Ewa Owerczuk

**Wpływ sposobu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego po 2015 r. na standard ochrony praw człowieka w Polsce**

1. **Wstęp**

Zgodne z przepisami prawa i sprawne działanie Trybunału Konstytucyjnego jest warunkiem podstawowym dla właściwego funkcjonowania państwa i zapewnieniem obywatelom ich podstawowych praw. W niniejszej pracy, na przykładzie Polski i rozgrywającego się tutaj od 2015 r. kryzysu konstytucyjnego, wskażę, w jaki sposób funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło na standard ochrony praw człowieka w Polsce.

1. **Geneza kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego**

Za początek okresu uznawanego powszechnie w Polsce za „kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego” wskazuje się czerwiec 2015 r. Wówczas bowiem Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII Kadencji przyjął ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym[[1]](#footnote-1). Zastąpiła ona dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Co ważniejsze, zawierała przepisy przejściowe pozwalające na wybór na raz pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego w miejsce trzech sędziów, których kadencja kończyła się w listopadzie 2015 r. i dwóch sędziów, których kadencja upływała w grudniu 2015 r[[2]](#footnote-2). Ww. ustawa weszła w życie 30 sierpnia 2015 r., a niedługo później, bo na początku października tego samego roku, Sejm VII Kadencji wybrał pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Niedługo później, bo 25 października tego samego roku odbyły się również wybory parlamentarne, w których samodzielną większość zarówno w Sejmie, jak i w Senacie, zdobył obóz Zjednoczonej Prawicy[[3]](#footnote-3). Od tamtego momentu ustawa o Trybunale Konstytucyjnym była nowelizowana jeszcze trzy razy[[4]](#footnote-4), a oprócz tego w listopadzie i grudniu 2016 r. Sejm VIII Kadencji przyjął jeszcze trzy ustawy regulujące działalność Trybunału Konstytucyjnego: (i) ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[[5]](#footnote-5), (ii) ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego[[6]](#footnote-6) oraz (iii) ustawę z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego[[7]](#footnote-7). Z momentem, w którym w wyniku zmiany trybu wyboru prezesa Trybunału Konstytucyjnego, po zakończeniu kadencji dotychczasowego prezesa Trybunału prof. Andrzeja Rzeplińskiego, 20 grudnia 2016 r. prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołał na stanowisko sędziego pełniącego obowiązki prezesa TK Julię Przyłębską, ilość wątpliwości odnoszących się do sposobu funkcjonowania i niezależności Trybunału Konstytucyjnego zaczęła bardzo intensywnie narastać. Celem niniejszego opracowania nie jest szczegółowe zrelacjonowanie sposobu funkcjonowania Trybunału od początku kryzysu aż do dnia dzisiejszego, toteż na potrzeby dalszych analiz należy mieć na uwadze, że wątpliwości te dotyczyły przede wszystkim:

1. sposobu wyboru prezesa i wiceprezesa Trybunału,
2. kontaktów i zależności niektórych sędziów od przedstawicieli rządu i partii rządzącej,
3. zasad przydzielania sędziom spraw,
4. orzekania przez trzy osoby wybrane na stanowiska sędziów TK bez ważnej podstawy prawnej,
5. konfliktu narastającego pomiędzy poszczególnymi sędziami.

Każda z ww. kwestii miała wpływ na sposób wypełniania przez Trybunał Konstytucyjny swoich podstawowych funkcji, do których zaliczyć należy również stanie na straży ochrony praw człowieka. W świetle Konstytucji RP[[8]](#footnote-8) każdy, czyje konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niezgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej wydał ostateczne orzeczenie (art. 79 Konstytucji RP)[[9]](#footnote-9).

1. **Sposób rozpatrywania spraw przez Trybunał Konstytucyjny w latach 2016-2021**

