

NARZĘDZIE W RĘKACH WŁADZY

**FUNKCJONOWANIE
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
W LATACH 2016–2021**



Narzędzie w rękach władzy. Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2016–2021

Autorzy

Marcin Wolny, Małgorzata Szuleka

Współpraca

Filip Bakierski

Projekt graficzny i skład

Marta Borucka

Zdjęcie na okładce

flickr.com/Platforma Obywatelska, CC BY-SA 2.0

Warszawa, sierpień 2021

Wydanie I

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 (CC BY-SA 4.0)

Stan prawny: 28 sierpnia 2021 r.

Wydawca

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Wiejska 16

00-490 Warszawa

Raport powstał w ramach projektu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „*Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce*”. Projekt jest realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego z Funduszy EOG. W okresie 2020-2022 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi kompleksowy monitoring funkcjonowania instytucji tworzących system ochrony praw człowieka w Polsce (w tym m.in. sądów, prokuratury, instytucji rzecznich). W przygotowanych w ramach projektu raportach, analizach i dyskusjach HFPC przedstawia, jak kluczowe zmiany prawa wpływają na pracę tych instytucji oraz ochronę praw podstawowych.

1. Spis treści

Wstęp	3
1. Podsumowanie	5
2. Spór wokół Trybunału Konstytucyjnego – kalendarium	8
3. Sytuacja w Trybunale Konstytucyjnym.....	11
3.1. Wyłonienie Julii Przyłębskiej na stanowisko prezesa TK oraz zarządzanie pracami Trybunału.....	11
3.2. Kontakty sędziów TK z przedstawicielami władzy	14
3.3. Przydzielenie do spraw osób wybranych na stanowisko sędziego TK bez ważnej podstawy prawnej	16
3.4. Powoływanie składów orzekających.....	18
3.5. Nierównomierne obciążenie sędziów sprawami.....	23
3.6. Uniemożliwianie sędziom orzekania.....	25
3.7. Rozpoznawanie wniosków o wyłączenie sędziego	27
3.8. Sposób powoływania nowych sędziów TK	28
3.9. Bezstronność sędziów Trybunału Konstytucyjnego	30
4. Prace Trybunału Konstytucyjnego – dane statystyczne	33
4.1. Rozpoznanie spraw	35
4.2. Rozpatrywanie wniosków większości rządzącej	38
5. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 2017–2021	42
5.1. Trybunał Konstytucyjny a prawo UE.....	42
Postępowania przed TK dotyczące zgodności przepisów prawa UE z konstytucją	43
5.2. Postępowania przed TK w sprawie poszczególnych zmian w wymiarze sprawiedliwości a prawa UE.....	44

Wyrok w sprawie uchwały trzech połączonych izb SN	45
5.3. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących ustroju państwa.....	49
Wyrok w sprawie przepisów wprowadzających dwie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym	49
Wyroki w sprawie Krajowej Rady Sądownictwa.....	51
Wyrok w sprawie kadencji rzecznika praw obywatelskich	52
5.4. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach istotnych z zakresu ochrony praw podstawowych	53
Wolność zgromadzeń.....	53
Zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną – tzw. sprawa drukarza	55
Dostęp do aborcji	56
Konstytucyjne granice prawa łaski	58
6. Spór międzynarodowy dotyczący funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego ...	60
6.1. Unia Europejska	60
6.2. Rada Europy	62
6.3. ONZ.....	62
7. Wnioski	64

Wstęp

Wprowadzone w 2015 r. zmiany dotyczące sposobu wybierania sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz jego funkcjonowania stały się bezpośrednimi przyczynami trwającego po dziś dzień w Polsce kryzysu konstytucyjnego.

Do końca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny był jednym z najważniejszych elementów systemu ochrony praw człowieka w Polsce. Orzeczenia wydawane przez Trybunał Konstytucyjny odgrywały kluczową rolę w wielu obszarach ochrony praw podstawowych oraz budowania standardów demokratycznego państwa. Na tle ponad 30-letniego dorobku Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów tym bardziej wyraźny staje się upadek Trybunału jako niezależnej instytucji.

Od kiedy kierowanie Trybunałem Konstytucyjnym przejęła Julia Przyłębska z końcem 2016 r., autorytet Trybunału ucierpiał, a jego niezależność została zdecydowanie ograniczona i podporządkowana woli politycznej. Trybunał Konstytucyjny stał się aktywnym uczestnikiem trwającego sporu pomiędzy polskim rządem a Unią Europejską dotyczącego zmian w wymiarze sprawiedliwości, w którym rolą TK jest wydawanie orzeczeń legalizujących wprowadzane zmiany zagrażające niezależności sędziów sądów powszechnych. Orzeczenia wydawane są w atmosferze pozornego sporu pomiędzy wartościami gwarantowanymi przez polską konstytucję a prawo unijne i *de facto* zmierzają do izolacji prawnej Polski w UE.

