

SŁAWOMIR PATYRA, TOMASZ ZALASIŃSKI

Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji – stan obecny i wnioski *de lege ferenda*

1. Ustrojowe znaczenie Trybunału Konstytucyjnego

Funkcjonowanie sądu konstytucyjnego immanentnie wiąże się z zasadą państwa prawnego. Jak wskazuje Yuval Noah Harari, aksjologia państwa prawa stanowi konglomerat najistotniejszych „wartości wyobrazonych”, które integrują ludzi i motywują do współdziałania celem urzeczywistnienia zbiorowych wyobrażeń o państwie, społeczeństwie i jednostce¹. Jest to możliwe, albowiem spośród wszystkich norm regulujących funkcjonowanie zbiorowości ludzkiej normy prawne mają charakter maksymalnie zobiektywizowany, podczas gdy wszelkie inne, np. religijne, gospodarcze czy też polityczne, wiążą się z dużym ryzykiem wykluczenia ze wspólnoty i dyskryminowania mniejszości przez większość.

W państwie demokratycznym, hołdującym idei zwierzchnictwa norm prawnych nad wszelkimi innymi normami, to właśnie niezależne od władzy politycznej i niezawisłe sądownictwo konstytucyjne odgrywa rolę swobodnego zwornika systemu ustrojowego. Z jednej strony sąd konstytucyjny gwarantuje nadrzędność konstytucji w systemie źródeł prawa, kształtując tym samym stosunki między legislatywą i egzekutywą. Z drugiej – chroni wolności i prawa jednostki przed nadmierną ingerencją ze strony władzy

¹ Zob. Y.N. Harari, *Sapiens...*, s. 440 i n.

politycznej i państwowej. W ten sposób zadania sądu konstytucyjnego wpisują się w formułę demokracji konstytucyjnej². Zadania sądu konstytucyjnego jako protektora wolności i praw jednostki determinują postrzeganie go również przez pryzmat gwaranta realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ (dalej: Konstytucja RP) oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴ (dalej: EKPC).

Z perspektywy polskich doświadczeń ustrojowych ostatniego 35-lecia nie budzi wątpliwości fakt, że powołanie Trybunału Konstytucyjnego – początkowo w formule dalece niedoskonałej – stanowiło preludium przekształceń ustrojowych, zmierzających do stworzenia instytucjonalnych gwarancji standardów demokratycznego państwa prawnego, zadeklarowanego w rewizji Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dokonanej ustawą z 29 grudnia 1989 r.⁵, a następnie utrwalonego w art. 2 Konstytucji RP. Do czasu jej wejścia w życie w systematyce ustawy zasadniczej Trybunał Konstytucyjny kwalifikowany był jako organ kontroli i ochrony prawa, razem z Najwyższą Izbą Kontroli, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Trybunałem Stanu oraz Krajową Radą Radiofonii i Telewizji. W doktrynie określany był niejednolicie – jako organ ochrony prawnej, organ kontroli, organ o charakterze sądowym lub organ quasi-sądowy⁶. Konstytucja RP włączyła Trybunał Konstytucyjny do kategorii organów władzy sądowniczej, o czym stanowi jej art. 10 ust. 2 oraz art. 173 w rozdziale „Sądy i Trybunały”. Mianem organu władzy sądowniczej Trybunał określony został również w art. 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁷.

Nie jest przesadą twierdzenie, że w okresie przekształceń ustrojowych od tzw. realnego socjalizmu, z założenia deprecjonującego znaczenie norm prawnych jako podstawowego regulatora stosunków społecznych, do ustroju demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny był głównym promotorem koncepcji odchodzenia od państwa autorytarnego, trwale wpisując się w proces przemian demokratycznych. Orzecznictwo Trybunału

² Szerzej zob. D. Rousseau, *Sądownictwo...*, s. 15–20.

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 285). Szerzej na ten temat zob. m.in. S. Patyra, *Prawo do sądu...*, s. 46–50.

⁵ Dz.U. Nr 75, poz. 444 ze zm.

⁶ Szerzej na ten temat zob. np. J. Trzciniński, *Trybunał...*, s. 90.

⁷ Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

Konstytucyjnego, w szczególności w latach 1990–1997, stanowiło podstawową gwarancję ochrony wolności i praw jednostki oraz przestrzegania przez władze publiczne zasady konstytucjonalizmu i legalizmu. W tym względzie trudno jest przecenić dorobek Trybunału i jego wpływ na kształtowanie się demokratycznej kultury prawnej w Polsce, zarówno w odniesieniu do stanowienia, jak i stosowania prawa. Linia orzecznicza Trybunału, odnosząca się do determinantów państwa prawnego, zaufania obywateli do państwa i pewności prawa, wyznaczała granice działania ustawodawcy, określając je wspólnym mianem zasad prawidłowej legislacji⁸. Stanowiła również inspiację zarówno dla doktryny prawa, jak i organów wymiaru sprawiedliwości.

Zarówno w okresie przekształceń ustrojowych, jak i po wejściu w życie Konstytucji RP, działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego nierzadko spotykała się z krytyką rządzących, artykułowaną z różną intensywnością w przestrzeni publicznej. Owa krytyka stanowiła najlepsze potwierdzenie skuteczności funkcjonowania tego organu jako strażnika konstytucji. W latach 2005–2006 podejmowane były pierwsze próby kwestionowania niezależności Trybunału za pomocą inicjatyw prawodawczych, zmierzających między innymi do partyjnego „przejęcia” Trybunału poprzez ograniczenie wymogów stawianych kandydatom na sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁹, jednak wówczas nie przyniosły one żadnych wymiernych skutków.

2. Deprecjacja znaczenia Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika konstytucji w latach 2015–2023

To, czego większość rządząca nie zrealizowała kilkanaście lat wcześniej, wróciło na polityczną agendę na przełomie lat 2015 i 2016. Ograniczone łamy opracowania nie pozwalają na szczegółową analizę wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych, jakie złożyły się na zamach na niezależność polskiego sądu konstytucyjnego¹⁰. Z perspektywy blisko ośmiu lat od ich rozpoczęcia nie budzi natomiast wątpliwości fakt, że proces dezawuowania jego autorytetu miał charakter planowy i systemowy, co odnotowano w licznych opiniach prawnych i publikacjach naukowych¹¹. Proces ten rozpoczął się

⁸ Szerzej zob. T. Zalasiniński, *Zasada...*, s. 240.

⁹ Zob. poselskie projekty ustaw o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, V kadencja, druki sejm. nr 765, 1142 i 2030.

¹⁰ Szerzej zob. *Konstytucyjny spór...*, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja.

¹¹ Zob. m.in. opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z 21 grudnia 2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk

u schyłku VII kadencji Sejmu, gdy ówczesna większość polityczna chciała zapewnić sobie możliwość dokonania wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹², w sytuacji gdy zgodnie z Konstytucją RP mogła dokonać wyboru jedynie trzech sędziów. Trybunał Konstytucyjny niezwłocznie kwestię tę jednak rozstrzygnął w wyrokach z 3 grudnia 2015 r. (K 34/15)¹³ i 6 grudnia 2015 r. (K 35/15)¹⁴, stwierdzając, że w przypadku dwóch sędziów wyboru powinien dokonać dopiero Sejm kolejnej kadencji. Pod względem konstytucyjnym problem prawny został zatem rozwiązany. Po wyborach parlamentarnych 2015 r. nowa większość polityczna nie uznała jednak wskazanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego i dokonała ponownego wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a Prezydent Rzeczypospolitej odmówił przyjęcia ślubowania od trzech sędziów legalnie wybranych do Trybunału przez Sejm poprzedniej kadencji¹⁵. W efekcie wskazanych zdarzeń prawnych od 2016 r. w Trybunale Konstytucyjnym zaczęły orzekać trzy osoby powołane na te stanowiska z rażącym naruszeniem przepisów Konstytucji RP. Po wprowadzeniu do Trybunału osób nieuprawnionych do orzekania Prezydent Rzeczypospolitej – mimo braku uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału – powołał prezesa i wiceprezesa Trybunału, przy czym drugie z wymienionych stanowisk w Trybunale obsadzone zostało przez osobę nieuprawnioną do orzekania (tzw. dubler legalnego sędziego)¹⁶.

W okresie jedenastu miesięcy obowiązywania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r. Sejm VIII kadencji uchwalił trzy nowelizacje tego aktu, a konstytucyjność jej przepisów Trybunał zakwestionował w trzech wyrokach (odpowiednio: K 34/15, K 35/15 i K 47/15)¹⁷. Kolejna ustawa o Trybunale Konstytucyjnym została uchwalona 22 lipca 2016 r.¹⁸, a jej konstytucyjność została podważona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 sierpnia 2016 r. (K 39/16)¹⁹. W efekcie politycznych i prawnych „zawirowań” wokół statusu Trybunału Konstytucyjnego 30 listopada 2016 r. Sejm uchwalił nową regulację dotyczącą tego organu w postaci dwóch ustaw: o organizacji

sejm. nr 122); opinia Krajowej Rady Radców Prawnych z 15 lutego 2016 r., występującej jako *amicus curiae* w sprawie K 47/15, a także M. Pach, *Okoliczności...*, s. 140 i n.

¹² Zob. art. 137 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 292 tekst jedn.).

¹³ Dz.U. poz. 2129.

¹⁴ Dz.U. poz. 2147.

¹⁵ Szerzej zob. M. Wyrzykowski, *Antigone...*, s. 372–373.

¹⁶ Zob. A. Szmyt, *Spór...*, s. 9–28.

¹⁷ Zob. m.in. M. Laskowska, *Kryteria...*, s. 44–65.

¹⁸ Dz.U. poz. 1157.

¹⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1078.

i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁰ oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego²¹. Wbrew deklaracjom ujętym w uzasadnieniach projektów wskazanych ustaw, zawarte w nich rozwiązania nie tylko nie usprawniły funkcjonowania Trybunału, ale też nie usunęły wątpliwości co do zgodności regulacji ustawowych z Konstytucją RP. Przeciwnie, zintensyfikowały chaos organizacyjny w Trybunale Konstytucyjnym i pogłębiły stan kryzysu konstytucyjnego, zainicjowany pod koniec 2015 r.

W efekcie Trybunał Konstytucyjny w roku 2023 jest organem, który nie spełnia wymogów niezależnego strażnika porządku ustrojowego ani standardów niezależnego i niezawisłego sądu, określonych w Konstytucji, EKPC, a także prawie europejskim. W Trybunale zasiadają osoby nieuprawnione do orzekania. Pracami Trybunału kieruje sędzia, który pierwotnie powołany został na funkcję prezesa z naruszeniem przepisów ustawy, a obecnie nadal stoi na czele tego organu mimo upływu kadencji, określonej w ustawie z 30 listopada 2016 r. W Trybunale Konstytucyjnym zasiadają ponadto sędziowie wprawdzie legalnie wybrani, ale „behawioralnie niegodni” piastowania tego urzędu ze względu na bezpośrednie powiązania z władzą polityczną, deficyt w zakresie wiedzy i doświadczenia prawniczego, w tym w szczególności wykładni i praktyki stosowania konstytucji, prezentujący jawnie służalczą postawę wobec polityków rządzącej większości i prowadzący działalność publiczną niedającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Tym samym Trybunał nie jest w stanie realizować swych konstytucyjnych funkcji i zadań, w szczególności gwaranta przestrzegania zasady państwa prawnego, zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym. Obecnie Trybunał przypomina Radę Państwa, której nowelizacja Konstytucji PRL z 1976 r. przyznała kompetencję kontroli konstytucyjności prawa, a która tę konstytucję złamała 12 grudnia 1981 r., przyjmując dekret o stanie wojennym z tą konstytucją niezgodny.

Wskazane wyżej zmiany doprowadziły zarówno do rozbicia wewnętrznej spójności normatywnych ram funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, jak i utraty zaufania społecznego do Trybunału jako strażnika konstytucji²². Na skutek deformacji pierwotnego kształtu ustrojowego Trybunał Konstytucyjny utracił zdolność do realizacji konstytucyjnej funkcji strażnika nadrzędności konstytucji, zasad demokratycznego państwa prawnego, a w konsekwencji również organu stojącego na straży ochrony wolności

²⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 2393 tekst jedn.

²¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1422 tekst jedn.

²² Zob. T. Zalasinski, *Spoleczny...*, s. 13.

i praw jednostki. Z uwagi na jednoznacznie polityczne zaangażowanie niektórych sędziów oraz „dublerów sędziów”, wybranych do Trybunału po wyborach parlamentarnych z 2015 r., Trybunał stał się *par excellence* instytucją polityczną, która pod pozorem kontroli konstytucyjności prawa legalizuje akty prawne niezgodne z podstawowymi wartościami wyrażonymi w Konstytucji RP lub stanowi oręż w walce z nieprzychylnymi władzy politycznej rozstrzygnięciami sądów i trybunałów międzynarodowych. W aktualnym składzie personalnym organ ten nie tylko nie utrzymuje standardu niezależności, ale także nie spełnia wymogu bezstronności w działalności orzeczniczej. Co więcej, uwikłany politycznie Trybunał Konstytucyjny nie ogranicza się jedynie do legalizowania niekonstytucyjnych ustaw, ale wykorzystywany jest również do kreowania norm konstytucyjnych z pominięciem demokratycznych procedur parlamentarnego procesu ustawodawczego. Dowodzą tego m.in. rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r., podważające konstytucyjność niekwestionowanej od 1993 r. przesłanki dopuszczalności przerywania ciąży, zatem w istocie wprowadzające nowe, restrykcyjne prawo antyaborcyjne (K 1/20), jak również rozstrzygnięcie z 15 kwietnia 2021 r. w sprawie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich²³, kreujące nieznaną zarówno Konstytucji RP, jak i ustawom formułę przerwania ciągłości funkcjonowania tego organu wraz z upływem jego kadencji, pomimo niewybrania przez Sejm i Senat jego następcy. Trybunał – jak już wspomniano – jest również wykorzystywany jako narzędzie w konflikcie prawnym między władzą wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej a instytucjami Unii Europejskiej. Mimo braku podstaw formalnych i merytorycznych, podejmuje on rozstrzygnięcia kwestionujące obowiązek respektowania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, pogłębiając chaos prawny, godzący w zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa²⁴.

Warto tu przywołać opinię Ryszarda Piotrowskiego, według którego „wskazane wyżej mankamenty w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego tworzą wrażenie, że Konstytucją Rzeczypospolitej nie jest to, co Konstytucją nazywają aktualni członkowie tego organu”²⁵. Potwierdza ją swoisty „dialog” prowadzony pomiędzy Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

²³ Ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1085 tekst jedn.).

²⁴ Zob. np. wyrok TK z 7 października 2021 r., K 3/21.

²⁵ Referat R. Piotrowskiego pt. *Dylematy władzy sądowniczej w ustroju demokratycznym*, wygłoszony podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej „Dylematy prawa do sądu”, zorganizowanej przez zespół badawczy „Ochrona Praw Człowieka w Polskim Systemie Prawnym” przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 28 kwietnia 2022 r.

