

USTAWA
z dnia 2008 r.
o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 1. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr z 1997r., Nr 78, poz. 483) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 17 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W drodze ustawy mogą być tworzone samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Samorzady te nie mogą ograniczać wolności wyboru zawodu.”;

2) w art. 39 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Ustawa określa przypadki, w których sąd może nakazać poddanie osoby, która ze względu na zaburzenia psychiczne stwarza zagrożenie dla życia, zdrowia lub nietykalości cielesnej innych osób, zabiegom medycznym służącym zmniejszeniu tego zagrożenia.”;

3) w art. 60 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Ustawa określa zakres i tryb ograniczeń korzystania z prawa określonego w ust. 1 przez osoby, które brały udział w działaniach, o których mowa w art. 61a ust. 1.”;

4) po art. 61 dodaje się art. 61a w brzmieniu:

„Art. 61a. 1. Obywatel ma prawo do pełnej wiedzy o prowadzonych przed 1 stycznia 1990 r. działaniach partii komunistycznej i podporządkowanego jej aparatu przymusu państwowego, które były wymierzone w dążenia Narodu do niepodległości i wolności, prawa obywateli oraz prawa Kościoła i niezależnych instytucji społecznych, w tym o osobach prowadzących i wspomagających te działania.

2. Ograniczenia w korzystaniu z prawa określonego w ust. 1 mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko w takim zakresie, w jakim są konieczne ze względu na szczególnie uzasadnioną ochronę dóbr osób pokrzywdzonych lub ze względu na ochronę wiadomości szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa państwa.

3. Realizacja prawa określonego w ust. 1 należy w szczególności do zadań Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Zakres i sposób działania Instytutu określa ustawa.”;

5) w art. 65 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Jeżeli ustawa uzależnia podjęcie wykonywania określonego zawodu od spełnienia szczególnych warunków, ustalenie ich spełnienia powierza się organowi państwowemu. Osoby aktualnie wykonujące dany zawód nie mogą uczestniczyć w podejmowaniu rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu przed tym organem.”;

6) w art. 67 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Osoby, które służyły lub pracowały w strukturach prowadzących działania, o których mowa w art. 61a ust. 1, nie mogą czerpać z tego tytułu szczególnych korzyści w zakresie zabezpieczenia społecznego.”;

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Projektowane uzupełnienia w tekście Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczą trzech problemów nurtujących polskie społeczeństwo. Ich celem jest przecięcie sporów interpretacyjnych odnośnie do konstytucyjnej dopuszczalności pewnych regulacji ustawowych i działań instytucji państwa.