Z instytucji, której systemowym zadaniem było kontrolowanie ustawodawcy, Trybunał Konstytucyjny stał się niejako substytutem parlamentu. Orzeczeniom trybunału pozostawiono załatwianie spraw niewygodnych dla rządzących, które powinny być przyjęte w trybie zmian prawa. Przykładem takich orzeczeń są wyroki w sprawach dostępu do aborcji lub ochrony przed dyskryminacją w dostępie do dóbr i usług.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) od samego początku kryzysu konstytucyjnego monitoruje zmiany wprowadzone w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego oraz jego prace. Do tej pory opublikowane zostały dwa raporty dotyczące Trybunału¹. Niniejsze opracowanie jest kontynuacją tych badań. Raport opiera się na analizie danych dostępnych publicznie oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W odróżnieniu od poprzednich publikacji w tym raporcie nie znalazły się dane otrzymane w drodze dostępu do informacji publicznej, ponieważ Trybunał Konstytucyjny odmówił ich udostępnienia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka².

-
- 1 Szuleka M., Wolny M., Szwed M., *Kryzys konstytucyjny w Polsce 2015–2016*, dostępne pod adresem: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFPC-Kryzys-konstytucyjny-w-Polsce-2015-2016.pdf> oraz Wolny M. „*Pracuje tak, jak powinien?*” *Trybunał Konstytucyjny w 2017 r.*, dostępne pod adresem: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/03/HFPC-Pracuje-tak-jak-powinien-raport-TK-2017.pdf> (dostęp 23 sierpnia 2021 r.).
 - 2 HFPC zwróciła się do TK z wnioskiem o udostępnienie m.in. sygnatur postępowań, w których doszło do zmiany składu sędziowskiego. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że informacja ta nie stanowi informacji publicznej. W orzeczeniu z 19 stycznia 2021 r. (II SAB/Wa 662/20) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przyznał rację HFPC, uznając, że TK jest zobligowany do merytorycznego rozpoznania wniosku HFPC. Decyzją z 30 lipca 2021 r. TK odmówił HFPC dostępu do informacji publicznej, argumentując, że nie wykazała ona dostatecznie interesu publicznego stojącego za udostępnieniem informacji publicznej o charakterze przetworzonym.

1. Podsumowanie

- Od czerwca 2015 r. Sejm przyjął siedem nowych ustaw lub nowelizacji ustaw o funkcjonowaniu i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Początkowo najbardziej kontrowersyjne zmiany dotyczyły trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a od grudnia 2015 r. dążyły również do przejęcia kontroli politycznej nad działalnością Trybunału.
- Zmiany wprowadzone w zakresie trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz ignorowanie przez rządzącą większość wyroków Trybunału Konstytucyjnego doprowadziły do tego, że w Trybunale zasiadają trzy osoby wybrane na stanowisko sędziów bez ważnej podstawy prawnej. Wady procesu powoływania tych osób na stanowisko sędziego TK prowadzą do naruszenia prawa strony do rozpoznania jej sprawy przez niezależny organ ustanowiony zgodnie z ustawą. Od 2017 r. zapadło ponad 300 orzeczeń Trybunału, w których brały udział osoby wybrane do TK bez podstawy prawnej.
- Od 2017 r. w badaniach opinii publicznej działalność Trybunału Konstytucyjnego jest stale oceniana negatywnie. W końcu 2020 r., po wydaniu przez Trybunał wyroku w sprawie dostępu do aborcji, odsetek osób oceniających negatywnie prace Trybunału wyniósł 59%³. Istotny wpływ na postrzeganie pracy Trybunału Konstytucyjnego mogą mieć zarówno jego kontrowersyjne orzeczenia, jak i bliskie kontakty niektórych sędziów z politykami większości rządzącej.
- Od 2017 r. stale notowany jest spadek liczby spraw wpływających do Trybunału Konstytucyjnego we wszystkich kategoriach z wyjątkiem skarg konstytucyjnych. Największy spadek w tym zakresie dotyczy pytań prawnych

3 Centrum Badania Opinii Społecznej, *Oceny działalności instytucji publicznych*, nr 38/2021, dostępne pod adresem: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_038_21.PDF (dostęp 17 sierpnia 2021 r.).

i wniosków o kontrolę hierarchicznej zgodności norm prawnych, o których mowa w art. 191 ust. 1 konstytucji. O ile w latach 2010–2016 do TK wpływało przeciętnie 57 spraw z repetytorium „K” i „U”, o tyle w latach 2017–2020 liczba ta zmalała do zaledwie 25 rocznie. Jednocześnie spada również liczba orzeczeń wydawanych przez Trybunał; w 2020 r. wydał on 24 wyroki. Dla porównania: w 2018 r. Trybunał wydał 36 wyroków, a w 2015 r. – 63 wyroki.

