



IM.STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

18 lipca 2022

Oświadczenie Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego ws. potrzeby zmiany podstaw prawnych funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego

Z niepokojem obserwujemy kolejne informacje potwierdzające całkowite uzależnienie Trybunału Konstytucyjnego od polityków partii rządzącej. Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego od siedmiu lat konsekwentnie alarmuje opinię publiczną o konsekwencjach wykorzystywania Trybunału Konstytucyjnego przez większość parlamentarną do osiągnięcia doraźnych celów politycznych. Obecny Trybunał nie jest w stanie bezstronnie i efektywnie sprawować kontroli konstytucyjności prawa. Działalność orzecznicza Trybunału zanikła niemal całkowicie. Warto przypomnieć, że w 2021 r. Trybunał wydał tylko 18 wyroków, podczas gdy przed 2015 r. wydawał ich nawet ponad 70 rocznie. Szybko rozpatrywane są jedynie wnioski polityków partii rządzącej. Sprawy obywateli na rozpatrzenie czekają latami, a z powodu upadku autorytetu Trybunału sądy w zasadzie zaprzestały kierowania do niego pytań prawnych. Od ponad 9 miesięcy Trybunał nie jest w stanie sporządzić pisemnego uzasadnienia wyroku ogłoszonego 7 października 2021 r. o sygn. K 3/21, stwierdzającego rzekomą niekonstytucyjność wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej, choć art. 108 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przez TK zobowiązuje ten organ do sporządzenia uzasadnienia „nie później niż w ciągu miesiąca od dnia ogłoszenia orzeczenia”. Z informacji ostatnio podawanych przez media wynika, że sprawy ważne dla partii rządzącej omawiane są z jej politykami przez Panią Julię Przyłębską (osobę niezgodnie z prawem powołaną na stanowisko Prezesa Trybunału), a na oficjalnej stronie Trybunału opublikowane zostało oświadczenia polityczne Pana Jarosława Wyrembaka (osoby nieuprawnionej do orzekania w TK), atakujące w sposób zupełnie nieakceptowalny kobiety oraz osoby walczące o praworządność. Warto przypomnieć przy tym, że w 2019 r. dr hab. Wyrembak przekazał senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wewnętrzne dokumenty Trybunału, w których domagał się on dymisji Pani Julii Przyłębskiej, zarzucającej jej „rażące naruszanie elementarnych reguł praworządności”. Te i inne zdarzenia, które są udziałem osób zasiadających w Trybunale Konstytucyjnym, doprowadziły do całkowitego upadku autorytetu tego organu i umocnienia się w społeczeństwie braku zaufania do jego działalności. Nie mamy wątpliwości, że działalność obecnego Trybunału Konstytucyjnego stanowi realne zagrożenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, całkowicie wypaczając sens i istotę kontroli konstytucyjności prawa.

Nie ograniczamy się jednak wyłącznie do kolejnego apelu o przestrzeganie ustawy zasadniczej. W poczuciu potrzeby podjęcia konkretnych działań na rzecz poszanowania zasad praworządności **Zespół Ekspertów Prawnych pracował od zeszłego roku nad kompleksową propozycją przepisów o Trybunale Konstytucyjnym**. Projekty przygotowane przez Zespół były przedmiotem intensywnych konsultacji z organizacjami działającymi na rzecz ochrony praworządności oraz z cenionymi

autorytetami w dziedzinie prawa konstytucyjnego oraz postępowania przed Trybunałem. Zależało nam nie tylko na przygotowaniu propozycji o wysokiej wartości merytorycznej, ale również na zbudowaniu społecznego poparcia dla proponowanej reformy. Projekt ustawy o TK jest obywatelski i apolityczny, stworzony niezależnie od partyjnych podziałów. Celem, jaki przyświecał Zespołowi w jego przygotowaniu, jest przywrócenie rzetelnej i niezależnej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, gwarantującej realną ochronę praw i wolności obywatelskich.

Przedstawiając opinii publicznej, w tym środowiskom pozarządowym, akademickim i ugrupowaniom politycznym [projekt ustawy o TK](#) i [projekt ustawy wprowadzającej ustawę o TK](#) liczymy na merytoryczną dyskusję, wolną od demagogii i pokusy rewanżu. Mamy nadzieję, że obywatelski i ponadpartyjny charakter obu tych projektów oraz ich wartość merytoryczna potwierdzona opiniami prawniczych autorytetów przekonają wszystkie siły polityczne do poparcia proponowanych przez nas rozwiązań.

Propozycje Zespołu nie ograniczają się do kwestii „przywrócenia” roli Trybunału, którą pełnił do 2015 roku. Mając świadomość, że postępowanie przed Trybunałem już wcześniej obciążone było mankamentami i nie zawsze odpowiadało potrzebom obywateli, proponowane przez Zespół przepisy mają w założeniu zreformować działanie tego organu.

