

## Komunikat FOR 39/2021:

### Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego: bezpiecznik prawny dla społeczeństwa, nie broń polityczna dla władzy

#### Synteza:

- Mechanizm kontroli konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa, przepisów, które dopiero mają zostać przyjęte, a także celów lub działalności partii politycznych miał za zadanie zapewniać bezpieczeństwo prawne obywatelom w demokratycznym państwie prawa.
- W wyniku politycznych nacisków skład obecnego Trybunału Konstytucyjnego pozostaje wadliwie obsadzony w trzech przypadkach (tzw. sędziów-dublerów) przez co nie może być uznany za niezależny i bezstronny sąd, co zostało stwierdzone wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (skarga nr 4907/18).
- Pomimo tej wadliwości i wyroku ETPCz Trybunał Konstytucyjny pod kierownictwem Julii Przyłębskiej wydaje rozstrzygnięcia w sprawach o kluczowym znaczeniu dla praw i wolności obywatelskich.
- Zamiast pełnić rolę bezpiecznika Trybunał Konstytucyjny chroni i wspiera wydawanymi orzeczeniami działania rządzących polityków.

Kolejne wnioski składane przez upoważnionych do tego przedstawicieli władz publicznych w ciągu ostatnich kilku lat doprowadziły do całkowitego przeinaczenia pierwotnego celu, dla którego do polskiego systemu prawnego wprowadzono taki mechanizm weryfikacyjny. Kiedy obecnie słyszymy, że do Trybunału Konstytucyjnego działającego pod kierownictwem Julii Przyłębskiej trafił wniosek skierowany przez podmiot związany z władzą, a kwestionujący zgodność z Konstytucją określonych przepisów, można założyć z góry, że są to przepisy niewygodne dla większości rządzącej. Dzięki politycznym wpływom, które doprowadziły do bardzo konkretnego obsadzenia składu orzekającego – w tym poprzez proces nominowania trzech osób na już zajęte miejsca (tzw. dublerów) – orzeczenia trybunalskie coraz częściej potwierdzają zgodność z Konstytucją aktualnych posunięć legislacyjnych (nawet tych najbardziej wątpliwych prawnie) i niekonstytucyjność wszelkich możliwych zagrożeń dla realizacji ww. agendy.

Pomimo takiego stanu rzeczy warto przypomnieć, do czego miał służyć mechanizm kontroli konstytucyjności, co miał zabezpieczać oraz kogo chronić. Służył bowiem dbaniu o zgodność obowiązujących w Polsce przepisów z konstytucyjnymi wartościami oraz zasadami. Zabezpieczał bezpieczeństwo prawne obywateli – poprzez hamowanie działań władz mogących niekonstytucyjnie ograniczać lub w inny sposób wpływać na ich prawa, orzekał w zakresie skarg indywidualnych, zajmował się konstytucyjnością celów lub działalności partii politycznych. **Mechanizm ten chronił więc nas – obywateli – przed niekonstytucyjnymi działaniami władzy. Dziś chroni bezprawne działania władz przed Konstytucją.**

### **W jakich sprawach może orzekać Trybunał Konstytucyjny?**

Zgodnie z art. 188 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny ma orzekać w zakresie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie), zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Ponadto, jest właściwy do rozstrzygania pytań zawartych w skardze konstytucyjnej, którą złożyć może każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone.

Trybunał Konstytucyjny jest również uprawniony do rozstrzygania w kwestii sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi i konstytucyjnymi (wskazanymi wprost w Konstytucji) organami państwa. Spory kompetencyjne mogą wystąpić w różnych wariantach: dwa lub kilka organów uważa się za właściwe w danej sprawie. Do właściwości w danej sprawie może także nie poczuwać się żaden organ władzy publicznej.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny może również dokonywać kontroli konstytucyjności w sytuacji, w której zwraca się o to Prezydent, przed podpisaniem ustawy, która budzi jego wątpliwości co do zgodności jej treści z Konstytucją (art. 122 ust. 3 Konstytucji). Co ważne, Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał uznał za zgodną z Konstytucją. Podobny mechanizm kontrolny – polegający na

zwróceniu się przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego – może mieć miejsce w przypadku powstania wątpliwości co do zgodności z Ustawą zasadniczą umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji (art. 133 ust. 2 Konstytucji).

Co ciekawe, zgodnie z art. 224 Konstytucji, Trybunał posiada również kompetencje do rozstrzygania w zakresie takich kwestii jak konstytucyjność Ustawy budżetowej przed jej podpisaniem przez Prezydenta.