- Od 2017 r. wzrosła liczba wniosków składanych przez rząd oraz posłów większości rządzącej, którzy złożyli łącznie 20 wniosków o kontrolę konstytucyjności danych aktów prawnych. Dla porównania, w okresie 2010–2016 posłowie i senatorowie wnieśli do Trybunału Konstytucyjnego 79 spraw, przy czym około 94% z nich było zainicjowanych wnioskiem polityków ówczesnej opozycji. Trzy wnioski pochodziły od przedstawicieli Polskiego Stronnictwa Ludowego, wchodzącego wówczas w skład rządzącej większości parlamentarnej, a jeden od polityków Platformy Obywatelskiej. Ta praktyka jest o tyle kontrowersyjna, że większość rządząca dysponuje swobodą w kształtowaniu stanu prawnego, a do uznania, że określone rozwiązania prawne nie odpowiadają standardowi opisanemu w konstytucji wystarczy jej dokonanie zmiany ustawy, a niekoniecznie kierowanie wniosku o kontrolę jej konstytucyjności. Zwłaszcza że teoretycznie nie powinna ona być pewna tego, jaki będzie finalny skutek wniesienia sprawy do Trybunału Konstytucyjnego.
- W ciągu ostatnich czterech lat orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zaczęło być wykorzystywane do legitymizowania zmian wprowadzonych w systemie państwa przez większość rządzącą. Trybunał Konstytucyjny zatwierdzał najbardziej kontrowersyjne zmiany w prawie dotyczącym wymiaru sprawiedliwości lub przepisów, które miały wpływ na partykularne interesy partii, np. ulaskawienie jednego z członków większości rządzącej. Dodatkowo w ostatnim czasie rysuje się nowa tendencja, w której Trybunał Konstytucyjny służy koalicji rządzącej do rozwiązywania spraw budzących kontrowersje i sprzeciw społeczny, a których nie rozwiązano w trybie zmian ustawy, jak np. zaostrenie przepisów regulujących dostęp do aborcji. Wreszcie, wraz z zaognieniem konfliktu pomiędzy polskim rządem a Komisją Europejską, Trybunał Konstytucyjny jest wykorzystywany do rozstrzygania pozornego sporu pomiędzy regulacjami konstytucyjnymi a prawem Unii Europejskiej.

- Działalność Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że przestał on być niezależną instytucją stojącą na straży konstytucji, jedną z kluczowych w systemie ochrony praw człowieka. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w jego obecnym kształcie obarczone jest ryzykiem naruszenia prawa jednostki do rozpoznania jej sprawy przez niezależny organ ustanowiony zgodnie z prawem.
-

2. Spór wokół Trybunału Konstytucyjnego – kalendarium

30 sierpnia 2015 r.	Weszła w życie ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przyjęta w czerwcu 2015 r. przez Sejm VII kadencji zawierająca przepisy przejściowe pozwalające na wybór na raz pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego w miejsce trzech sędziów, których kadencja kończy się w listopadzie 2015 r. i dwóch sędziów, których kadencja upływa w grudniu 2015 roku
8 października 2015 r.	Sejm VII kadencji wybrał pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego
25 października 2015 r.	Wybory parlamentarne. Zjednoczona Prawica zdobyła 37,58% głosów i uzyskała samodzielną większość w Sejmie i Senacie
20 listopada 2015 r.	Weszła w życie nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjęta w listopadzie 2015 r. wprowadzająca zmiany w przepisach przejściowych dotyczących wyboru pięciu sędziów, których kadencja wygasła w 2015 roku
2 grudnia 2015 r.	Sejm VIII kadencji podjął uchwały o wyborze pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego (w nocy z 2 na 3 grudnia 2015 r.).
3 grudnia 2015 r.	Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok dotyczący przepisów przejściowych ustawy z czerwca 2015 roku
9 grudnia 2015 r.	Trybunał Konstytucyjny wydaje wyrok w sprawie listopadowej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
22 grudnia 2015 r.	Sejm VIII kadencji przyjął nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zmieniającą m.in. postępowanie i zasady pracy trybunału, w tym podwyższenie minimalnej liczby sędziów orzekających w pełnym składzie Trybunału, obowiązek podejmowania decyzji większością 2/3 głosów i rozpatrywania spraw w kolejności wpływu (bez wyjątków)
13 stycznia 2016 r.	Komisja Europejska uruchomiła procedurę kontroli praworządności wobec Polski
9 marca 2016 r.	Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z grudnia 2015 r. i uznał ją w całości za niezgodną z konstytucją

1 sierpnia 2016 r.	Weszła w życie nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjęta w lipcu 2016 r. zawierająca przepisy dotyczące dopuszczenia do orzekania wszystkich sędziów Trybunału Konstytucyjnego zaprzyszczonych przez prezydenta i ograniczające niezależność Trybunału w zakresie jego procedowania i organizacji pracy
11 sierpnia 2016 r.	Zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym uznał on lipcową nowelizację za częściowo niezgodną z konstytucją
30 listopada 2016- 13 grudnia 2016 r.	Sejm przyjął pakiet trzech ustaw dotyczących statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, trybu i organizacji postępowania przed Trybunałem oraz przepisów wprowadzających nowe rozwiązania (w tym tryb wyboru prezesa Trybunału Konstytucyjnego)
19 grudnia 2016 r.	Dobiegła końca kadencja dotychczasowego prezesa Trybunału Konstytucyjnego prof. Andrzeja Rzeplińskiego
20 grudnia 2016 r.	Prezydent Andrzej Duda powołał na stanowisko pełniącej obowiązki prezesa Trybunału Konstytucyjnego Julię Przyłębską, która zaraz potem zwołała Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK
20 grudnia 2016 r.	Pomimo braku uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK przedstawiającej kandydatów na stanowisko prezesa TK prezydent Andrzej Duda powołał na to stanowisko Julię Przyłębską. Jedną z jej pierwszych decyzji było przydzielenie spraw do orzekania trzem osobom wybranym na stanowisko sędziego TK bez ważnej podstawy prawnej
3 stycznia 2017 r.	Wszedł w życie art. 12 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK pozwalający prezesowi TK na upoważnienie sędziego TK do wykonywania niektórych kompetencji prezesa TK.
16 marca 2017 r.	Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie nowelizacji ustawy prawo o zgromadzeniach
17 kwietnia 2017 r.	Ośmioro sędziów skierowało list do Julii Przyłębskiej z pytaniami dotyczącymi sposobu zarządzania pracami Trybunału Konstytucyjnego
26 czerwca 2017 r.	Kadencja dotychczasowego wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego Stanisława Biernata dobiegła końca. Sejm wybiera na jego miejsce Andrzeja Zielonackiego. Stanowisko wiceprezesa TK objął Mariusz Muszyński
sierpień 2017 r.	Pierwsze doniesienia prasowe o kontaktach części sędziów TK z politykami PiS i wizytach polityków w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego
24 października 2017 r.	Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodny z konstytucją pakiet trzech ustaw dotyczący Trybunału Konstytucyjnego przyjęty przez Sejm w 2016 roku. Sprawa była rozpatrywana z wniosku rzecznika praw obywatelskich
25 marca 2019 r.	Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa – jednej z kluczowych zmian w wymiarze sprawiedliwości, która wpływa na legalność statusu sędziów powoływanych przez KRS

3 grudnia 2019 r.

Kadencja trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm VI kadencji w 2010 r. dobiegła końca. W ich miejsce Sejm powołał sędziów Krystynę Pawłowicz, Stanisława Piotrowicza i Jakuba Stelinę

22 października 2020 r.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dostępu do aborcji. Wyrok wzbudził masowe protesty społeczne, największe po 1989 r. w Polsce

7 maja 2021 r.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*, uznając, że udział osoby nieprawidłowo powołanej na stanowisko sędziego TK w wydawaniu wyroku w sprawie skarżącej spółki stanowi naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą

28 lipca 2021 r.

Minister sprawiedliwości prokurator generalny składa do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z konstytucją art. 6 ust. 1 zd. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie, w jakim pojęciem „sąd” obejmuje Trybunał Konstytucyjny

3. Sytuacja w Trybunale Konstytucyjnym

Z chwilą objęcia stanowiska prezesa TK przez Julię Przyłębską z końcem 2016 r. narastają wątpliwości odnośnie do niezależności Trybunału Konstytucyjnego. Wątpliwości mają przede wszystkim związek ze sposobem wyboru prezesa oraz wiceprezesa Trybunału, kontaktów niektórych sędziów z przedstawicielami rządu i partii rządzącej, zasad przydzielenia sędziom spraw, jak i orzekania przez trzy osoby wybrane na stanowiska sędziów TK bez ważnej podstawy prawnej. W pracach Trybunału Konstytucyjnego można zaobserwować także narastający konflikt pomiędzy poszczególnymi sędziami.

3.1. WYŁONIENIE JULII PRZYŁĘBSKIEJ NA STANOWISKO PREZESA TK ORAZ ZARZĄDZANIE PRACAMI TRYBUNAŁU

W grudniu 2016 r. skończyła się kadencja dotychczasowego prezesa Trybunału prof. Andrzeja Rzeplińskiego. W listopadzie i grudniu 2016 r. Sejm przyjął pakiet trzech ustaw regulujących tryb pracy i postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych przez nowe przepisy dotyczyła trybu wyboru prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Ustawy pozwalały bowiem na obejście konstytucyjnej pozycji wiceprezesa Trybunału i powołanie w zastępstwie prezesa Trybunału osobę pełniącą obowiązki prezesa.

Dzień po tym jak zakończyła się kadencja prof. Andrzeja Rzeplińskiego, 20 grudnia 2016 r., prezydent RP mianował na stanowisko sędziego pełniącego obowiązki prezesa Trybunału Julię Przyłębską. Pół godziny później Julia Przyłębska zwołała Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK w celu wyłonienia kandydatów na stanowisko prezesa TK. Wzięły

w nim udział trzy osoby wybrane na stanowisko sędziego TK bez ważnej podstawy prawnej.

Spośród 11 sędziów uczestniczących w Zgromadzeniu jedynie sędziowie wybrani przez Zjednoczoną Prawicę wzięli udział w wyborach nowego prezesa TK, którzy wraz z trzema osobami wybranymi na stanowisko sędziego Trybunału bez ważnej podstawy prawnej wskazali dwoje kandydatów na stanowisko prezesa TK – Julię Przyłębską oraz Mariusza Muszyńskiego. Ich kandydatury nie zostały jednak przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w uchwale o przedstawieniu prezydentowi kandydatur przez zgromadzenie.