Przyglądając się sposobowi funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego od początku kryzysu, poza statystykami, nie można nie zwrócić uwagi na kwestię nierównomiernego rozłożenia spraw między sędziów. Do kwietnia 2017 r. w Trybunale Konstytucyjnym zasiadło siedmiu sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji[[10]](#footnote-10). W latach 2017-2018 w sprawach o sygnaturze „K”, które dotyczą stwierdzenia zgodności ustaw lub ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją RP, sędziowie mianowani przez Sejm po 2015 r., tj. po rozpoczęciu kryzysu konstytucyjnego, byli przydzielani do spraw dużo częściej niż sędziowie wybrani przez Sejm poprzednich kadencji. Dla przykładu, sędzia Piotr Tuleja, jeden z „siódemki” sędziów zasiadających w Trybunale przed 2015 r., został przydzielony do rozpatrzenia 5 spraw w ww. okresie, natomiast prezes Trybunału, Julia Przyłębska, do 12 spraw. Dysproporcja jest więc znacząca, a trend ten utrzymywał się w kolejnych latach, przy czym im bardziej rosła liczna nowych sędziów, a wygasały kadencje sędziów powołanych przed 2015 r., tym dysproporcja ta była jeszcze bardziej widoczna[[11]](#footnote-11). Takie działanie ma bezpośrednie przełożenie na standard ochrony praw człowieka, chociażby ze względu na poważne wątpliwości co do prawidłowości powołania sędziów, którym była przydzielana do rozpatrzenia większość spraw czy mając na uwadze ich związki z politykami rządu i partii rządzącej.

Również sytuacja ze stycznia 2017 r., kiedy to prokurator generalny Zbigniew Ziobro, związany z rządzącym obozem politycznym, złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP uchwał Sejmu z 2010 r., na podstawie których na stanowiska sędziów Trybunału zostali powołani sędziowie Marek Zubik, Stanisław Rymar i Piotr Tuleja, nie pozostała bez wpływu na sposób funkcjonowania Trybunału. Zbigniew Ziobro domagał się uznania ww. uchwał za sprzeczne z Konstytucją RP, jak również zaczął składać wnioski o wyłączenie ww. sędziów od orzekania. Wnioski te rozpatrywali sędziowie powołani do Trybunału przez partię rządzącą, a efektem ich wyłączenia (oraz wymuszonego urlopu sędziego Stanisława Biernata), w Trybunale większość w sprawach rozpatrywanych w pełnym składzie osiągnęli sędziowie powołani w wyniku reform przeprowadzonych przez obóz rządzący. Impas ten zakończył się dopiero w 2020 r., gdy Trybunał rozstrzygnął wniosek prokuratora generalnego, umarzając sprawę ze względu na niedopuszczalność orzekania. Niezależnie od tego, orzeczenia wydane w okresie pomiędzy zachowały moc, mimo ogromnych wątpliwości co do prawidłowości funkcjonowania Trybunału w tamtym czasie.

**Od 2016 r. obserwuje się spadek wpływu spraw do Trybunału Konstytucyjnego we wszystkich kategoriach, z wyjątkiem skarg konstytucyjnych**[[12]](#footnote-12). Jeszcze w 2015 r. do Trybunału wpłynęło 135 pytań prawnych, podczas gdy w latach 2016 – 2020 liczba ta oscylowała w granicach od 15 do 23[[13]](#footnote-13). Ciekawym zjawiskiem jest jednak fakt, że mimo że kryzys konstytucyjny był mocno nagłaśniany przez media i mimo że nastąpił spadek zaufania sędziów do Trybunału (na co wskazuje zmniejszenie się liczby wpływających pytań prawnych), to **obywatele i obywatelki w dalszym ciągu zdają się uznawać Trybunał Konstytucyjny za miejsce, w którym mogą skutecznie dochodzić swoich praw** – w 2022 r. w liczba skarg konstytucyjnych wzrosła w porównaniu do roku poprzedniego (107 w 2022 r. wobec 87 w 2021 r., jednak wobec 142 w 2020 r.)[[14]](#footnote-14). Jednocześnie z badań sondażowych przeprowadzonych w 2020 r. wynika, że zaledwie 26,4% Polaków ufa Trybunałowi Konstytucyjnemu[[15]](#footnote-15).

Jednocześnie w dalszym ciągu utrzymuje się tendencja spadkowa pod kątem ilości spraw rozpatrywanych rocznie przez Trybunał. W 2023 r. Trybunał Konstytucyjny wydał 65 postanowień i 22 wyroki, z czego rozkład spraw na kategorie wygląda następująco, jeśli chodzi o pytania prawne i skargi konstytucyjne: 60 rozpatrzonych spraw z repertorium „SK” (skarga konstytucyjna), a tylko 13 z repertorium „P” (pytania prawne). Na dzień przygotowania niniejszego opracowania brak jeszcze danych w zakresie liczby spraw, które wpłynęły do Trybunału w 2023 r. Nie zmienia to faktu, że liczba orzeczeń wydanych przez Trybunał w ciągu całego poprzedniego roku jest zatrważająco niska. Jeszcze w latach 2010-2015 było to średnio 140-150 orzeczeń rocznie, podczas gdy od 2016 liczba rozpoznanych rocznie spraw nie przekracza 100.

Tymczasem niska efektywność Trybunału Konstytucyjnego nie pozostaje bez wpływu na sytuację prawną jednostki w Polsce. Chaos i dezorganizacja pracy Trybunału przyczyniły się do dłuższego czasu oczekiwania na rozpatrzenie skarg konstytucyjnych wnoszonych przez jednostki, a powiązania sędziów zasiadających w Trybunale z politykami obozu Zjednoczonej Prawicy, mającego większość sejmową i senacką do października 2023 r., sprawiły, że politycy wielokrotnie wykorzystywali Trybunał do legitymowania wprowadzanych zmian lub usuwania z porządku prawnego przepisów o istotnym znaczeniu dla ochrony praw człowieka – np. dotyczących wolności zgromadzeń, zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną czy dostępu do aborcji.

1. **Podsumowanie**

Niniejsze rozważania stanowią wstęp i wskazują potrzebę głośnego sygnalizowania, zarówno społeczeństwu, jak i tym, którzy dzisiaj, objąwszy teki ministrów i zajmując parlamentarne ławy, tworzą i uchwalają prawo, że kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego musi zostać sprawnie i skutecznie zażegnany. Jego dalsze trwanie realnie oddziałuje bowiem na możliwość realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywateli i obywatelek Polski.

**Bibliografia**

**Akty prawne:**

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064).

1. Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1928).
2. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 2217).
3. Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1157).

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072).

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 2073).

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. z 2016 r., poz. 2074).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

**Pozostałe:**

1. M. Wolny, M. Szuleka, *Narzędzie w rękach władzy. Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2016-2021*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2021.

Dane statystyczne uzyskane z dokumentów Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dla lat 2022, 2021 i 2020, https://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003/.

K. Sobczak, *Tylko co czwarty Polak ufa Trybunałowi Konstytucyjnemu*, https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zaufanie-do-trybunalu-konstytucyjne-tylko-26-proc,504866.html.

1. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064). [↑](#footnote-ref-1)
2. M. Wolny, M. Szuleka, *Narzędzie w rękach władzy. Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2016-2021*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2021, str. 8 [↑](#footnote-ref-2)
3. Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość składał się z przedstawicieli następujących ugrupowań politycznych: Porozumienie, Solidarna Polska, Partia Republikańska, Stronnictwo „Piast”, a oprócz tego w jego skład wchodzili bezpartyjni przedstawiciele Unii Polityki Realnej i Wolnych i Solidarnych. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1928), wprowadzająca zmiany w przepisach przejściowych dotyczących pięciu sędziów, których kadencja kończyła się w 2015 r.; ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 2217), która wprowadzała zmiany w zakresie postępowania przed Trybunałem i jego zasady jego prac, w tym podwyższenie minimalnej liczby sędziów orzekających w pełnym składzie Trybunału, obowiązek podejmowania decyzji większością̨ 2/3 głosów i rozpatrywania spraw w kolejności wpływu (bez wyjątków); ustawa z  dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1157), która zastąpiła ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym i zawierała przepisy dotyczące dopuszczenia do orzekania  wszystkich  sędziów Trybunału Konstytucyjnego zaprzysiężonych przez prezydenta i  ograniczające niezależność́ Trybunału w zakresie jego procedowania i organizacji pracy. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072). [↑](#footnote-ref-5)
6. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 2073). [↑](#footnote-ref-6)
7. Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. z 2016 r., poz. 2074). [↑](#footnote-ref-7)
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483). [↑](#footnote-ref-8)
9. M. Wolny, M. Szuleka, *Narzędzie w rękach władzy…*, str. 5 [↑](#footnote-ref-9)
10. M. Wolny, M. Szuleka, *Narzędzie w rękach władzy…*, str. 23. [↑](#footnote-ref-10)
11. M. Wolny, M. Szuleka, *Narzędzie w rękach władzy…*, str. 24. [↑](#footnote-ref-11)
12. M. Wolny, M. Szuleka, *Narzędzie w rękach władzy…*, str. 33. [↑](#footnote-ref-12)
13. M. Wolny, M. Szuleka, *Narzędzie w rękach władzy…*, str. 33. [↑](#footnote-ref-13)
14. Dane statystyczne uzyskane z dokumentów *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, dla lat 2022, 2021 i 2020, https://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003/, dostęp: 09.02.2024 r. [↑](#footnote-ref-14)
15. K. Sobczak, *Tylko co czwarty Polak ufa Trybunałowi Konstytucyjnemu,* https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zaufanie-do-trybunalu-konstytucyjne-tylko-26-proc,504866.html, dostęp: 09.02.2024 r. [↑](#footnote-ref-15)