Można powiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny co do zasady dokonuje więc dwóch rodzajów kontroli: wstępnej – nieomal o charakterze prewencyjnym – mając na celu przeciwdziałanie wejścia w życie przepisów wątpliwych konstytucyjnie oraz następczej – czyli takiej, która ma miejsce już po wejściu w życie kwestionowanego prawa. Oba rodzaje kontroli mają ten sam cel – zapewnienie spójności systemu prawnego poprzez wykluczanie takich przepisów, które mogłyby mu zagrozić jako pozostające sprzeczne z Konstytucją.

### **Kto może zgłosić wniosek o kontrolę konstytucyjności danego przepisu?**

Standardowo, w przypadkach wymienionych w art. 188 Konstytucji, podmioty, które mogą złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego to kolejno: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich.

Krajowa Rada Sądownictwa może z kolei zwrócić się z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów prawa w takim zakresie, w jakim obejmują one kwestię niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 Konstytucji).

Organy jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, a także kościoły i inne związki wyznaniowe mogą kwestionować przed Trybunałem konstytucyjność przepisów z zakresu ich działania.

Poza powyższymi podmiotami do złożenia własnej skargi konstytucyjnej uprawniony jest każdy – a więc nie tylko polski obywatel – czyje konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone przez ustawę lub inny akt normatywny, na podstawie którego orzeczono ostatecznie o wolnościach lub prawach takiej osoby (lub o jej obowiązkach, które są określone w Konstytucji np. o obowiązku obrony ojczyzny).

Z punktu widzenia formalnego, skargę konstytucyjną może sporządzić oraz wnieść tylko wykwalifikowany pełnomocnik procesowy – oznacza to adwokata lub radcę prawnego. We własnej sprawie taką skargę może wnieść sędzia, prokurator, adwokat, radca prawny, notariusz oraz profesor albo doktor habilitowany nauk prawnych. Skargę konstytucyjną wnosi się po wyczerpaniu dostępnej dla skarżącego drogi sądowej w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia<sup>1</sup>.

Należy również podkreślić, iż w przypadku wnoszenia do TK o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy organami władz – podmioty do tego upoważnione to: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Do Trybunału Konstytucyjnego może dodatkowo zwrócić się z pytaniem każdy sąd, który powziął wątpliwości co do zgodności danego prawa z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Może to uczynić jednak jedynie wtedy, gdy od rozstrzygnięcia Trybunału zależy rozstrzygnięcie sprawy, którą leży u podstaw zadanego pytania.

### **Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – ostateczne, ogłaszane, powszechnie obowiązujące**

Zgodnie ze standardami wyznaczonymi w art. 190 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

---

<sup>1</sup> <https://trybunal.gov.pl/podstawowe-informacje/skarga-konstytucyjna>

Wszystkie orzeczenia, z wyłączeniem tych dotyczących pytań prawnych sądów krajowych oraz sporów kompetencyjnych, podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli dany akt ogłoszony nie był, publikacja następuje w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Przykłady łamania zasady „niezwłoczności” w odniesieniu do obowiązku ogłaszania orzeczeń Trybunału w ostatnim czasie zaczęły się mnożyć. Przede wszystkim nie należy zapominać o odmowie opublikowania przez premiera Beatę Szydło wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., w której doszło do oceny konstytucyjności nowelizacji Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Została ona uznana w całości niezgodna z Konstytucją. W sprawie nieopublikowania ww. wyroku doszło do wszczęcia śledztwa z zawiadomienia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. W pierwszej kolejności doszło do odmowy wszczęcia postępowania – decyzję tę zmieniło postanowienie sądu rejonowego. Jednak również w takiej sytuacji, po przesłuchaniu 7 świadków, w tym Beatę Szydło, doszło do umorzenia postępowania. Prokuratura Okręgowa prowadząca postępowanie uznała, iż premier mogła uznać, iż wyrok nie mogą zostać opublikowany<sup>2</sup>.

Zgodnie z Konstytucją, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Możliwe jest jednak określenie innego terminu – można to rozumieć jako swoisty *vacatio legis* takiego orzeczenia. Okres ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę i dwunastu miesięcy, gdy chodzi o inny akt normatywny.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach to podstawa do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia.

## Orzeczenie TK bronią polityczną

---

<sup>2</sup> Więcej na ten temat: <https://www.hfhr.pl/niepublikowanie-wyrokow-tk-dokumenty-z-sledztwa/>

Jasnym jest, że zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego powinno być traktowane przez uprawnione do tego podmioty jako sposób na zapewnienie stabilności krajowego systemu prawnego, w szczególności poprzez zapewnienie zgodności aktów niższego rzędu z zestawem reguł oraz wartości określonych w najważniejszej z ustaw, a więc Konstytucji.

