

WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

## UWAGI DO AKTUALNYCH WYDARZEŃ WOKÓŁ POLSKIEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Prowadzona w ostatnich tygodniach dyskusja oraz wydarzenia dotyczące Trybunału Konstytucyjnego pokazują ogromną pozycję ustrojową tej instytucji. Wywołuje to pokusę jej podporządkowania siłom politycznym lub przynajmniej osłabienia zdolności do kontrolowania prawodawstwa. Najważniejszym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem dbałość o zgodność z Konstytucją norm pochodzących od organów władzy. Dbałość o tę zgodność powinna być niekwestionowanym kanonem w każdym demokratycznym państwie prawa, mimo że często utrudnia działania władzy prawodawczej i wykonawczej. Wywołuje to na ogół ich niechęć do Trybunału Konstytucyjnego. Niechęć ta – choć zrozumiała – nie powinna prowadzić do osłabiania mechanizmu gwarantującego, że żadna z władz publicznych nie przekształci się w „jedynowładztwo”, we władzę autorytarną, stwarzającą niebezpieczeństwo dyktatury. Lepiej więc takich zagrożeń nie lekceważyć, nawet jeżeli początkowo wydają się mało realne lub nieistniejące. Historia dostarcza bowiem w tym względzie wiele tragicznych przykładów.

W państwach demokratycznych na ogół nie kwestionuje się tego, że instytucjami mającymi monopol orzekania o konstytucyjności prawa są trybunały konstytucyjne, albo – w państwach o innej przeszłości – sądy najwyższe (np. w Stanach Zjednoczonych). Ustrojowe znaczenie tych instytucji nakazuje dużą powściągliwość przy próbach zmian prawa ich dotyczącego. Zmiany takie powinny być zupełnie wyjątkowe i uzasadnione bardzo poważnymi przyczynami.

Można wymienić trzy powody uzasadniające zmiany prawa o Trybunale Konstytucyjnym. Po pierwsze – potrzeba zmian mogłaby wynikać z założenia, że normy konstytucyjne są na tyle wadliwe, iż nie zasługują na respektowanie, gdyż są sprzeczne z „wolą Narodu” i nie odpowiadają standardom demokratycznego państwa prawa. Trybunał nie powinien dlatego takich norm umacniać. W polskiej rzeczywistości taki argument może wydawać się egzotyczny, jednak aluzje mówiące o nadrzędności „dobra Narodu” pojawiły się ostatnio nawet w wystąpieniach parlamentarnych. Po drugie – powodem uzasadniającym potrzebę zmian mogłyby być zarzuty, że Trybunał w sposób nienależyty sprawuje kontrolę konstytucyjności prawa. Wreszcie po trzecie – zawsze dopuszczalne są zmiany usprawniające funkcjonowanie Trybunału. Zmiany takie nie powinny jednak zakłócać jego roli ustrojowej, niezależności oraz niezawisłości sędziów.

Na tym tle warto przyjrzeć się dyskutowanym obecnie zmianom ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a w szczególności sprawdzić, czy zaistniały przedstawione wyżej przyczyny.

Historia zna liczne przykłady wskazujące, że całe systemy prawa, włącznie z konstytucjami, można było – nawiązując do Rudolfa Stammlera – określać jako „prawo niegodziwe”, niezasługujące na szacunek. Ludziom, którzy takie prawo łamali, stawiano później pomniki i traktowano jak bohaterów. Dotyczy to także niedawnej historii Polski. Jednak od ponad ćwierć wieku sytuacja jest radykalnie inna. Konstytucja RP z 1997 r., pomimo usterek wymagających poprawy lub nawet nowych uregulowań, odpowiada wszelkim podstawowym standardom demokratycznego państwa prawnego i zasługuje na ochronę. Nawet najwięksi krytycy nie nawołują do jej bojkotu. Dlatego ani doktryna, ani żadna odpowiedzialna siła polityczna oficjalnie nie podnosi argumentu, że Trybunał chroni złą Konstytucję.

Pozostaje więc zająć się drugim przypadkiem i zastanowić, czy Trybunał Konstytucyjny chroni normy konstytucyjne w sposób należyty. W dyskusji towarzyszącej ostatnim zmianom prawnym odnoszącym się do Trybunału Konstytucyjnego (ustawa z 22 grudnia 2015 r. zmieniająca ustawę o Trybunale Konstytucyjnym) nawiązywano głównie do sposobu powoływania sędziów. Autorzy tych zmian wykazywali, że większość obecnych sędziów została wybrana w okresie przewagi sił politycznych, które przegrały ostatnie wybory. Jest to prawda. Takie jest obowiązujące prawo, ale nie rezygnuje z niego także nowa większość parlamentarna. Dlatego powoływanie się na argumentację z tego zakresu jest mało racjonalne i nieobiektywne. Nie można bowiem kwestionować zasadności wyboru sędziów przez jedną większość parlamentarną, równocześnie uznając za słuszny wybór dokonany przez inną większość.

Nie przekonuje także argumentacja, że potrzeba zmian wynika ze złamania zasady, iż posłowie wybierają sędziów Trybunału wyłącznie w miejsce tych sędziów, których kadencja upływa w czasie kadencji Sejmu dokonującego wyboru. Powyższa reguła została naruszona przez ustawodawstwo poprzedniego Sejmu i wyprzedzający wybór dwóch dodatkowych sędziów, pomimo że powinni oni zostać wybrani przez Sejm następnej kadencji. Trybunał Konstytucyjny nie tylko w tym nie uczestniczył, ale wręcz przeciwnie – orzekł, że w tym zakresie zmiany ustawowe były niekonstytucyjne, podobnie jak wybór owych dwóch sędziów. Natomiast wybór trzech pozostałych sędziów uznał za legalny. Przywrócił tym samym stan zgodny z porządkiem konstytucyjnym. Zadziwiające jest więc powoływanie się na tę sytuację, jako na jedną z przyczyn wymuszających konieczność „naprawy” działalności Trybunału Konstytucyjnego. Na marginesie, dziwią także zarzuty pod adresem kilku sędziów, że uczestniczyli w tworzeniu niekonstytucyjnych zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Gdyby tak było, to przecież Trybunał nie orzekłby o niekonstytucyjności zmian, które rzekomo współtworzyli jego sędziowie. Wyraźnie myli się stanowienie prawa z pożądanymi konsultacjami prowadzonymi z podmiotami, których prawo ma dotyczyć.

Główny problem wynika jednak z wyraźnie formułowanej sugestii, że sędziowie wybrani z rekomendacji poprzedniej większości parlamentarnej nie dają gwarancji obiektywizmu, tzn. że orzekając, mogą kierować się sympatia-

mi partyjnymi. Przy obecnie obowiązującym systemie wyborów sędziów podobne zarzuty należałoby postawić sędziom wszystkich dotychczasowych składów orzekających. Nie ominęłyby to także tych sędziów, których zgłasza siła polityczna podnosząca tego rodzaju zarzut. Oczywiście nie można wykluczyć, że któryś z sędziów sprzeniewierzy się swojemu powołaniu i będzie posłusznie spełniał oczekiwania partii, która go rekomendowała. Byłby to bardzo poważny, dyskwalifikujący sędziego zarzut, który należałoby udowodnić i poddać weryfikacji w toku przewidzianej dla takich sytuacji procedurze dyscyplinarnej. Natomiast gołosłowne i uogólniające sugerowanie podobnych zarzutów jest nie do zaakceptowania nie tylko z uwagi na kulturę polityczną, ale zwykłą przyzwoitość i wymogi etyczne. Nie wyklucza to oczywiście dyskusji nad innymi sposobami powoływania sędziów Trybunału.

Refleksje powyższe opieram na własnym doświadczeniu. Sędzią Trybunału Konstytucyjnego zostałem w okresie bezpośrednio po odzyskaniu przez Polskę wolności w 1989 r. Trybunał składał się wówczas z 12 sędziów. Wśród nich były zarówno osoby rekomendowane jeszcze przez siły dawnego systemu politycznego, jak i przez nowe władze. Obawiałem się konfrontacji politycznej oraz światopoglądowej w tym gronie. Rzeczywiście dochodziło niekiedy do ostrych dyskusji. Miały one jednak najczęściej charakter merytoryczny. Starano się nie przekraczać granic kultury dialogu. Tajemnica tzw. stołu sędziowskiego nie pozwalała mi ujawniać szczegółów, ani tym bardziej operować nazwiskami. Głównym kryterium oceny powinno być orzecznictwo Trybunału, które w doktrynie prawa na ogół nie nasuwa poważniejszych zastrzeżeń. Orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego od początku było bardzo uważnie obserwowane w innych demokratycznych państwach prawa. Dzięki temu bardzo szybko dołączył on do ekskluzywnego klubu takich trybunałów, jak niemiecki, francuski, włoski czy hiszpański. Można się było o tym przekonać w licznych bezpośrednich kontaktach pomiędzy trybunałami z wielu różnych państw. Nie oznacza to, że wszystkie wyroki są bezbłędne i nie mogą podlegać krytyce. Brakuje jednak jakichkolwiek podstaw, aby podnosić zarzut stronnictwa.

W okresie, którego dotyczą moje refleksje, większość sędziów zdawała sobie sprawę z wyjątkowości historycznej, w której działali. W dużym zakresie obowiązywało jeszcze dawne prawo, a Konstytucja – nieco zmodyfikowana – pochodziła z 1952 r. System prawa w czasach PRL traktowany był jako narzędzie służące ochronie tamtego ustroju politycznego. Tymczasem Trybunał miał być gwarantem ustroju demokratycznego. Na tym tle dochodziło do bardzo skomplikowanych prawnie sytuacji. Wyrazem tego był m.in. słynny kryzys związany z rotą ślubowania, której nie chciało złożyć kilku nowo wybranych sędziów. Najważniejsze jest jednak to, że mimo zróżnicowanych poglądów politycznych i różnic światopoglądowych Trybunałowi udało się rozwikłać wiele niezwykle skomplikowanych prawniczo spraw. Dotyczy to zwłaszcza podstawowych spraw aksjologicznych, które w tamtym stanie prawnym wywoływały duże emocje i silne kontrowersje. Wystarczy wspomnieć orzeczenia dotyczące powrotu nauczania religii w szkołach, krzyży w miejscach publicznych, kilka orzeczeń odnoszących się do ochrony życia ludzkiego, spraw majątkowych wynikających z dawnych decyzji nacjonalizujących własność prywatną itd., itp. Śledząc orzecznictwo Trybunału wszystkich następnych kadencji trudno

byłoby znaleźć potwierdzenie zarzutu, że sędziowie nie są niezawisli. Każde orzeczenie w swej istocie dotyka jakiegos interesu politycznego stron uczestniczących w życiu publicznym. Czasem zadowala większość parlamentarną, a niekiedy jest dla niej bardzo bolesne. Dzieje się tak najczęściej wówczas, gdy w wyroku Trybunał stwierdza niekonstytucyjność aktu prawnego pochodzącego od większości parlamentarnej. Na ogół odwrotnie odczuwają to ugrupowania opozycyjne. Łatwo wykazać, że nigdy nie działa się tak, aby wyroki Trybunału były zawsze korzystne tylko z punktu widzenia jednego ugrupowania, a niekorzystne dla innego. Nie można więc podnosić głosownego zarzutu stronnictwa sędziów. Są to na ogół wybitni prawnicy, którzy mając swoje przekonania polityczne, czy światopoglądowe, obejmując funkcje sędziego Trybunału Konstytucyjnego, starają się zachować obiektywizm i postępować uczciwie tak, aby nie osłabić swojego autorytetu w środowiskach, z których się wywodzą. Ponadto brak możliwości wyboru na drugą kadencję odsuwa pokusę podporządkowywania się oczekiwaniom sił politycznych, które rekomendowały sędziego w procesie wyborczym.

Chybiony, niepoparty żadnymi dowodami, jest więc argument stronnictwa, który miałby wymuszać konieczność zmian ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Głosowne, a nawet mało poważne jest twierdzenie, że Trybunał w obecnym składzie będzie zapewne sprzeciwiał się wszelkim reformom wprowadzanym przez nowe władze, które przecież też sukcesywnie będą decydować o wyborze nowych sędziów. Nie ma więc potrzeby dokonywania – z tego powodu – gwałtownych, rewolucyjnych zmian ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Należy wreszcie zastanowić się, czy istnieje potrzeba usprawnienia pracy Trybunału w sposób, jaki przewiduje ostatnia nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 22 grudnia 2015 r. (wspomniany na wstępie trzeci powód uzasadniający możliwość zmian). Chodzić tu może jedynie o sprawy organizacyjne oraz tryb postępowania przed Trybunałem, gdyż tylko te dziedziny Konstytucja RP w art. 197 przekazuje do regulacji ustawowej. To sformułowanie Konstytucji nie pozwala ustawodawcy na wkraczanie w zakres merytorycznej działalności Trybunału i ograniczanie jego zdolności orzeczniczych (art. 188 Konstytucji RP).

Nie budzi u nikogo wątpliwości, że ostatnia nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może być poddana – tak jak każda ustawa – kontroli Trybunału z punktu widzenia jej zgodności z Konstytucją. Konstytucja nie przewiduje bowiem pod tym względem żadnych wyjątków. Abstrahując od tego, jaką decyzję podejmie w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny, a w szczególności jaki zapadnie w tej sprawie wyrok, warto zwrócić uwagę na kilka postanowień omawianej ustawy, które stwarzają swoisty paradoks. Chodzi zwłaszcza o wprowadzenie zasady orzekania w składzie 13-osobowym, o rozpatrywanie spraw w kolejności ich wpływu do Trybunału oraz o brak *vacatio legis*. Te trzy regulacje paradoksalnie nie tylko nie przyczyniają się do usprawnienia organizacji pracy i postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ale – gdyby je stosować – doprowadziłyby do sparaliżowania jego działalności orzeczniczej. Oznacza to, że – wbrew pozorom – ustawa grudniowa wkracza w merytoryczne kompetencje Trybunału, których jedynym i bezpośrednim źródłem powin-

na być Konstytucja. Wymienione wyżej regulacje stanowią w istocie potrójną przeszkodę blokującą należyte wykonywanie funkcji Trybunału.

Wymóg orzekania w składzie 13-osobowym w aktualnej sytuacji Trybunału całkowicie uniemożliwia orzekanie o konstytucyjności ustaw, w tym oczywiście także o nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nie ma bowiem obecnie takiej liczby sędziów mogących orzekać. Sprawa ta stanowi odrębny problem konstytucyjny, który został rozstrzygnięty w obowiązującym wyroku Trybunału z 3 grudnia 2015 r. Gdyby więc Trybunał uznał się związany takim przepisem ustawy, musiałby zaniechać swojej podstawowej działalności orzeczniczej. Natomiast gdyby prezes Trybunału dopuścił dodatkowo trzech sędziów spośród tych, od których prezydent odebrał ślubowanie, sprzeciwiłby się wyrokowi Trybunału z 3 grudnia 2015 r. Ci trzej sędziowie zostali bowiem wybrani, pomimo że – jak stwierdził Trybunał w powyższym wyroku – ich miejsca zostały już wcześniej legalnie obsadzone przez Sejm poprzedniej kadencji. Ustawodawca doprowadził więc do sytuacji absurdalnej.

Przepis narzucający kolejność rozpatrywania spraw według kolejności wpływu do Trybunału powoduje dodatkową blokadę możliwości zbadania, w rozsądnym terminie, konstytucyjności nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał nie mógłby w tej sprawie orzekać, nawet gdyby udało się rozwiązać problem braku odpowiedniej liczby sędziów. Chodzi bowiem o akt prawny z 22 grudnia 2015 r., który musiałby czekać na rozpoznanie aż do zakończenia procesów we wszystkich wcześniejszych sprawach. Byłby to trudny do przewidzenia okres. Prowadzić mogłoby to do nierozwiązywalnej sytuacji, w której wszystkie zapadłe w tym czasie wyroki Trybunału byłyby skażone niekonstytucyjnością, jeżeliby się później okazało, że ustawa, zgodnie z którą zapadały, jest niezgodna z Konstytucją. Dlatego, kierując się zasadami logiki, wnioski o zbadanie ustawy dotyczącej Trybunału powinny zostać rozpatrzone w pierwszej kolejności. Innym zagadnieniem jest nieracjonalność samej zasady ustawowego narzucania kolejności rozpatrywania spraw.

Brak *vacatio legis* nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi trzeci element „zabezpieczający” ją przed ewentualnym rozpatrzeniem przez Trybunał we właściwym czasie. Niezwłoczne opublikowanie ustawy (decydowały godziny liczone od podpisu prezydenta) spowodowało natychmiastowe wejście w życie przedstawionych wyżej dwóch blokad paraliżujących działalność Trybunału. Wygląda to tak, jakby autorzy nowelizacji obawiali się, że Trybunał mógłby w okresie *vacatio legis* zająć się sprawą jej konstytucyjności.

Nieznane są rzeczywiste, dalekosiężne motywy tak szybkich i przeprowadzonych w sposób na ogół niepraktykowany w państwach demokratycznych zmian ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Można się ich jedynie domyślać. Sprawy nie ułatwia uzasadnianie tych posunięć przez autorów zmian. Na przykład niczego nie wyjaśniają odpowiedzi na częste wątpliwości pochodzące zarówno ze źródeł krajowych, jak i z ważnych ośrodków zagranicznych. Najczęściej odpowiedzi te sprowadzają się do wskazywania na patologiczne zjawiska występujące podczas sprawowania władzy przez poprzedników lub na wydarzenia historyczne, sięgające nawet okresu zaborów lub czasów II wojny światowej. Niekiedy pojawiają się pouczenia, czym powinien się zająć zgłaszający wątpliwości. Podnoszone są także, znane z niedawnej przeszłości, zarzuty

o spisku „wrogich sił”, interesów korporacyjnych itp. Usłyszeć również można twierdzenie, że wybrane w demokratycznych wyborach nowe władze reprezentują „wolę Narodu”, przy równoczesnym odmawianiu takiej właściwości innym zwycięzcom we wcześniejszych wyborach. Takie tłumaczenia nie tylko dalekie są od merytorycznych wyjaśnień, ale pogłębiają wątpliwości i stwarzają wrażenie chęci ukrycia rzeczywistych intencji.

Tymczasem ostatnie wydarzenia wokół Trybunału Konstytucyjnego mogą rodzić poważne obawy co do przyszłości zasad demokratycznego państwa prawnego. Obawy te wzmacniane są kontekstem wydarzeń w wielu innych dziedzinach, które wymagają odrębnych analiz. Nie jest przypadkiem, że omawiana tu sytuacja jest przedmiotem zainteresowania i krytyki m.in. wielu poważnych ośrodków prawniczych w Polsce, a także licznych, ważnych i opiniotwórczych mediów zagranicznych oraz międzynarodowych struktur politycznych. Jest mało prawdopodobne, aby wszyscy wypowiadający takie obawy się mylili, kierowali się złą wolą albo zajmowali nieistniejącymi, wymyślonymi sytuacjami. W prawdziwym interesie Polski nie można sprawy lekceważyć. W dużym stopniu do jej rozwiązania może przyczynić się Trybunał Konstytucyjny. Należy mu jednak pozwolić realizować jego podstawowe funkcje, nawet gdyby utrudniało to osiąganie partykularnych celów poszczególnych ugrupowań politycznych. Nie ma bowiem gwarancji, że cele te są tożsame z rzeczywistym dobrem wspólnym.

*prof. dr hab. Wojciech Łączkowski*

*Emerytowany profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
oraz Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*

#### COMMENTS ON THE CURRENT DEVELOPMENTS CONCERNING THE POLISH CONSTITUTIONAL TRIBUNAL

##### Summary

The Amendment to the Act on the Constitutional Tribunal passed on 22 December 2015 has raised serious doubts in Polish and foreign academic and political institutions and the media. Of particular concern is the fact that the amendment does not correspond to the limitations of Article 197 of the Constitution of the Republic of Poland. Contrary to appearances the amendment exceeds organisational and procedural questions. The amendment imposing a rule that 13 judges must rule on cases in the chronological order of their submission and the lack of *vacatio legis* makes it impossible for the Constitutional Tribunal to continue in practice its normal judicial function. In particular it makes it impossible for the Constitutional Tribunal to decide on the constitutional legality of the Amendment of 22 December 2015 within a reasonable time scale which in itself could result in dangerous and absurd legal situations. This could be tantamount to an interference in the judicial competences of the Constitutional Tribunal guaranteed by Article 188 of the Constitution of the Republic of Poland. It is the Constitutional Tribunal itself that should rule on all dilemmas concerning this amendment.