Pomimo braku uchwały Zgromadzenia Ogólnego Julia Przyłębska przedstawiła prezydentowi kandydatów na stanowisko prezesa Trybunału na podstawie protokołu obrad zgromadzenia. Na tej podstawie 20 grudnia 2016 r. prezydent RP powołał Julię Przyłębską na stanowisko prezesa Trybunału Konstytucyjnego⁴. Zaraz po tym Julia Przyłębska wydała bez podstawy prawnej pełnomocnictwa upoważniające Mariusza Muszyńskiego (będącego jedną z trzech osób wybraną bez ważnej podstawy prawnej na stanowisko sędziego Trybunału) do zastępowania jej w realizacji uprawnień sędziego Trybunału pełniącego obowiązki prezesa. Działania Julii Przyłębskiej i Mariusza Muszyńskiego dążyły *de facto* do osłabienia pozycji wiceprezesa Trybunału prof. Stanisława Biernata oraz przejęcia pełnej kontroli nad działalnością Trybunału Konstytucyjnego.

Sposób wyboru Julii Przyłębskiej na stanowisko prezesa Trybunału był wielokrotnie kontestowany w analizach dotyczących prac Trybunału. Niewykluczone jednak, że problem ten zaistnieje również w orzecznictwie międzynarodowych sądów, w tym przede wszystkim Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W komunikacji spraw dotyczących warunków przerywania ciąży ETPC zwrócił uwagę polskich władz na potencjalne nieprawidłowości w wyborze Julii Przyłębskiej na stanowisko prezesa Trybunału⁵. Tym samym nie można wykluczyć, że ten problem stanie się istotnym zagadnieniem przy ocenie tego, czy ingerencja Trybunału Konstytucyjnego w prawo jednostek do prywatności w zakresie dostępu do aborcji miała charakter legalny.

4 Zob. więcej Wolny M., „*Pracuje tak, jak powinien*”?..., dz. cyt.

5 Skarga nr 1819/21 w sprawie *K.B. i inni p. Polsce*; skarga nr 3801/21 w sprawie *A.L.-B. i inni p. Polsce*; skarga nr 3639/21 w sprawie *K.C. i inni p. Polsce*.

Kolejne zmiany wprowadzone w Trybunale Konstytucyjnym w 2017 r. dotyczyły zmian kadrowych. W zespołach merytorycznych Trybunału w ciągu roku zwolniono 35 dotychczasowych pracowników i zatrudniono 29 nowych osób⁶. Jednocześnie decyzją Julii Przyłębskiej dopuszczono do orzekania trzy osoby wybrane na stanowiska sędziów Trybunału bez ważnej podstawy prawnej. Mniej więcej w tym samym czasie prokurator generalny zakwestionował dokonany w 2010 r. wybór sędziów Marka Zubika, Piotra Tulei i Stanisława Rymara, podnosząc, że zostali oni wybrani w sposób łączny, co miało naruszać sposób wyboru sędziów TK określony w konstytucji (art. 194 ust. 1). Decyzja ta zaowocowała wyłączeniem tych sędziów z orzekania w niektórych postępowaniach. Zarządzeniem Julii Przyłębskiej ograniczono również dostęp mediów do nagrywania i fotografowania rozpraw przed Trybunałem Konstytucyjnym⁷.

Sposób zarządzania trybunałem przez Julię Przyłębską budził szereg kontrowersji i był kontestowany przez samych sędziów Trybunału. W maju 2017 r. ośmioro sędziów Trybunału zwróciło się do Julii Przyłębskiej z pytaniem o podstawy usunięcia z bazy orzeczeń Trybunału wyroków w sprawach dotyczących ustaw regulujących pracę i tryb postępowania przed Trybunałem, które zostały uznane za częściowo bądź w całości niezgodne z konstytucją⁸. Z kolei w grudniu 2018 r. w kolejnym liście adresowanym do Julii Przyłębskiej siedmioro sędziów Trybunału Konstytucyjnego wyrażało sprzeciw wobec naruszeń przepisów ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, zwłaszcza w zakresie sposobu formowania składów sędziowskich i przydzielania sędziom spraw. W swoim liście sędziowie wskazywali, że składy sędziowskie dobierane są dyskrecjonalnie przez Julię Przyłębską (zob. → **Powotywanie składów orzekających, s. 18**)⁹.

W sierpniu 2019 r. Jarosław Wyrembak, należący do grona osób wybranych na stanowisko sędziego TK bez ważnej podstawy prawnej, zwrócił się do pozostałych sędziów TK

6 Zob. więcej Wolny M., „Pracuje tak, jak powinien”?..., dz. cyt.

7 Flis D., *Przyłębska zakazała filmowania rozpraw TK. RPO: to ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji*, OKO.press, dostępne pod adresem: <https://oko.press/przylebska-zakazala-filmowania-rozpraw-tk-rpo-ograniczenie-konstytucyjnego-prawa-informacji/> (dostęp 24 lipca 2021 r.).

8 *List ośmiorga sędziów TK do prezes Julii Przyłębskiej*, dostępny pod adresem: <https://monitor-konstytucyjny.eu/archiwa/224> (dostęp 24 lipca 2021 r.).