Po pierwsze, chodzi o wyeliminowanie wpływu samorządów (korporacji) zawodowych na dostęp do danego zawodu osób, które pragną go wykonywać, czyli potencjalnych konkurentów dotychczasowych członków korporacji. Wprawdzie art. 17 ust. 1 Konstytucji w dotychczasowym brzmieniu dopuszcza władcze kompetencje samorządów zawodowych jedynie w sferze „wykonywania”, a nie „wyboru” zawodu (Konstytucja w art. 65 ust. 1 wyrażnie rozróżnia te dwa pojęcia), jednak orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i praktyka ustawodawcza – zwłaszcza w kontekście egzaminów na aplikacje prawnicze i egzaminów zawodowych – rozszerzyły granice kompetencji samorządów zawodowych na sferę selekcji kandydatów do zawodu. W praktyce dochodzi do naruszeń konstytucyjnej wolności wyboru zawodu i patologicznych sytuacji konfliktu interesów. Ostatnie wyniki egzaminów na aplikacje prawnicze, w których poziom trudności i szczegółowości pytań – ustalonych przy wydatnym udziale przedstawicieli korporacji – uniemożliwił zdanie egzaminu wstępnego ogromnej większości egzaminowanych magistrów prawa (w tym osób legitymujących się bardzo dobrymi wynikami na studiach i dyplomami renomowanych uniwersytetów) ukazała społeczną ostrość problemu. Do wspomnianego egzaminu na aplikację adwokacką, radcowską, notarialną, komorniczą oraz referendarską w dniu 20 września 2008 r. na terenie całego kraju przystąpiło łącznie 13 132 osoby, w tym:- na aplikację adwokacką 3 542 osoby, - na aplikację radcowską 8 060 osób, - na aplikację notarialną 1 190 osób, - na aplikację komorniczą 59 osób, - na aplikację referendarską 272 osoby. Pozytywny wynik z egzaminów konkursowych uzyskało:- na aplikację adwokacką - 413 osób,- na aplikację radcowską - 930 osób, - na aplikację notarialną - 301 osób, - na aplikację komorniczą- 58 osób, na aplikację referendarską 87 osób, co łącznie stanowi 1 789 osób co stanowi niewiele ponad 10 % ogółu startujących. Rozwiązaniu tego problemu bez narażania się za zarzut niezgodności z Konstytucją (w jej dotychczasowej, prokorporacyjnej interpretacji) służyć będzie dodanie w art. 17 ust. 1 zdania, iż samorzady zawodowe nie mogą ograniczać wolności wyboru zawodu, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2006 r. sygn. K6/06 w którym podtrzymał stanowisko wyrażone w orzeczeniu z 18 lutego 2004 r. w sprawie o sygn. P 21/02. W orzeczeniu o sygn. P 21/02 Trybunał zaakcentował, że piecza samorządów prawniczych za-

wodów zaufania publicznego sprawowana być winna w „granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Interes ten nie może być przy tym utożsamiany z interesem korporacji zawodowej czy też jej członków. W orzeczeniach tych Trybunał potwierdził, że wybór modelu naboru do zawodów prawniczych należy do ustawodawcy działającego na gruncie obowiązujących unormowań konstytucyjnych. Konstytucja nie przesądza jednoznacznie trybu kształcenia teoretycznego oraz przygotowania praktycznego do wykonywania reglamentowanych zawodów prawniczych. Niemniej dla dobra wymiaru sprawiedliwości stanowiącego element interesu publicznego i dla dobra osób (podmiotów) korzystających z pomocy prawnej przygotowanie to winno odpowiadać kryteriom wysokiej jakości i wiarygodności kojarzonej z pojęciem zaufania publicznego. Jak zauważył też Trybunał „podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodu zaufania publicznego powinno być zawsze uznanie, że nałożenie owych ograniczeń nie następuje w celu stworzenia określonej grupie zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, a zakres ograniczeń winien być odpowiedni do ochrony tego interesu. Trybunał Konstytucyjny w oparciu o obecnie obowiązujące zapisy dopuszcza możliwość daleko idących zmian. Konsekwencją tego jest uściślenie dopuszczalnych granic wolności wyboru zawodu poprzez dodanie w art. 65 nowego ustępu w brzmieniu: „Jeżeli ustawa uzależnia podjęcie wykonywania określonego zawodu od spełnienia szczególnych warunków, ustalenie ich spełnienia powierza się organowi państwowemu. Osoby aktualnie wykonujące dany zawód nie mogą uczestniczyć w podejmowaniu rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu przed tym organem”.

Druga grupa zmian dotyczy problemu rozrachunku z komunistyczną przeszłością. Powszechna jest już opinia, że Rzeczpospolita Polska, mimo upływu prawie 20 lat od odzyskania niepodległości i przywrócenia demokracji, jeszcze nie uporała się z tym problemem. Jedną z przyczyn tego stanu jest kontrowersyjna interpretacja ogólnych zasad konstytucyjnych, takich jak np. ochrona praw nabytych, w kierunku zakazu podejmowania działań naruszających interesy osób, które uczestniczyły w praktykach państwa totalitarnego. W sprawach tych mamy do czynienia ze sprzecznymi opiniami wybitnych autorytetów prawniczych i z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego podejmowanymi większością głosów, ze zdaniem odrębnymi części sędziów. W takiej sytuacji działania ustawowe podejmowane w imię elementarnej sprawiedliwości narażone są na ryzyko zakwestionowania ich zgodności z Konstytucją. Wobec niemożności uzyskania konsensu co do wykładni Konstytucji, konieczne jest przesądzenie pewnych istotnych spraw bezpośrednio w jej tekście.