W efekcie proponujemy zupełnie nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym wraz z przepisami wprowadzającymi, która ma na celu przywrócenie stanu praworządności oraz usprawnienie jego pracy. Do proponowanych zmian należą:

- **Zmiana zasady jednoosobowego kierowania działalnością Trybunału Konstytucyjnego przez Prezesa Trybunału na rzecz zasady kolegalności.**

Rozwiązanie to ma na celu podkreślenie i nadanie realnego wymiaru zasadzie kolegalności w działalności Trybunału Konstytucyjnego oraz ograniczenie możliwości jednoosobowego wpływu przez Prezesa Trybunału na jego działalność orzeczniczą. Projekt przewiduje powierzenie Zgromadzeniu kompetencji zarówno do wyznaczania składów orzekających Trybunału, jak również do dokonywania zmian w składach już wyznaczonych. Celem tego rozwiązania jest zagwarantowanie tego, by proces kształtowania składów orzekających miał charakter kolegalny i przejrzysty, gwarantując przede wszystkim niezależność i niezawisłość składów orzekających zarówno od czynników zewnętrznych, jak i od czynników wewnętrznych, w tym jednoosobowego manipulowania składami przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

- **Kadencyjność funkcji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.**

Projekt przewiduje, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego jest powoływany na trzyletnią kadencję. Na kolejną kadencję Prezes Trybunału może być powołany tylko raz. Projekt precyzyjnie wskazuje, że przedstawienie Prezydentowi kandydatów na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału wymaga podjęcia odrębnej uchwały przez Zgromadzenie Ogólne sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

- **Nowe zasady wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego.**

Zgodnie z Projektem sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybiera Sejm większością kwalifikowaną 3/5 głosów. Regulacja ta ma przeciwdziałać praktyce powoływania na stanowisko sędziego Trybunału kandydatów, którzy nie wyróżniają się wiedzą prawniczą i doświadczeniem zawodowym, lecz pozostają w bliskiej relacji z ugrupowaniem posiadającym aktualnie większość parlamentarną. Krąg podmiotów uprawnionych do zgłoszenia kandydata na sędziego uległ w proponowanym projekcie ustawy rozszerzeniu. Poza Prezydium Sejmu oraz grupą 50 posłów prawo to przyznano Prezydentowi RP,

grupie co najmniej 30 senatorów, Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzeniu Ogólnemu Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Izbie Radców Prawnych oraz Naczelnej Radzie Adwokackiej i Krajowej Radzie Prokuratorów. Projekt wprowadza również wymóg wystąpienia publicznego kandydatów na otwartym posiedzeniu Komisji Sejmowej.

- **Trybunał rozpoznaje sprawy na jawnej, otwartej dla publiczności, rozprawie.**

Od 2017 r. widoczna była tendencja do ograniczania liczby rozpraw przed Trybunałem Konstytucyjnym i zwiększenia liczby spraw rozpatrywanych na posiedzeniach niejawnych. Jak pokazuje praktyka, nie sprzyja to wszechstronnemu rozpoznaniu sprawy, a także ogranicza jawność, transparentność i kontrolę społeczną procesu badania konstytucyjności prawa. Projekt wprowadza zasadę odwrotną – wszystkie sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym powinny zostać rozpatrzone na otwartej, transparentnej rozprawie. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach jest możliwość rozpatrzenia sprawy na posiedzeniu niejawnym, tj. gdy sprawa w ocenie Trybunału jest bezsporna, a stanowiska wszystkich uczestników postępowania są zbieżne co do konkluzji.

- **Legitymacja organizacji społecznych do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego.**

Dotychczas Trybunał Konstytucyjny w swojej praktyce orzeczniczej przyjmował, że organizacje pozarządowe, związki zawodowe oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych posiadają bardzo ograniczoną legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału. Projekt zmierza do zmiany tej praktyki w celu możliwie najszerszego otwarcia Trybunału Konstytucyjnego na wnioski pochodzące od organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

- **Kontrola procesu stanowienia prawa następująca z urzędu.**

Projekt jednoznacznie rozstrzyga spór istniejący w doktrynie prawa konstytucyjnego i rozbieżności występujące w orzecznictwie Trybunału dotyczące tego, czy Trybunał jest obowiązany do dokonywania z urzędu kontroli zgodności z Konstytucją trybu, w którym został wydany zakwestionowany akt normatywny. Zgodnie z projektem kontrola taka staje się obligatoryjna. Trybunał Konstytucyjny, dokonując hierarchicznej kontroli zgodności norm prawnych w systemie prawnym, musi bowiem w pierwszej kolejności ustalić, czy ma do czynienia z normami prawnymi ustanowionymi w trybie określonym przez stosowne przepisy.