9 Pankowska M., *Julia Przyłębska łamie ustawę o TK. Dramatyczny list 7 sędziów Trybunału*, OKO.press, dostępne pod adresem: <https://oko.press/julia-przylebska-lamie-ustawe-o-tk-dramatyczny-list-7-sedziow-trybunalu/> (dostęp 24 lipca 2021 r.).

z prośbą o poparcie apelu kierowanego do Julii Przyłębskiej o ustąpienie ze stanowiska prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W formalnym wniosku o poszerzenie porządku obrad nadchodzącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego zaplanowanego na wrzesień 2019 r. Jarosław Wyrembak przedstawił pod adresem Julii Przyłębskiej szereg zarzutów. Wśród nich znalazł się między innymi problem legitymacji prawnej działań i czynności podejmowanych przez prezes TK, jej aktywności w zakresie kształtowania relacji pomiędzy sędziami TK, naruszania przez nią dóbr osobistych sędziów TK, jak również brak dyskusji w gronie wszystkich sędziów TK na temat poważnych i pilnych problemów Trybunału. W trakcie samego posiedzenia zgromadzenia Jarosław Wyrembak wskazał, że podejmowane przez Julię Przyłębską działania nie mają żadnej legitymacji prawnej i, jego zdaniem, rażąco naruszają elementarne reguły praworządności¹⁰.

3.2. KONTAKTY SĘDZIÓW TK Z PRZEDSTAWICIELAMI WŁADZY

Od połowy 2017 r. media zaczęły informować o wizytach przedstawicieli rządzącej większości parlamentarnej w części budynku Trybunału, do której dostęp mieli wyłącznie sędziowie oraz pracownicy Trybunału¹¹. Z informacji prasowych wynikało, że sędziów odwiedzali minister sprawiedliwości i sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Marcin Warchoł, a także minister spraw wewnętrznych i administracji Mariusz Kamiński, bezpośrednio zainteresowany postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącym granic prezydenckiego prawa łaski. Co więcej, w 2019 r. media doniosły o cyklicznych wizytach prezesa Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego w prywatnym mieszkaniu Julii Przyłębskiej¹². Jeszcze przed publikacją tej informacji w prasie Jarosław Kaczyński w trakcie wywiadu w telewizji śniadaniowej został zapytany o swoje

10 Monitor Konstytucyjny, *Dokumenty Wyrembaka – korespondencja z Julią Przyłębską i pozostałymi sędziami Trybunału Konstytucyjnego*, dostępne pod adresem: <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/11474> (dostęp 24 lipca 2021 r.).

11 Zob. np. Wprost.pl, *Wybrani przez PiS sędziowie TK utrzymują kontakty z politykami? TK odpowiada: To normalne*, dostępne pod adresem: <https://www.wprost.pl/kraj/10070079/wybrani-przez-pis-sedziowie-tk-utrzymuja-kontakty-z-politykami-tk-odpowiada-to-normalne.html> (dostęp 24 lipca 2021 r.).

12 Wroński P., Kordzińska A., *Centrum dowodzenia w domu Przyłębskiej. Ujawniamy sekretne spotkania prezesa PiS, premiera i szefowej Trybunału*, Wyborcza.pl, dostępne pod adresem: <https://wyborcza.pl/7,75398,24815201,centrum-dowodzenia-w-domu-przylebskiej-ujawniamy-sekretne-spotkania.html> (dostęp 24 lipca 2021 r.).

prywatne relacje towarzyskie. Wówczas Jarosław Kaczyński wskazał, że jego „odkryciem towarzyskim ostatnich lat” jest Julia Przyłębska, prezes Trybunału Konstytucyjnego, u której „bardzo lubi bywać”¹³.

Bliskie kontakty polityków z częścią sędziów TK wywołały oburzenie środowiska sędziowskiego. Prezydium Forum Współpracy Sędziów uznało, że „absolutnie niedopuszczalne jest inicjowanie i utrzymywanie kontaktów towarzyskich z politykami przez jakichkolwiek sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności przez osobę pełniącą funkcję jej prezesa”¹⁴.

Mimo to bliskie relacje prezes TK z politykami PiS były utrzymywane. W grudniu 2019 r. media ujawniły, że Julia Przyłębska spotkała się z kierownictwem Prawa i Sprawiedliwości oraz prezydentem RP w trakcie tajnej narady w jednej z rezydencji prezydenta RP.¹⁵ Zdaniem mediów tematem spotkania były zmiany w sądownictwie wprowadzone tzw. ustawą kagańcową, w tym przyjęcie „strategii na wypadek krytyki ze strony unijnych instytucji”¹⁶. Spotkania nie potwierdziło biuro prasowe TK, informując redakcję, że prezes TK „nie bierze udziału w partyjnych naradach”¹⁷, zbliżonej odpowiedzi udzielono HFPC w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej w tym zakresie¹⁸. W korespondencji z mediami biuro przyznało jednak, że prezes TK „uczestniczy w różnych spotkaniach, także tych organizowanych przez Kancelarię Prezydenta”¹⁹.