Tymczasem, mnożą się przykłady wykorzystywania Trybunału jako formy ucieczki przed polityczną odpowiedzialnością za podejmowane działania legislacyjne, sposobem na „nadpisanie” wyroków trybunałów międzynarodowych oraz sztuczną próbą obrony wprowadzanych zmian w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Wyroki ponadto stały się otwartą bronią polityczną, dzięki której władza wykonawcza mogła, wykorzystując wizerunek Trybunału Konstytucyjnego, uderzyć w przeciwników pełniących funkcje publiczne.

### **1. Ucieczka przed odpowiedzialnością polityczną**

Precedensowym przykładem wykorzystania wyroku TK do utrzymania korzystnego dla władzy mechanizmu prawnego to wyrok dotyczący tzw. zgromadzeń cyklicznych, które zostały wprowadzone poprzez nowelizację Prawa o zgromadzeniach i gwarantowały miejsce, czas oraz byt takich zgromadzeń jak np. miesięcznice smoleńskie. W ww. wyroku z 16 marca 2017 r.<sup>3</sup>, z udziałem tzw. sędziów-dublerów, Trybunał uznał, iż dyskryminujące traktowanie innych zgromadzeń (względem zgromadzeń cyklicznych) pozostaje dopuszczalne ze względu na bardziej wymagający system rejestracji wprowadzonego rodzaju zgromadzeń. Tym samym, przepis dopuszczający chociażby zakaz kontrdemonstracji odbywających się bliżej niż 100 m. od zgromadzenia cyklicznego pozostaje aktualny oraz obowiązujący.

### **2. „Nadpisywanie” wyroków trybunałów międzynarodowych**

Trybunał Konstytucyjny pod kierownictwem Julii Przyłębskiej dokonuje również systematycznie prób wpływania na obowiązywanie wyroków i postanowień trybunałów międzynarodowych, które w sposób krytyczny oceniły chociażby istnienie oraz funkcjonowanie tzw. Izby Dyscyplinarnej przy Sądzie Najwyższym. W wyroku z 14 lipca 2021 r. obecny Trybunał podważył kompetencje Trybunału Sprawiedliwości

---

<sup>3</sup> Sygn. akt Kp 1/17

Unii Europejskiej odnośnie nałożenia na Polskę środków tymczasowych w formie zobowiązania do zawieszenia działalności tzw. Izby Dyscyplinarnej, uznając takie działanie za niekonstytucyjne<sup>4</sup>. Izba działa nieprzerwanie do dziś. Tego rodzaju działanie Trybunału powiela się również w innych przykładach – chociażby w zakresie w jakim doszło do próby unieważnienia postanowień zawartych w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce. ETPCz uznał TK za niespełniający kryteriów sądu bezstronnego i niezależnego, co naruszyło prawo do sprawiedliwego sądu określonego w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W ramach odpowiedzi, Trybunał, dzięki wnioskowi Prokuratora Generalnego/Ministra Sprawiedliwości, wydał wyrok, w którym stwierdził, iż nie jest sądem w rozumieniu art. 6 EKPCz, tym samym nie obowiązują go zawarte tam wymogi.

### 3. Orzeczenia jak broń

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie dotyczącej niekonstytucyjności przepisu dot. pełnienia przez dotychczasowego RPO swoich funkcji do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę, to przykład wykorzystania wyroku TK jako broni politycznej. To dzięki temu wyrokowi władza zagwarantowała sobie że, ówczesny RPO Adam Bodnar nie pozostanie na stanowisku Rzecznika po upływie określonego przez TK *vacatio legis* wyroku. Jeśli nie doszłoby do wyboru jego następcy, otworzyłoby to potencjalnie drogę do wprowadzenia chociażby p.o. RPO – instytucji, która z kolei korzystałaby od jej przyjęcia w formie nowelizacji Ustawy o RPO z zasady domniemania konstytucyjności.

### Podsumowanie

Obecny Trybunał Konstytucyjny w ramach swojej dotychczasowej działalności niewiele przypomina Trybunał powołany celem zagwarantowania bezpieczeństwa prawnego obywateli. Dziś może być widziany przede wszystkim jako orzecznicze ramię władzy wykonawczej wspierające niektóre decyzje rządzących oraz zwalczające nieprzychylnie obecnej władzy wyroki i postanowienia trybunałów zagranicznych.

*Komunikat jest częścią autorskiego cyklu #PatoPrawo.*

---

<sup>4</sup> <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/Stanowisko-ZEP-środki-tymczasowe.pdf>

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: [patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

## KONTAKT DO AUTORKI



**Eliza Rutynowska**

Prawniczka FOR

e-mail: [eliza.rutynowska@for.org.pl](mailto:eliza.rutynowska@for.org.pl)

Twitter: [@ERutynowska](https://twitter.com/ERutynowska)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR) • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju