

Wpływ w kontekście celów i zadań Trybunału Konstytucyjnego na kryzys polityczny w Polsce w latach 2015-2016

Wstęp..... 5

Rozdział I

Modele kontroli konstytucyjności i ich ewolucja

1.1 Systemy kontroli konstytucyjności..... 11

1.2 Modele systemów kontroli pozaparlamentarnej13

1.3 Historia rozwoju kontroli konstytucyjności w Polsce18

Rozdział II

Struktura i kompetencje trybunału konstytucyjnego w Polsce

2.1 Polityczne przesłanki pojawienia się Trybunału Konstytucyjnego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej..... 23

2.2 Struktura Trybunału Konstytucyjnego w Polsce wedle Konstytucji z 1997 r..... 26

2.3 Funkcje Trybunału Konstytucyjnego31

Rozdział III

Postępowanie trybunału konstytucyjnego w zakresie kompetencji

3.1 Zasady postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.....42

3.2 Postępowanie w sprawach z wniosku uprawnionych podmiotów o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów wyższego rzędu43

3.3 Postępowanie w sprawach skarg konstytucyjnych47

3.4 Spory kompetencyjne między organami konstytucyjnymi51

Rozdział IV

Kryzys ustrojowy wywołany sporem wokół Trybunału Konstytucyjnego

4.1 Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce.....	57
4.2 Próby zakończenia kryzysu.....	73
4.3 Opóźnianie prac Trybunału Konstytucyjnego	79
4.4 Międzynarodowe reakcje na kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego	82

Zakończenie87

Bibliografia89

Spis rysunków..... 97

Spis wykresów97

Spis tabel97

Opis zawartości pracy:

Niniejsza praca składa się z czterech rozdziałów w których wyjaśniono zagadnienia będące celem pracy.

Pierwszy z rozdziałów pod tytułem „Modele kontroli konstytucyjności i ich ewolucja” wyjaśnia problematykę konstytucji jako aktu ustawy zasadniczej oraz jej kontroli. Konstytucja, inaczej ustawa zasadnicza to akt prawny o szczególnym znaczeniu politycznym, określającym przed wszystkim zasady organizacji i funkcjonowania aparatu państwa oraz podstawowe prawa i wolności obywatelskie. W ramach kontroli konstytucyjności wyróżnia się dwa systemy: kontroli parlamentarnej, oraz kontroli pozaparlamentarnej z którego wyróżniono model sądowy i polityczny. W rodzących się demokracjach parlamentarnych dominował system kontroli parlamentarnej, jednak z uwagi na konieczność zachowania przejrzystości stanowionego prawa kontrolę przerwano na podmioty pozaparlamentarne. Początkowo była to pozaparlamentarna kontrola polityczna, jednak zaczęła się również rodzić potrzeba powołania niezależnego organu sądowego pilnującego legalność ustaw. Ideę powołania specjalnego organu o statusie sądu konstytucyjnego, odrębnego od Sądu Najwyższego, którego celem byłoby czuwanie nad

przestrzeganiem konstytucji przez organy państwowe i funkcjonariuszy administracji wysnuł w 1795 r. Emmanuel-Joseph Sieyes, jeden z inicjatorów rewolucji francuskiej i deputowany do Stanów Generalnych. Model sądowej kontroli konstytucyjności sformalizowano w Stanach Zjednoczonych po uchwaleniu tamtejszej konstytucji. Modelowi sądowemu pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności nadano takie cechy jak uniwersalność, dekoncentrację, konkretność oraz względność. Początkowo cechy te realizował Sąd Najwyższy, jednak wraz z rozwojem sądownictwa pojawiła się kolejna potrzeba poszerzenia zasobów organów władzy sądowniczej. Obok modelu sądowego funkcjonuje również model polityczny pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności. Model ten ewoluował we Francji, gdzie ustawy są badane przez Radę Konstytucyjną w której zasiadają byli politycy i mężowie stanu. Na początku XX w. zaczęto powoływać specjalne sądy konstytucyjne, zwane Trybunałami Konstytucyjnymi. Pierwsze tego typu organy powstały po I wojnie światowej w Austrii oraz Czechosłowacji. Równolegle do rozwoju tego typu sądownictwa, w Polsce nie zakładano kontroli konstytucyjności przez organ sądowy, wbrew stanowiskom naukowym i prawniczym. Sytuacja nie zmieniła się również po II wojnie światowej w realiach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Dopiero realne dyskusje nad powołanie organu kontrolującego legalność ustaw podjęto na początku lat 80. XX w. Nowelizacji Konstytucji PRL (1952 r.) z 1982 r. przewidywała powołanie Trybunału Konstytucyjnego.

