gestion IFG („Strategia Marketingowa i Finansowa” oraz „Nowoczesne Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”). Pracował m.in. jako dyrektor oddziału PKO BP w Zduńskiej Woli, zastępca dyrektora oraz dyrektor oddziału wojewódzkiego NBP w Sieradzu, prezes zarządu Powszechnego Banku Gospodarczego S.A., doradca zarządu BRE Bank w Warszawie, prezes zarządu Banku Poczтового w Bydgoszczy. Był doradcą zarządu Attis Broker Sp. z o.o. oraz przewodniczącym rady nadzorczej Agronom Sp. z o.o. w Sieradzu, członkiem rady nadzorczej Asseco Poland S.A.



*Zarząd i pracownicy Centrum Prawa Bankowego i Informacji*



zawsze” akceptujemy oczywisty fakt, że każdy kolejny Sejm realizuje swój program polityczny – gospodarczy oraz społeczny, zaś w wielu obszarach np. prawa zabezpieczenia społecznego, zakres swobody ustawodawcy jest szeroki. Posłów jest 460, sędziów Trybunału 15. Kiedy Trybunał uchyla przepis ustawy jako niekonstytucyjny, to oznacza, że siła głosu jednego sędziego konstytucyjnego jest równa głosowi 30 posłów.

### W takim kontekście szczególnej wagi nabiera zdanie odrębne?

Zdanie odrębne to praktyczne potwierdzenie różnorodności w jedności. Waga instytucji – początkowo konstytucyjnie podważanej, nie przekreśla dążenia składu sędziowskiego danej sprawy do konsensusu; stąd narady, wersje wstępne orzeczenia, ostatnia narada po rozprawie. Zdanie odrębne, gdy jest zdaniem danego sędziego konieczne, ma istotne znaczenie dla systemu prawnego. Zdarza się wszak, że sędziowie podzielają sentencję orzeczenia, ale inaczej racjonalizują rozstrzygnięcie, bądź uznają za istotne inne aspekty sprawy. Dotyczy to nie tylko podstaw materialnych, lecz niekiedy również przesłanek natury formalnej. Ów brak jednolitości w poglądach stanowi emanację potwierdzenia różnorodności doświadczeń, odmiennych filozofii prawa, wreszcie zróżnicowanych – w dobrym znaczeniu tego słowa – interesów i wartości,

których konstytucyjności broni swoim uzasadnieniem separujący się sędzia. Prawo organizuje i określa różne wizje społecznego rozwoju, porządkuje rzeczywistość, tę teraźniejszą, przyszłą, ale bywa, że także przeszłość.

### Trudno w tym momencie uciec od skojarzeń natury politycznej...

Rozumiem, że pan redaktor ma na myśli procedurę wyłaniania nowych sędziów Trybunału. Gdybym miał odpowiedzieć żartobliwie, to trudno o bardziej polityczne zgromadzenie niż rada naukowa wydziału prawa na dużej uczelni. Nie ulega kwestii, że w warunkach polskiej demokracji wybór sędziów Trybunału jest aktem politycznym, gdyż z reguły dopiero dwie partie koalicyjne dysponują konieczną do jego dokonania większością. Nawet jednak przy założeniu, że przez dwie kolejne kadencje ukształtuje się ta sama większość sejmowa, to nie będzie personalnie tożsama, podobnie jak poglądy i zapatrywania na szereg kwestii ulegają z natury rzeczy ewolucji, to również kwestia praktycznego doświadczenia. Duże partie są zresztą z samej swojej natury zróżnicowane. W kończącej się VI kadencji Sejmu siedmiu wybrała rządząca koalicja, a kolejnego powoła w maju tego roku. Nawet zatem gdyby w Sejmie VII kadencji, do końca 2015 roku – gdy zostanie wybranych pozostałych siedmiu sędziów w miejsce tych, którzy skończą swoją kadencję, wszyscy

sędziowie Trybunału Konstytucyjnego pochodzili z jednego nadania, to z dobrym skutkiem dla kontroli stanowionego prawa pozostaniemy różnorodni co do poglądów i zapatrywań oraz wyznawanej filozofii prawa.

### Czy zatem proces wyłaniania sędziów nie budzi wątpliwości i zastrzeżeń?

Trudno być sędzią we własnej sprawie, ale kilka lat przez wyborem na sędziego Trybunału głosiłem publicznie postulat większej przejrzystości tego procesu, przy zachowaniu wymogu uzyskania przez sędziego konstytucyjnego demokratycznego mandatu stanowiącego podstawę decyzji o wyborze. Tym samym Sejm jawi się jako jedyny uprawniony organ. Silna władza i odpowiedzialność z niej wynikająca muszą bowiem mieć demokratyczny mandat. Rzecz jasna, by sam akt wyboru był świadomy, konieczne są publiczne wysłuchania, zbieranie opinii, które w obiektywnym świetle zobrazują dorobek, kwalifikacje i poglądy kandydata. Polityczny charakter wyboru nie przekreśla jego doniosłości, bowiem w istocie oznacza ścieranie się różnych wizji stanowienia prawa i celów, którym ma służyć. Skoro zresztą odwołuję się w tym miejscu do doświadczenia Fundacji Helsińskiej, to przypomnę, że do tych samych zasad nawiązywaliśmy w odniesieniu do wyłaniania kandyda-

tów do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

### Wróćmy do oceny procesu stanowienia prawa...

Z perspektywy trzech lat, jakie minęły od mej poprzedniej aktywności także jako eksperta parlamentarnego, z satysfakcją odnotowuję, że poziom służb legislacyjnych Sejmu i Senatu, a także Rady Legislacyjnej spełnia najwyższe profesjonalne standardy. Przy świadomości, że cele formułowane przez polityków, nie zawsze czynią łatwym spełnienie ich oczekiwań, legislatorzy dbają o konstruowanie projektów aktów prawnych zgodnie z zasadami sztuki i w zgodzie z duchem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Bywa, że posłowie ignorują uwagi legislatorów. Ale taka jest natura demokracji.