13 Onet.pl, *Jarosław Kaczyński w „Pytaniu na śniadanie”: moim odkryciem towarzyskim ostatnich lat jest Julia Przyłębska*, dostępne pod adresem: https://www.onet.pl/?utm_source=wiadomosci.onet.pl_viasg_wiadomosci&utm_medium=referal&utm_campaign=leo_automatic&src-c=ucs&pid=5050c92f-8aed-4ac4-94c7-6c3dc8a4138c&sid=b177a2c9-166f-4113-9b28-185b-be554807&utm_v=2 (dostęp 24 lipca 2021 r.).

14 Rzeczpospolita, *Nieetyczne spotkania towarzyskie Prezes TK z politykami – uchwała Prezydium Forum Współpracy Sędziów*, dostępne pod adresem: <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/307109936-Nieetyczne-spotkania-towarzyskie-Prezes-TK-z-politykami---uchwala-Prezydium-Forum-Wspolpracy-Sedziow.html> (dostęp 24 lipca 2021 r.).

15 Ruszkiewicz S., *Prezes TK Julia Przyłębska naradzała się z władzami PiS i prezydentem w Belwederze*, Wp.pl, dostępne pod adresem: <https://wiadomosci.wp.pl/prezes-tk-julia-przylebska-naradzala-sie-z-wladzami-pis-i-prezydentem-w-belwederze-6472252063086209a> (dostęp 24 lipca 2021 r.).

16 Tamże.

17 Tamże.

18 Trybunał Konstytucyjny w trybie odpowiedzi na wniosek o informację publiczną, odpowiedź z dnia 23 kwietnia 2020 r.

19 Ruszkiewicz S., *Prezes TK Julia Przyłębska...*, dz. cyt.

Na problem nieformalnych spotkań z politykami zwrócił również uwagę Jarosław Wyrembak w pisemnym wystąpieniu załączonym do protokołu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które odbyło się 17 września 2019 roku. Zadał on wówczas pytania prezes Trybunału dotyczące stosowności organizowania nieformalnego spotkania w Trybunale Konstytucyjnym z prezesem Rady Ministrów, jak i stosowności namawiania go do wzięcia udziału w spotkaniu z Jarosławem Kaczyńskim.

Kwestia kontaktów przedstawicieli większości rządzącej z prezes Trybunału Konstytucyjnego powróciła jeszcze raz w styczniu 2020 r. po tym, gdy Sąd Najwyższy w składzie połączonych trzech izb wydał uchwałę dotyczącą wpływu na ważność postępowania sądowego sędziów powołanych przez Krajową Radę Sądownictwa w jej obecnym kształcie. Z doniesień prasowych wynika, że prezes Jarosław Kaczyński spotkał się najpierw z marszałek Sejmu Elżbietą Witek, a następnie z Julią Przyłębską.²⁰ Tego samego dnia marszałek Witek skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o rozstrzygnięcie rzekomego sporu kompetencyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym a prezydentem RP oraz Sądem Najwyższym i Sejmem, który *de facto* zmierzał do zablokowania możliwości wydania uchwały przez SN.

3.3. PRYZDIELENIE DO SPRAW OSÓB WYBRANYCH NA STANOWISKO SĘDZIEGO TK BEZ WAŻNEJ PODSTAWY PRAWNEJ

Jedną z pierwszych decyzji podjętych przez Julię Przyłębską na stanowisku prezesa Trybunału Konstytucyjnego było wyznaczenie do rozpoznawania spraw trzech osób wybranych przez Sejm w grudniu 2015 r. bez ważnej podstawy prawnej – Mariusza Muszyńskiego, Lecha Morawskiego i Henryka Ciocha. Dwóch ostatnich, po ich śmierci kolejno w lipcu i grudniu 2017 r., zostało zastąpionych przez Justyna Piskorskiego i Jarosława Wyrembaka. Także tym osobom, pomimo tego, że ich status sędziego TK jest kwestionowany, zostały przydzielone sprawy do rozpoznania.

20 Onet.pl, *Stan po Burzy. Kaczyński spotkał się z Przyłębską w jej mieszkaniu*, dostępne pod adresem: <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/uchwala-sn-jaroslaw-kaczynski-spotkal-sie-z-julia-przy-lebska/t6p72yt> (dostęp 24 lipca 2021 r.).

W latach 2017–2021²¹ osoby te zasiadały w kilkuset składach Trybunału Konstytucyjnego rozpoznających zarówno skargi konstytucyjne, jak i wnioski o dokonanie hierarchicznej kontroli zgodności norm prawnych. Tylko sam Mariusz Muszyński w omawianym okresie orzekał 113 razy w trybie kontroli wstępnej wniosków i skarg kierowanych do TK. W przypadku 70 spraw skład, w którym zasiadał, orzekł o odmowie nadania dalszego biegu skardze lub wnioskowi albo oddalił zażalenie na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu. Ogółem pięć osób wybranych w skład Trybunału na miejsca już zajęte zasiadało w składach Trybunału Konstytucyjnego łącznie w przypadku aż 210 spraw, gdy odmówiono nadania biegu lub oddalono zażalenie skarżącego w tym przedmiocie.