Drugi rozdział „Struktura i kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w Polsce” poszerza zarys problematyki pierwszych przesłanek pojawienia się Trybunału Konstytucyjnego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Początkowo zarówno politycy jak i konstytucjonaliści krytycznie odnosili się do pomysłów powołania takiego organu ze względu na naruszenie suwerenności przedstawiciela narodu przez tego typu kontrolę. Dopiero pod wpływem wielu istotnych zmian w Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w 1981 r. uchwalono postulat o utworzenie organu będącym Trybunałem Konstytucyjnym. Nowela do

Konstytucji PRL z 1982 r. przewidywała wprowadzenie dwóch nowych organów państwowych: Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Jeszcze tego samego roku organ został powołany do życia. Po jego powołaniu rozpoczęto burzliwe prace nad ustawą o Trybunale Konstytucyjnym. Po trzech latach procesu ustawodawczego uchwalono ustawę, dzięki której organ rozpoczął pracę w raz

z początkiem 1986 r. Był to wyodrębniony organem pozaparlamentarny, kreowany konstytucyjnie, powołany i odwoływany przez Sejm. Organ miał podlegać wyłącznie konstytucji, respektując ustrojową pozycję Sejmu, zachowując swoją niezawisłość. Wszczęcie sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym miało być możliwe jedynie podmiotom wskazanym bezpośrednio w ustawie. Zablockowało to możliwość powszechnego wszczynania postępowań. Po przemianach politycznych z 1989 r., Trybunał Konstytucyjny nie był w pełni sądem konstytucyjnym. Dopiero pełnię prerogatyw takiego sądu nadała mu Konstytucja z 1997 r. Ustawa zasadnicza szeroko reguluje strukturę i funkcje Trybunału Konstytucyjnego. Jest to organ składający się

z 15 sędziów wybieranych jednorazowo na okres 9-letniej kadencji. Do nich obowiązków należy orzekanie w sprawach konstytucyjności i legalności aktów normatywnych, orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych, orzekanie w sprawach konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, rozstrzyganie w sprawach konstytucyjności między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa oraz rozstrzyganie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez prezydenta. Przedstawiono również konstytucyjne wymagania, aby zostać sędzią Trybunału Konstytucyjnego. Autor wyszczególnił również właściwości Trybunału Konstytucyjnego takie jak badanie czy ustawa jest zgodna z Konstytucją i umowami międzynarodowymi, badanie czy ustawa jest zgodna z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, ale takimi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, badanie czy przepisy prawa uchwalane przez centralne organy państwowe są zgodne z konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz

ustawami, a także rozstrzyganie w sprawie stwierdzenia przeszkód w sprawowaniu urzędu przez prezydenta.

Trzeci rozdział pracy „Postępowanie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kompetencji” objaśnia zasady postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Model postępowania cywilnego jest wykorzystywany przy trybie postępowania przed Trybunałem. Początkowo na niejawnym posiedzeniu, jeden z sędziów wyznaczony przez Prezesa Trybunału dokonuje wstępnego rozeznania sprawy. Sprawdzane są formalne standardy oraz jego zasadność. W przypadku jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, rozprawy prowadzone przez Trybunał są jawne. Jednakże przewodniczący składu orzekającego ma prawo wyłączyć jawność mając na uwadze bezpieczeństwo państwa lub ochronę tajemnicy państwowej. Trybunał posiada właściwą pozycję odpowiadającą europejskim standardom, dzięki takim warunkom jak obowiązkowi uczestniczenia wnioskodawcy w rozprawie, spisywanie protokołu z przebiegu posiedzenia oraz prowadzenie utajnionych narad sędziów. Organ wydaje werdykty w takich sprawach jak zgodność przepisów prawa wydanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Zgodnie z obowiązującą zasadą podziału władzy każde orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc wiążącą. Dogmat ostateczności oznacza, iż żaden organ państwowy, ani sam Trybunał nie może przekształcić orzeczenia, które zostało wystosowane przez wyznaczony skład orzekający. Od tej reguły istnieje jednak kilka wyjątków. Niemniej rozstrzygnięcia Trybunału mają charakter wiążący, organy które stosują prawo są zobligowane do traktowania danej normy jako zgodnej z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Postanowienie o niezgodności z Konstytucją może mieć charakter częściowy. Rozstrzygnięcia stwierdzające niekonstytucyjność aktu prawnego, na podstawie którego przekazany został prawomocny werdykt organu władzy publicznej, staje się podstawą do kontynuacji postępowania lub uchylenia

postanowienia w trybie właściwym dla danego postępowania. Autor poruszył również kwestie skierowania skargi konstytucyjnego do Trybunału Konstytucyjnego. Skarga konstytucyjna przechodzi wiele różnych etapów kwalifikacyjnych. Po wstępnym rozeznaniu, Trybunał Konstytucyjny analizuje skargę na jawnej rozprawie. Decyzje są podejmowane na tajnej naradzie. W zależności od charakteru sprawy istnieją różne warianty liczby sędziów orzekających czy też liczba głosów ważnych do wydania orzeczenia. Orzeczenie w sprawie skargi konstytucyjnej ogłaszane zostaje na posiedzeniu jawnym. Postępowanie to zostaje zwolnione z opłat, a wszelkie koszty ponosi Skarb Państwa. Rozdział porusza również problematykę sporów między organami konstytucyjnym o charakterze horyzontalnym. W wszelkich sytuacjach spory kompetencyjne ryzykują naruszeniem autorytetu władzy publicznej i są dla ewentualnych adresatów tych postanowień bardzo uciążliwe.

W rozdziale czwartym „Kryzys ustrojowy wywołany sporem wokół Trybunału Konstytucyjnego” poruszona została kwestia kryzysu toczącego się wokół Trybunału Konstytucyjnego. Kryzys rozpoczął się w 2015 r. tuż po uchwaleniu nowej ustawy o TK 25 czerwca tr.. Niedługo przed wyborami parlamentarnymi zostało wybranych pięciu sędziów Trybunału co stało się sporną kwestią, gdyż dwóch sędziów miało rozpocząć swoją kadencję dopiero po zaprzysiężeniu Sejmu VIII Kadencji. Miało to zapobiec przed orzekaniem Trybunału w niepełnym składzie, jednak spotkało się to z szeroką krytyką oraz zaskarżeniem nowej ustawy do TK. Po wyborach parlamentarnych sytuacja się nie unormowała. Partia, która przejęła władzę – Prawo i Sprawiedliwość – uchwaliła nowelizację ustawy oraz ponownie wybrała sędziów. Nie tylko opozycyjne partie, ale również instytucje takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich czy Krajowa Rada Sądownicza zaskarżyły nowelizację do Trybunału. Kontrowersje budziło błyskawiczne tempo prac legislacyjnych. Według nich działania rządzącej

partii były niezgodne z Konstytucją. Trybunał wydał wyrok potwierdzający niezgodność nowelizacji z Konstytucją jak i wybór dwóch z pięciu sędziów. Wszystkie te poczynania wytwarzały coraz większy chaos wokół Trybunału. Uchwalane zostały kolejne nowelizacje, które również zostały zaskarżane, a kolejne wyroki Trybunału o legalności wyboru trzech z pięciu sędziów z których zaprzysiężeniem prezydent RP zwlekał nie były początkowo publikowane. Ponadto Trybunał wydał wyrok, że ponowny wybór sędziów, którzy zostali następnie zaprzysiężeni był niezgodny z Konstytucją. Następnie partia rządząca przygotowała kolejną nowelizację, która została ponownie zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego. Wyrok organu ponownie stwierdził, iż ustawa posiadała luki prawne, mimo Prezes Rady Ministrów odmówiła jego publikacji do Dziennika Ustaw. Taka postawa została zgłoszona do Prokuratury, która wszczęła w tej sprawie śledztwo, jednak ostatecznie je umorzyła. Sytuacja panująca w Polsce wzbudzała niepokój także poza granicami naszego kraju. Reakcje spływały między innymi z Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych. Podjęto decyzję o próbie zakończenia konfliktu powołując Zespół Ekspertów do Spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego. Uchwalono również nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, która miała załagodzić panujący chaos. Jednakże mimo wszystkich prób prace Trybunału od października 2016 były bojkotowane. Sędziowie odmawiali brania udziału w Zgromadzeniach czy rozprawach. W grudniu 2016 r. prezesem Trybunału Konstytucyjnego została Julia Przyłębska, która włączyła do orzekania trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII Kadencji (wybranych według Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjnie) na miejsca obsadzone przez Sejm VII kadencji