### Na ile konstytucyjne gwarancje zapewniają JST skuteczną realizację ich statutowych zadań?

Konstytucyjna pozycja samorządu wydaje się niepodważalna. Odrębna kwestia to warunki, w jakich przychodzi im realizować coraz to nowe zadania. Decentralizacja to proces mający swoje głębsze uzasadnienie – jest zakotwiczona w konstytucyjnej zasadzie pomocniczości. Jednak w ślad za przekazywanymi sferami kompetencji powinny iść zgodnie z konstytucyjnymi zapisami środki gwarantujące ich właściwą realizację. Konstytucja gwarantuje w art. 167 ust. 1: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Kierując się zasadą pomocniczości, zwłaszcza gminy starają się poprzez wnioski kierowane do Trybunału egzekwować swoje prerogatywy. W warunkach ograniczonych wpływów z tytułu podatku PIT i CIT praktycznego znaczenia nabierają nakłady finansowe niezbędne np. w oświacie. Cóż z tego, że gmina jest dobrze zarządzana i gwarantuje wysoki poziom świadczonych usług społecznych w żłobkach, przedszkolach itd. W efekcie zamożni rodzice z sąsiednich kłopsko zarządzanych gmin wożą swoje dzieci tam, gdzie mają zagwarantowaną profesjonalną opiekę, lecz w ślad za tym nie następuje transfer finansowy. To w kategoriach zwrotu poniesionych nakładów rzecz konieczna. Skoro bo-



Zdjęcie: Wojciech Łęczyński

wiem brak w danej gminie bogatych rolników, przedsiębiorców czy kopalni, to w perspektywie 15–20 lat gminy bez wyegzekwowania należnych im środków, będą z oczywistym uszczerbkiem dla jakości życia mieszkańców ponosić skutki niedostatku. Cóż bowiem z tego, że gwarantowana prawem równość podmiotów, jakimi są gminy, w praktyce nie będzie egzekwowana?

### Skoro o finansach samorządów mowa, to wiele kontrowersji wzbudza tzw. janosikowe...

Jak rozumiem, odwołuje się pan do sposobu zasilania funduszu solidarnościowego, z którego finansowana jest subwencja ogólna, w praktyce nakazującego województwom o wyższych przychodach przekazywanie części swoich dochodów na rzecz pozostałych. Paradoks polega na tym, że wysokość dotacji obliczana jest jako procent przychodów województwa sprzed dwóch lat w stosunku do bieżącego roku budżetowego. W tej sprawie wpłynęły do Trybunału skargi miasta stołecznego Warszawy i województwa mazowieckiego. Mam osobisty pogląd w tej kwestii, lecz z oczywistych względów – Trybunał Konstytucyjny zajmie się tym problemem – zachowam go dla siebie. Sami sędziowie zadają pytania, czy gmina jako organ władzy może występować jako strona w sprawie dotyczącej kwestii majątkowych. Czy bowiem władze publiczne mają zdolność procesowania się ze sobą przez Trybunałem o pieniądze?

### Dwadzieścia z górą lat transformacji nie pozwoliło zbudować społeczeństwa obywatelskiego na miarę aspiracji i potrzeb...

Samorząd to również emanacja społeczeństwa obywatelskiego. Demokratyczny mandat, siła lokalnej społeczności i kształtowanej przez nią opinii nie tylko przez miejscową prasę, lecz fora internetowe i portale społecznościowe sprawiają, że władza samorządowa poddawana jest nieustannej kontroli, by nie powiedzieć presji. Umiejętność harmonizowania potrzeb i aspiracji, dialog z organizacjami pozarządowymi i stowarzyszeniami, integrowanie społeczności wokół wspólnych celów – to stanowi o dorobku i praktycznym wymiarze społeczeństwa obywatelskiego w małych ojczyznach. Inna kwestia to finansowanie organizacji pozarządowych. Jeśli bowiem pieniądze uzyskane w drodze konkursu nie trafiają na czas do zainteresowanych, a prawidłowo udokumentowane wydatki czekają trzy miesiące lub więcej na refundację, to tak jakby drzewo posadzone na wiosnę podlewać jesienią... Uwiad będzie tyleż oczywisty, co nieunikniony. To jednak nie powinno nas zrażać. Rzecz w tym, by skutecznie egzekwować ustawowe zapisy i gwarancje, tak jak w przypadku samorządu w zakresie podatków lokalnych. W przeciwnym razie pasjonatów, ludzi z pomysłem i inwencją wchłoną biznes i komercja. Jeśli społeczna aktywność ma służyć dobru wspólnemu, niezbędne jest jej zasilanie. Tym paliwem są niezbędne nakłady finansowe. Proces ich rozdziału może być, jak w społeczeństwach o ugruntowanej demokracji, przejrzysty i efektywny. Gwarancją i fundamentem musi być w tym przypadku przestrzeganie zasady, że zawarte umowy będą przestrzegane i wypełnione.

### Niech ta konstatacja wystarczy za puentę.