- **Zakres rozpoznania skarg konstytucyjnych.**

Dotychczasowa regulacja znacząco ograniczała efektywność wnoszonych skarg konstytucyjnych. W skardze można było bowiem zakwestionować jedynie przepis, na podstawie którego organ orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. W wielu przypadkach ograniczenie to – stanowiące nadmierny formalizm – prowadziło do faktycznego braku możliwości zakwestionowania przepisu, który w opinii skarżącego stanowił źródło niekonstytucyjności. Projekt przewiduje, że skarga konstytucyjna powinna wskazywać normę prawną stanowiącą podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej, a więc nie tylko przepis będący podstawą procesową rozstrzygnięcia, ale także wszelkie regulacje prawa materialnego, które wpłynęły na treść rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej.

- **Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów Trybunału Konstytucyjnego.**

W projekcie zdecydowano, że skład sądu dyscyplinarnego I i II instancji będzie wyznaczany w drodze losowania przez Prezesa Trybunału spośród sędziów Trybunału i sędziów Trybunału w stanie spoczynku. W projekcie rozszerzono także listę podmiotów, które mogą złożyć wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Dotychczas wniosek taki mógł złożyć sędzia Trybunału lub Prezydent

na wniosek Prokuratora Generalnego, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Zgodnie z projektem wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego będzie mógł złożyć Prezydent RP, Prokurator Generalny, sędzia Trybunału oraz sędzia Trybunału w stanie spoczynku.

- **Stwierdzenie nieważności wyroków wydanych z udziałem tzw. dublerów.**

Projekt stwierdza, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania są nieważne i nie wywołują skutków prawnych przewidzianych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP. Przez osobę nieuprawnioną do orzekania projekt rozumie osobę powołaną na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego z naruszeniem ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 34/15 i K 35/15, a także osobę powołaną później na jej miejsce. Brak uprawnienia osób powołanych w ten sposób do orzekania potwierdził także Europejski Trybunał Praw Człowieka. Analogicznie projekt kwalifikuje postanowienia Trybunału Konstytucyjnego wydane w sprawach dotyczących sporów kompetencyjnych. Projekt wprowadza także obowiązek powtórzenia wszystkich czynności procesowych, w których brały udział osoby nieuprawnione do orzekania.

- **Ochrona skutków wyroków wydanych wskutek wniesienia skarg konstytucyjnych i pytań prawnych.**

Projekt przewiduje, że w przypadku skarg konstytucyjnych i pytań prawnych nieważność wyroku TK nie pociąga za sobą skutków dla ważności rozstrzygnięć wydanych w sprawach indywidualnych, czyli wtedy kiedy pytanie lub skarga dotyczyła sytuacji obywatela lub przedsiębiorstwa. Wyjątek ten dotyczy sytuacji, gdy po wyroku TK, wydanego z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania, wznowiono postępowanie sądowe lub wydano wyrok lub decyzję administracyjną w sprawie indywidualnej.

- **Ponowny wybór Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.**

Projekt przewiduje, że od dnia wejścia w życie ustawy obowiązki prezesa Trybunału Konstytucyjnego będzie sprawował sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale Konstytucyjnym. W terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Zgromadzenie przedstawia Prezydentowi kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.

Należy również podkreślić, że **osoby, które są nieuprawnione do orzekania** (tzw. dublerzy i kolejne osoby zajmujące ich miejsce w składzie) z chwilą wejścia ustawy w życie **nie będą mogły brać udziału w czynnościach orzeczniczych**, a ich miejsce zajmą poprawnie wybrani sędziowie Trybunału Konstytucyjnego.

Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego

dr hab. Piotr Bogdanowicz, Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Łukasz Bojarski, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS, były członek Krajowej Rady Sądownictwa

Jacek Czaja, prezes Towarzystwa Prawniczego w Lublinie, były wiceminister sprawiedliwości

prof. dr hab. Monika Florczak-Wątor, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ

dr hab. Agnieszka Frąckowiak-Adamska, profesor UW w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Jarosław Gwizdak, prawnik, działacz społeczny, członek zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

dr hab. Wojciech Jasiński, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego w Inkubatorze Doskonałości Naukowej – Digital Justice na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii

dr Piotr Kładoczny, Katedra Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego, wiceprezes zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

mec. Magda Krzyżanowska-Mierzewska, radca prawny, pracowała jako prawnik w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, a także w latach 1993 – 1998 jako prawnik w Sekretariacie Europejskiej Komisji Praw Człowieka

prof. dr hab. Marcin Matczak, profesor uczelni w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

dr hab. Sławomir Patyra, profesor UMCS w Lublinie, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, radca prawny

prof. dr hab. Tomasz Pietrzykowski, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, dyrektor Centrum Badawczego Polityki Publicznej i Problemów Regulacyjnych

dr hab. Anna Rakowska-Trela, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokatka

dr hab. Anna Śledzińska-Simon, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego

dr Tomasz Zalański, członek zarządu Stowarzyszenia im. prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k., sędzia Trybunału Stanu

prof. dr hab. Fryderyk Zoll, Katedra Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Uniwersytetu w Osnabrück