(dalej: ETPC) a Trybunałem Konstytucyjnym. W wyroku *Xero Flor Sp. z o.o. przeciwko Polsce* ETPC stwierdził, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym było bezpośrednio decydujące dla praw cywilnych podnoszonych przez spółkę Xero Flor. Z tego powodu art. 6 ust. 1 EKPC miał zastosowanie do oceny postępowania przed Trybunałem w tej sprawie. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że Sejm VIII kadencji oraz Prezydent Rzeczypospolitej naruszyli fundamentalną zasadę wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sejm VIII kadencji dokonał wyboru trzech osób na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które były już obsadzone przez sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji. Natomiast Prezydent Rzeczypospolitej odmówił odebrania przysięgi od trzech sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji, a następnie przyjął przysięgę od tzw. sędziów grudniowych. W konsekwencji ETPC orzekł, że poprzez udział w postępowaniu przed Trybunałem jednego z „sędziów grudniowych” skarżąca została pozbawiona prawa do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą. Europejski Trybunał Praw Człowieka dodał również, iż wybór wskazanej osoby do Trybunału Konstytucyjnego został wypaczony ciężkimi nieprawidłowościami, przez co narusza samą istotę prawa. Mając powyższe na uwadze, ETPC orzekł, iż w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* doszło do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą oraz naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC w zakresie, w jakim przepis ten gwarantuje prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy²⁶.

W następstwie przywołanego wyroku ETPC Trybunał Konstytucyjny wydał – z inicjatywy Prokuratora Generalnego (Ministra Sprawiedliwości) – dwa rozstrzygnięcia, które zmierzały do uniemożliwienia stosowania wyroku ETPC w Polsce. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował mianowicie zgodność z Konstytucją RP przepisu ujętego w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPC w zakresie, w jakim umożliwia on skuteczne podnoszenie w skargach indywidualnych do ETPC nie tylko zarzutu nielegalności funkcjonowania samego Trybunału, ale również zarzutów dotyczących ustaw dotyczących ustroju sądownictwa²⁷. Przywołane rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego zostały wydane bez najmniejszego oparcia w Konstytucji RP, zmierzały do rozstrzygnięcia sztucznie wykreowanego i nieprawdziwego problemu konstytucyjnego, pogłębiając narastający od siedmiu lat chaos prawny. Co więcej, wprost kwestionowały zarówno konstytucyjną zasadę prawa do sądu oraz niezależności sądów, jak i wskazane wyżej zasady dotyczące miejsca

²⁶ Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r., skarga nr 4907/18.

²⁷ Odpowiednio: rozstrzygnięcie z 24 listopada 2021 r., K 6/21 oraz z 10 marca 2022 r., K 7/21.

i rangi prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym. Wszak EKPC i Konstytucja RP w zakresie prawa do sądu, podziału władz i innych standardów państwa prawnego oparte są na wspólnym fundamencie aksjologicznym.

3. Jak przywrócić Trybunałowi Konstytucyjnemu właściwe miejsce w systemie organów demokratycznego państwa prawnego?

Paraliż funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dotyczącym czuwania nad nadrzędnością konstytucji w systemie źródeł prawa nie tylko stanowi bezpośrednie zagrożenie dla państwa prawa w wymiarze instytucjonalnym, ale przede wszystkim znacząco obniża standard przestrzegania wolności i praw jednostki w Polsce. Konsekwentnie realizowana przez niektórych polityków idea prymatu woli politycznej nad prawem, *expressis verbis* wyrażona w dniu inauguracji Sejmu VIII kadencji (2015 r.), w istocie neguje dotychczasowy dorobek państwa demokratycznego i prawnego, mozolnie budowany w latach 90. XX w., ze znaczącym wówczas udziałem Trybunału Konstytucyjnego. Nihilizm prawny, jako metoda sprawowania i utrzymania władzy politycznej, bezpośrednio wymierzony jest w konstytucjonalizm, legalizm, zaufanie obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa, podkopując fundamenty, na których zbudowana została III Rzeczpospolita. Stan ten wywołuje u obywateli pamiętających rzeczywistość czasów Polski Ludowej swoiste *déjà vu* – wraca poczucie bezradności w konfrontacji z opresyjną władzą polityczną, z którą „nie da się wygrać”. Tymczasem demokracja nie może sprowadzać się do rywalizacji rządzonych z rządzącymi, ale powinna polegać na kooperacji i synergii działań, opartych na wzajemnym zaufaniu celem realizacji idei wspólnego dobra, jakim jest państwo.

W świetle dotychczasowych ustaleń nie może budzić wątpliwości, że jednym z podstawowych determinantów skutecznej restytucji w Polsce mechanizmów praworządności, adekwatnych do standardów konstytucyjnych i europejskich, jest stworzenie normatywnych podstaw do przywrócenia Trybunałowi Konstytucyjnemu pierwotnej rangi i roli strażnika konstytucji.

W roku 2019 publiczną dyskusję na ten temat zainicjowała Fundacja im. Stefana Batorego²⁸. Przyjęte wówczas ustalenia stanowiły asumpt do rozpoczęcia przez Zespół Ekspertów Prawnych fundacji (dalej: Zespół) prac

²⁸ Szerzej zob. *Jak przywrócić...*, red. T. Zalasieński, s. 242.

nad społecznymi projektami ustaw, których celem jest sanacja systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce. W toku intensywnych prac koncepcyjnych w latach 2020–2022 opracowany został społeczny projekt zmian w Trybunale Konstytucyjnym, na który składają się dwa projekty aktów normatywnych: ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: projekt społeczny). Wskazane projekty poddano konsultacjom ze specjalistami z zakresu prawa konstytucyjnego, w tym również sędziami Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, a także z organizacjami skupiającymi osoby wykonujące zawody prawnicze i podejmującymi działania na rzecz ochrony państwa prawa, w szczególności zaś na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. W toku prowadzonego w ten sposób dialogu społecznego zgłoszono wiele uwag i sugestii, które uwzględnione zostały w ostatecznej wersji projektów. W efekcie poparcie dla przygotowanych rozwiązań zadeklarowały liczne organizacje, m.in. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszenie Sędziów „Themis”, Fundacja Wolne Sądy, Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Sieć Obywatelska Watchdog Polska²⁹.

Propozycje opracowane przez Zespół zmierzają nie tylko do przywrócenia stanu prawnego sprzed deformacji Trybunału po 2015 r., ale mają na celu rzeczywiste wzmocnienie autorytetu tego organu jako niezależnego od władzy politycznej i efektywnego strażnika konstytucji, także na podstawie analizy praktyki funkcjonowania systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce przed 2015 r.

Przystępując do prac nad projektem społecznym, Zespół określił niezbędne kierunki zmian w zakresie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, a także założenia stanowiące punkt wyjścia w procesie projektowania zmian normatywnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego.

Przyjęto zatem założenie, że uzdrowienie systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce nie wymaga zmian konstytucyjnych. Obowiązująca Konstytucja RP w sposób wyczerpujący określa bowiem kształt ustroju Trybunału Konstytucyjnego, przewidując niezbędne zasady dla jego prawidłowego funkcjonowania w demokratycznym państwie prawnym (art. 188–197 Konstytucji RP). Niezbędnym krokiem jest natomiast stworzenie regulacji ustawowej, która zapewni realizację istniejących standardów konstytucyjnych, stanowiąc normatywną podstawę sprawnego funkcjonowania

²⁹ Zob. E. Bendyk, *Wstęp...*, s. 8.

Trybunału w przyszłości. Oczywiście, gdyby ukształtowała się odpowiednia większość konstytucyjna, to powstałaby możliwość wzmocnienia istniejących gwarancji niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów, a także znacznego przyspieszenia i rozszerzenia zakresu zmian systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce. Biorąc jednak pod uwagę, że uzyskanie większości konstytucyjnej jest mało prawdopodobne, Zespół założył, że projektowane zmiany będą bazowały na obowiązującej Konstytucji RP. Projekt społeczny wskazuje zatem, w jaki sposób – bez zmiany Konstytucji RP – możliwa jest odbudowa systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce.

Kolejne założenie, jakie przyjęto, przewidywało, że proces odbudowywania systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce nie może polegać jedynie na prostym przywróceniu stanu normatywnego sprzed 2015 r. Funkcjonowanie systemu kontroli konstytucyjności prawa przed 2015 r. nie było bowiem – w ocenie Zespołu – wolne od wad. W trakcie prac dokonano zatem analizy całości otoczenia normatywnego Trybunału Konstytucyjnego, zarówno historycznego, począwszy od 1985 r., jak i zmian wprowadzonych w latach 2015–2022. W ramach prac Zespołu dokonano niezależnej, merytorycznej i apolitycznej analizy dotychczasowego ustawodawstwa dotyczącego Trybunału, projektowanych zmian i poprawek (bez uwzględniania afiliacji politycznej poszczególnych projektów), a także niezbędnych analiz porównawczych.

Metodyka prac nad projektami wymagała także określenia bazy normatywnej, która miała stanowić punkt wyjścia do dalszych prac. Przyjęto zatem, że podstawą tą będzie ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., gdyż najdłużej stanowiła ona podstawę normatywną prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce.

Względy legislacyjne skłaniały do przyjęcia założenia, by projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym obejmował swym przedmiotem całość podstaw prawnych funkcjonowania Trybunału. Zrezygnowano zatem z obecnego dualizmu normatywnego, w którym w odrębnych ustawach określa się status prawny sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz postępowanie przed Trybunałem. Względy legislacyjne legły także u podstaw decyzji o konieczności wyodrębnienia przepisów przejściowych, dostosowujących i wprowadzających, które zawarto w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym.

Projekt społeczny zmienia dotychczasową zasadę jednoosobowego kierowania działalnością Trybunału przez jego prezesa, na rzecz zasady kolegialności. Wiele kompetencji i uprawnień prezesa Trybunału zostało przeniesionych do katalogu kompetencji i uprawnień Zgromadzenia Ogólnego Sędziów

Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Zgromadzenie). Ma to na celu nadanie realnego wymiaru zasadzie kolegialności w działalności Trybunału, w tym w szczególności ograniczeniu jednoosobowego wpływu prezesa na kierunek działalności orzeczniczej. W projekcie społecznym przewiduje się powierzenie Zgromadzeniu kompetencji do wyznaczania i dokonywania zmian w składach orzekających Trybunału. Zmiana ta jest konsekwencją daleko idących nieprawidłowości, jakie wystąpiły w praktyce funkcjonowania Trybunału w ostatnich latach i są widoczne nadal, w tym w szczególności dokonywania przez osobę kierującą Trybunałem zmian *ad hoc* w składach orzekających³⁰. Projekt społeczny zobowiązuje prezesa Trybunału do zwoływania Zgromadzenia co najmniej raz w miesiącu, aby sędziowie uczestniczyli w bieżącej działalności Trybunału, mogli interweniować w razie stwierdzenia nieprawidłowości oraz podejmować kolegialnie – w sposób transparentny i przejrzysty – decyzje kluczowe dla funkcjonowania Trybunału.

Konsekwencją opisanych wyżej zmian jest wprowadzenie kadencyjności na stanowisku prezesa Trybunału. Zgodnie z projektem prezes Trybunału jest powoływany na trzyletnią kadencję, a przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej kandydatów na stanowisko prezesa i wiceprezesa Trybunału wymaga podjęcia stosownej uchwały przez Zgromadzenie. Funkcję prezesa Trybunału można sprawować nie więcej niż przez okres dwóch kadencji (sześć lat).

Projekt społeczny określa nowe zasady wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sędziów do Trybunału ma wybierać Sejm kwalifikowaną większością trzech piątych głosów. Zmiana wymaganej większości z bezwzględnej do kwalifikowanej trzech piątych ma na celu uniknięcie sytuacji, w której sędzia Trybunału może zostać wybrany przez jedną formację polityczną posiadającą choćby minimalną większość, z całkowitym pominięciem ugrupowań opozycyjnych. Przyjęcie większości kwalifikowanej ma doprowadzić do konieczności przeprowadzenia konsultacji dotyczących kandydatów i uzyskania dla nich szerszego poparcia w Sejmie. Rozwiązanie to ma sprzyjać przedstawianiu kandydatur osób, które wyróżniają się wiedzą prawniczą i nie są zdominowane przez relację z jednym obozem politycznym. Opracowując to rozwiązanie, Zespół dostrzegł ryzyko wystąpienia sytuacji, w której nie uda się uzyskać wymaganej większości głosów, a w związku z tym mandat sędziego Trybunału pozostanie przez pewien czas nieobsadzony.

³⁰ Szerzej zob. B. Szepietowska, M. Ziółkowski, *Funkcjonowanie...*, a także: *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. S. Batorego w sprawie manipulowania składami sędziowskim przez Julię Przyłębską* (dokumenty dostępne poprzez stronę www.batory.org.pl).

W takiej sytuacji sędzia Trybunału, którego mandat wygasa, jest ustawowo zobowiązany do pełnienia swojej służby do czasu wyboru następcy.

Zgodnie z projektem kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego może przedstawić Prezydium Sejmu, grupa 50 posłów, a także Prezydent, grupa co najmniej 30 senatorów, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowa Izba Radców Prawnych, Naczelna Rada Adwokacka oraz Krajowa Rada Prokuratorów. W porównaniu z aktualnym stanem prawnym lista podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów uległa znacznemu rozbudowaniu. Dotychczas kandydatury na sędziów Trybunału mogły zgłosić jedynie Prezydium Sejmu i grupa 50 posłów, co często prowadziło do sytuacji, w której na jedno zwalnijące się miejsce zgłaszany był jeden, uzgodniony wcześniej politycznie, kandydat. Rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału, w tym w szczególności przyznanie takiej kompetencji apolitycznym prawniczym samorządom zawodowym, znacząco podniesie jakość przedstawianych kandydatur. Zespół, określając katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału, miał na uwadze grupy zawodowe biorące udział w postępowaniach przed Trybunałem (sędziowie, adwokaci, radcowie prawni, prokuratorzy).

Po przedstawieniu kandydatów na sędziów Trybunału Marszałek Sejmu z urzędu wszczyna postępowanie sprawdzające mające na celu zbadanie, czy kandydatury zostały zgłoszone przez uprawniony do tego podmiot, czy kandydaci spełniają kryteria ustawowe do ubiegania się o stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Kolejny etap postępowania obejmuje opiniowanie zgłoszonych kandydatur przez Krajową Radę Sądownictwa pod względem predyspozycji do zajmowania stanowiska sędziego, a także wysłuchanie publiczne kandydatów na otwartym posiedzeniu Komisji Sejmowej. Dotychczasowe zasady tej odpowiedzialności były wzorowane na analogicznych rozwiązaniach dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Analogia ta okazała jest jednak zawodna w przypadku Trybunału Konstytucyjnego, gdyż Zgromadzenie liczy sobie tylko 15 sędziów. Z tak nielicznego grona nie sposób wyłonić składu sądu dyscyplinarnego I oraz II instancji, przy założeniu że z orzekania wyłączony jest prezes Trybunału (dokonuje on bowiem kontroli formalnej wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego oraz odpowiada za wylosowanie rzecznika dyscyplinarnego oraz składów sądu dyscyplinarnego) oraz sędzia pełniący funkcję rzecznika dyscyplinarnego. Przeprowadzenie pełnego postępowania dyscyplinarnego wymaga zaangażowania co najmniej 14 sędziów.

Jeżeli zatem choćby jeden z nich zostałby wyłączony (np. z uwagi na stan zdrowia lub konflikt interesów, lub gdy to sędzia Trybunału złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego) bądź zarzut dyscyplinarny dotyczyłby więcej niż jednego sędziego, to nie można byłoby wyłonić sądu dyscyplinarnego II instancji. Ramy normatywne postępowania dyscyplinarnego dotyczącego sędziów Trybunału wymagały zatem gruntownej rekonstrukcji. W projekcie społecznym przyjęto zatem, że skład sądu dyscyplinarnego będzie wyznaczany w drodze losowania przez prezesa Trybunału spośród sędziów Trybunału i sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Sędziowie Trybunału w stanie spoczynku odpowiadają wszak dyscyplinarnie na analogicznych zasadach jak sędziowie Trybunału. Rozbudowano także katalog podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału. Dotychczas wniosek taki mógł zostać złożony przez sędziego Trybunału lub Prezydenta Rzeczypospolitej działającego na wniosek Prokuratora Generalnego, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W świetle projektu wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego może złożyć Prezydent Rzeczypospolitej, Prokurator Generalny, sędzia Trybunału oraz sędzia Trybunału w stanie spoczynku.

Istotna zmiana w funkcjonowaniu systemu kontroli konstytucyjności prawa, jaką przewiduje projekt społeczny, związana jest z wprowadzeniem obowiązku kontrolowania z urzędu przez Trybunał zgodności z konstytucją przebiegu postępowania legislacyjnego, w jakim doszło do uchwalenia zaskarżonego aktu normatywnego. Projekt rozstrzyga tym samym istniejący od lat w doktrynie prawa konstytucyjnego spór, a także rozbieżności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tego, czy Trybunał obowiązany jest z urzędu dokonać kontroli zgodności z konstytucją przebiegu prac legislacyjnych skutkujących uchwaleniem aktu normatywnego będącego przedmiotem kontroli konstytucyjności prawa. Zespół stanął na stanowisku, że kontrola taka jest obligatoryjna i powinna następować z urzędu, gdyż Trybunał Konstytucyjny przed wydaniem rozstrzygnięcia i dokonaniem kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych, powinien w pierwszej kolejności ustalić, czy ma do czynienia z prawidłowo ustanowionymi normami prawnymi.

Zmiany zawarte w projekcie społecznym zmierzają w kierunku zagwarantowania możliwie szerokiego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie kontroli konstytucyjności prawa. W dotychczasowej działalności orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny stał na stanowisku, że organizacje te – tj. ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych – mają

ograniczoną legitymację do występowania z wnioskiem o wszczęcie procesu kontroli konstytucyjności prawa. W praktyce orzeczniczej restrykcyjnie interpretowano wymóg ogólnokrajowego charakteru organizacji społecznej, rozumiejąc go jako obowiązek posiadania oddziałów terenowych, podobnie jak w sposób zawężający interpretowano zakres legitymacji organizacji pracodawców czy związków zawodowych, ograniczając go wyłącznie do relacji prawnopracowniczych. Sukcesywne ograniczanie zakresu szczególnej legitymacji wnioskowej odsunęło organizacje społeczne od Trybunału Konstytucyjnego, uniemożliwiając lub przynajmniej znacznie utrudniając wszczęcie przez nie procesu kontroli konstytucyjności prawa. Projekt społeczny zmierza do odwrócenia tej praktyki, starając się możliwie szeroko – w granicach konstytucyjnych – otworzyć Trybunał na wnioski pochodzące od organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Podobnie w odniesieniu do skargi konstytucyjnej projekt zmierza w kierunku usunięcia niepotrzebnych barier i nadmiernego ustawowego formalizmu w ich rozpatrywaniu. Obecnie w drodze skargi konstytucyjnej można bowiem zakwestionować konstytucyjność jedynie tego przepisu, na podstawie którego sąd ostatecznie orzekł o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki. Tymczasem w wielu sprawach sądowych podstawą rozstrzygnięcia, ujętą w sentencji wyroku, jest standardowy przepis procedury cywilnej, karnej lub administracyjnej, a problem konstytucyjny dotyczy przepisów prawa materialnego, które nie zostały wskazane w sentencji wyroku, lecz ich zastosowanie przesądziło o kierunku danego rozstrzygnięcia. Statystyki skarg konstytucyjnych rozpatrywanych przez Trybunał wskazują na wysoki odsetek spraw umorzonych z tej właśnie przyczyny, w których nadmierny formalizm wynikający z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uniemożliwił Trybunałowi rozpoznanie istoty problemu konstytucyjnego podnoszonego w skardze. Zmierzając do usunięcia tej bariery, projekt społeczny przewiduje, że skarga konstytucyjna powinna wskazywać nie przepis, lecz normę prawną stanowiącą podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej. Dzięki temu przedmiotem zaskarżenia w skardze konstytucyjnej może stać się nie tylko pojedynczy przepis, stanowiący bezpośrednio podstawę wydania wyroku, ale także wszystkie inne przepisy tworzące normę prawną będącą materialną podstawą wydanego rozstrzygnięcia.

Projekt społeczny przewiduje, że Trybunał obowiązany jest do rozpatrzenia sprawy na jawnej i otwartej dla publiczności rozprawie. Projekt zmierza do odwrócenia widocznej w ostatnich latach tendencji do rozpatrywania przez Trybunał spraw na posiedzeniach niejawnych i ograniczania się wyłącznie do publicznego ogłoszenia orzeczenia. Taki sposób rozpatrywania

spraw nie sprzyja wnikliwemu i wszechstronnemu ich zbadaniu, zmniejsza także transparentność procesu kontroli konstytucyjności prawa. Kierując się ekonomiką procesową, projekt przewiduje jednak, że rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym będzie możliwe w wyjątkowych sytuacjach, tj. gdy sprawa jest bezsporna, a stanowiska wszystkich uczestników postępowania – zbieżne co do konkluzji.

Obok ustawy o Trybunale Konstytucyjnym projekt społeczny obejmuje także ustawę zawierającą przepisy wprowadzające. Przewiduje ona, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania (tzw. sędziowie dublerzy) są nieważne i nie wywołują skutków prawnych przewidzianych w Konstytucji RP. Analogicznie projekt klasyfikuje postanowienia Trybunału Konstytucyjnego wydane w sprawach dotyczących sporów kompetencyjnych. W odniesieniu do skarg konstytucyjnych i pytań prawnych projekt przewiduje, że nieważność wyroku Trybunału nie pociąga za sobą skutków dla ważności wydanych w jego następstwie rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych.

Konsekwencją wejścia w życie projektu społecznego będzie także usunięcie z Trybunału Konstytucyjnego osób powołanych na stanowiska sędziów w sposób niezgodny z konstytucją (tzw. sędziowie dublerzy), a także – w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie projektu – konieczność dokonania wyboru nowego prezesa i wiceprezesa Trybunału.

Abstract

The Constitutional Tribunal as the Guardian of the Constitution: Current State and *de lege ferenda* Conclusions

The article is devoted to the issue of the importance of the Constitutional Tribunal as a body that guarantees the supremacy of the Constitution in a political system based on the principle of a democratic state ruled by law. While reviewing the compliance of the law with the Constitution, the Tribunal is also a particularly important guarantor of the protection of freedoms and human rights, protecting citizens against arbitrary interference by ruling politicians in the sphere of individual freedom. The basic condition for the effective performance of the Tribunal's functions is its independence from political authorities. Changes in the functioning of the Constitutional Tribunal, introduced after 2015, deprived the Tribunal of the ability to effectively perform the function of guardian of the Constitution and protector of freedoms and human rights. As a result, the current Tribunal is the anti-thesis

of the constitutional court within the meaning of constitutional and international democratic standards. In the last part of the article, the authors present the basic assumptions of the bills prepared by legal experts of the Stefan Batory Foundation, aimed at restoring the proper functioning of the Constitutional Tribunal in Poland.

Keywords: the Polish Constitution, the Constitutional Tribunal, the principle of a democratic state ruled by law

SŁAWOMIR PATYRA  <https://orcid.org/0000-0002-6331-9006>

Dr hab., prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego UMCS w Lublinie, radca prawny, od 2017 r. członek Zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, stały współpracownik Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Izby Radców Prawnych, członek Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego, członek Zespołu Doradców ds. Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu X kadencji.

TOMASZ ZALASIŃSKI

Dr nauk prawnych, radca prawny, od 2019 r. członek Trybunału Stanu, członek zarządu Stowarzyszenia im. Prof. Zbigniewa Hołdy, członek Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego, członek Zespołu Doradców ds. Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu X kadencji.

Bibliografia

- Bendyk E., *Wstęp*, w: *Spoleczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego*, Warszawa 2022.
- Harari Y.N., *Sapiens. Od zwierząt do bogów*, Warszawa 2019.
- Jak przywrócić państwo prawa?*, red. T. Zalasieński, Warszawa 2019.
- Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, red. P. Radziewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.
- Laskowska M., *Kryteria oraz procedura wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, red. P. Radziewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.
- Pach M., *Okoliczności i przejawy utraty konstytucyjnej charakterystyki przez polski Trybunał Konstytucyjny po 19.12.2016 r.*, w: *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019.

- Patyra S., *Prawo do sądu konstytucyjnego*, w: *Dylematy wokół prawa do sądu*, red. J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrzyńska, Warszawa 2022.
- Rousseau D., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999.
- Szepietowska B., Ziółkowski M., *Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014–2017*, Warszawa 2018, < <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Funkcjonowanie%20Trybunału%20Konstytucyjnego.pdf> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.
- Szmyt A., *Spór o tryb wyboru i kadencję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 2.
- Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. S. Batorego w sprawie manipulowania składami sędziowskim przez Julię Przyłębską*, 23 maja 2018 r., < https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/stanowisko%20ZEP%20w%20sprawie%20manipulowania%20składami%20sędziowskimi%2023_05.pdf >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.
- Trzciniński J., *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka*, w: *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Wyrzykowski M., *Antigone in Warsaw*, w: *Human Rights in Contemporary World. Essays in Honour of Professor Leszek Garlicki*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
- Zalasiński T., *Spółeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – geneza oraz zasadnicze kierunki projektowanych zmian*, w: *Spółeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego*, Warszawa 2022.
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.