Przede wszystkim chodzi o uznanie obywatelskiego prawa podmiotowego do pełnej wiedzy o prowadzonych do 1989 r. działaniach partii komunistycznej i porządkowanego jej

aparatu przymusu państwowego, które były wymierzone w niepodległościowe i wolnościowe dążenia Narodu, prawa obywateli oraz prawa Kościoła i niezależnych instytucji społecznych, w tym o osobach prowadzących i wspomagających te działania. Dodanie przepisu art. 61a ust. 1 w projektowanym brzmieniu spowoduje, że z prawa tego obywatel będzie mógł korzystać bezpośrednio na podstawie Konstytucji; rolą ustawy nie jest dozowanie tego prawa, lecz jedynie stworzenie organizacyjno-technicznych warunków korzystania z niego. Ustawa będzie mogła ustanawiać ograniczenia w realizacji tego prawa, ale nie w granicach ogólnych klauzul zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz w węższych granicach, określonych w projektowanym art. 61a ust. 2. Granicami tymi będą wyłącznie: szczególnie uzasadniona ochrona dóbr osób pokrzywdzonych (w grę mogą wchodzić takie dobra, jak wiedza o stanie zdrowia oraz życiu rodzinnym i intymnym) oraz ochrona wiadomości szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa państwa (oczywiście chodzi o aktualne bezpieczeństwo Rzeczypospolitej, a nie o bezpieczeństwo państwa totalitarnego). Wobec politycznych zapowiedzi ograniczania działalności Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu lub nawet likwidacji tej ważnej instytucji należy konstytucyjnie ustabilizować jej istnienie i rolę. Z projektowanego art. 61a ust. 3 będzie wynikać, że jednym z zadań (choć nie jedynym zadaniem) Instytutu jest realizacja prawa obywatelskiego, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu. Wyrazy „w szczególności” oznaczają w tym kontekście to, że zadanie to może obciążać także inne organy i instytucje państwa, stosownie do zakresu ich działania. Instytut ma także inne zadania, ponieważ zakres i sposób jego działania określa ustawa (art. 61a ust. 3 zdanie drugie).

Uzupełnienia odnośnie do rozrachunku z komunistyczną przeszłością projekt wprowadza ponadto do art. 60 (prawo dostępu do służby publicznej) oraz art. 67 (prawo do zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza w sferze emerytalnej). W pierwszym wypadku chodzi o stworzenie wyraźnej konstytucyjnej podstawy do ustawowego ograniczenia udziału osób, które brały udział w działaniach partii komunistycznej i podporządkowanego jej aparatu przymusu państwowego wymierzonych w niepodległościowe i wolnościowe dążenia Narodu, prawa obywateli oraz prawa Kościoła i niezależnych instytucji społecznych; mówiąc w skrócie, chodzi o dopuszczenie regulacji ustawowych na rzecz dekomunizacji życia publicznego. Zakres i tryb ustawowego ograniczenia udziału takich osób w życiu publicznym określi ustawa. Regulacja ta nie będzie dotyczyć biernego prawa wyborczego przysługującego bezpośrednio na podstawie Konstytucji; w warunkach pełnej wiedzy o przeszłości nie będzie istnieć ryzyko, że Naród w powszechnych wyborach powierzy ważne funkcje publiczne osobom, które działały na jego szkodę. Z kolei uzupełnienie w art. 67 Konstytucji polega na stworze-

niu jednoznacznej podstawy do pozbawienia takich osób „szczególnych korzyści” z tytułu służby lub pracy w strukturach prowadzących działania, o których mowa wyżej. Nie chodzi zatem o pozbawienie tych osób stażu emerytalnego czy praw emerytalnych jako takich, lecz o wyeliminowanie emerytalnych skutków ich niezasłużenie wysokich zarobków oraz uprzywilejowanego sposobu ustalania emerytur i rent. Jak wynika z szacunkowych danych ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2007 r. na emeryturę do roku 1990 odeszło około 46 tys byłych funkcjonariuszy SB i MO z czego według niepełnych danych archiwalnych na pewno bezpośrednio z SB odeszło ponad 22 tys funkcjonariuszy. Średnia wysokość emerytury generalskiej to około 7240 zł, a oficerskiej od około 2600 zł miesięcznie. Jak widać obywatele rocznie ponoszą wydatki z tytułu wypłaty emerytur byłym funkcjonariuszom SB w granicach od 350 do 580 mln zł. Większość prawdziwych danych dotyczących służby w Departamentach od I –VI Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i innych „zasłużonych” formacjach została skutecznie zamazana. Funkcjonariusze często na kilka miesięcy przed odejściem na emeryturę przenosili się np. do MO i dlatego jako ostatnie miejsce pracy w dokumentach emerytalnych widnieje ta formacja, a nie SB. Mimo upływu wielu lat niezmienna pozostaje sytuacja, w której kaci otrzymują wysokie emerytury, a ich ofiary walczące o wolność i demokrację żyją często na granicy ubóstwa bez jakichkolwiek środków do życia. Proponowana zmiana ma umożliwić ustalenie wymiaru emerytur wspomnianej grupy w oparciu o racjonalne zasady wynikające ze sprawiedliwości społecznej. Szczegółowe rozwiązania należą oczywiście do ustawodawcy zwykłego.

Trzeci problem dotyczy konstytucyjnej dopuszczalności przymusowego oddziaływania medycznego (w szczególności farmakologicznego) na osoby, które z powodu zaburzeń psychicznych stwarzają zagrożenie dla życia, zdrowia i nietykalności cielesnej innej osób. Niektórzy przeciwnicy takiego oddziaływania skłonni są wywodzić dyskusyjne twierdzenie o jego konstytucyjnej niedopuszczalności z zakazu „eksperymentów medycznych” (art. 39) lub z zakazu „poniżającego traktowania” bądź „kar cielesnych” (art. 40). Jakkolwiek inni prawnicy nie podzielają powyższej argumentacji, sprawa jest zbyt poważna, aby pozostała domeną spekulacji i dowolnych regulacji ustawowych, narażonych na zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny. Projektowane uzupełnienie art. 39 Konstytucji ma na celu przecięcie sporów interpretacyjnych, a zarazem wprowadzenie niezbędnych w państwie prawnym restrykcji. Przede wszystkim przymusowe zabiegi medyczne, o których mowa, będą mogły być dokonywane tylko na podstawie ustawy, która wyraźnie określi przypadki, w jakich są dopuszczalne. Decyzja o poddaniu osoby stwarzającej zagrożenie takim zabiegom będzie należeć wyłącznie do sądu. Nie trzeba przy tym dodawać, że sąd może podjąć taką decyzję jedy-

nie na podstawie dostatecznie określonych ustawowo przesłanek materialnoprawnych i w ramach rzetelnej, ustawowo uregulowanej procedury, z udziałem osoby, której decyzja ma dotyczyć (łącznie z prawem do odwołania) – to wynika bowiem z innych norm i zasad konstytucyjnych. Proponowane wyrazy „może nakazać” wskazują na fakultatywność decyzji sądu, który w każdym konkretnym przypadku rozważy, czy środek, o którym mowa, jest w danej sytuacji konieczny dla ochrony wskazanych dóbr innych osób.

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Materia projektu jest zgodna z prawem Unii Europejskiej oraz rodzi pozytywne skutki społeczno-gospodarcze.