Na etapie kontroli właściwej osoby wybrane na miejsca już zajęte uczestniczyły w rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny 173 spraw w latach 2017–2021²², co stanowi 51% spraw zakończonych na tym etapie. W 67 przypadkach spośród nich (50% ogółu orzeczeń wydanych w tym okresie) Trybunał wydał wyrok, w którym ocenił zgodność zaskarżonych regulacji z normami wyższego rzędu.

Jedną z takich spraw była sprawa skargi konstytucyjnej wniesionej przez Xero Flor sp. z o.o. do Trybunału Konstytucyjnego. W lipcu 2017 r. TK, orzekając w pięcioosobowym składzie, którego sprawozdawcą był Mariusz Muszyński, zdecydował o umorzeniu postępowania. Spółka złożyła skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w której zarzuciła Polsce m.in. naruszenie prawa do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony zgodnie z prawem przez to, że w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego zasiadał Mariusz Muszyński, wybrany na miejsce sędziego TK, który było już obsadzone przez inną osobę.

W wyroku²³ z 7 maja 2021 r. ETPC uznał, że art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ma zastosowanie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącym skargi konstytucyjnej. ETPC uznał, że postanowienie TK o umorzeniu postępowania było decydujące dla dochodzonego przez spółkę prawa. Odnosząc się do merytorycznej strony skargi skarżącej spółki, ETPC przyjął, że w toku powołania Mariusza Muszyńskiego doszło do złamania fundamentalnej reguły wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego – jego

21 Dane według wskazań Internetowego Portalu Orzeczeń na dzień 11 sierpnia 2021 r.

22 Dane według wskazań Internetowego Portalu Orzeczeń na dzień 11 sierpnia 2021 r.

23 Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor p. Polsce*, skarga nr 4907/18.

zgodności z prawem, a do samego wyboru doszło na miejsce już obsadzone. Stosując test określony w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, ETPC uznał, że skarżąca spółka została pozbawiona prawa do rozpoznania jej sprawy przez sąd ustanowiony zgodnie z prawem.

ETPC nie zawarł żadnych wskazówek na temat tego, jak powinno wyglądać wykonanie orzeczenia w omawianej sprawie. Niemniej literatura przedmiotu wskazuje, że powinno ono prowadzić do co najmniej wyłączenia Mariusza Muszyńskiego oraz dwóch innych osób wybranych na miejsca już zajęte od rozpoznawania skarg konstytucyjnych oraz pytań prawnych²⁴. Co więcej, niedawna komunikacja ETPC dotycząca naruszenia art. 8 Konwencji wskutek wyroku TK dotyczącego dostępu do aborcji²⁵ może również sugerować, że zdaniem ETPC Trybunał Konstytucyjny powinien spełniać wymagania dotyczące sądu ustanowionego zgodnie z prawem również w sprawach zainicjowanych wnioskiem wniesionym przez uprawnione podmioty.

W odpowiedzi na wyrok w sprawie Xero Flor prokurator generalny wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności z konstytucją art. 6 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie, w jakim pojęciem „sąd” obejmuje Trybunał Konstytucyjny²⁶. Prokurator generalny wywodzi we wniosku, że gwarancje wynikające z art. 6 EKPC, takie jak prawo do rozpoznania sprawy jednostki w rozsądnym terminie przez organ niezależny, bezstronny i ustanowiony zgodnie z prawem, nie dotyczą Trybunału Konstytucyjnego.

3.4. POWOŁYWANIE SKŁADÓW ORZEKAJĄCYCH

Jednym z najbardziej istotnych problemów związanych z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego jest kwestia zasad, na jakich odbywa się przydział spraw poszczególnym sędziom.

24 Szwed M., *TK w składzie z „dublerami” nie jest sądem. Dlaczego ten wyrok ETPC jest przełomowy*, dostępne pod adresem: <https://oko.press/etpcz-trybunal-konstytucyjny-w-skladzie-z-dublerami-nie-jest-sadem/> (dostęp 9 sierpnia 2021 r.).

25 Skarga nr 1819/21 w sprawie *K.B. i inni p. Polsce*; Skarga nr 3801/21 w sprawie *A.L.-B. i inni p. Polsce*; Skarga nr 3639/21 w sprawie *K.C. i inni p. Polsce*.

26 Trybunał Konstytucyjny, sygn. K 6/21.

Co do zasady sprawy w Trybunale powinny być przydzielane kolejno sędziom według porządku alfabetycznego. Problematyka ta była jednym z najbardziej istotnych elementów zmian dotyczących Trybunału Konstytucyjnego przyjętych przez rządzącą większość parlamentarną w końcu 2015 roku. Wprowadzone wówczas zmiany²⁷ uchylły przepis art. 45 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym²⁸ pozwalający prezesowi Trybunału Konstytucyjnego na odstępnie od reguły wyznaczania składów sędziowskich, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcy. Uchylona regulacja pozwalała prezesowi Trybunału na odstępnie od ustawowych kryteriów przyznawania spraw przy wyznaczaniu sędziego sprawozdawcy w szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza ze względu na przedmiot rozpoznawanej sprawy lub możliwość dochowania terminu przeprowadzenia pierwszej narady. Derogowanie tego przepisu było motywowane w niezwykle lakoniczny sposób przez posłów większości rządzącej, jako działanie, które miało zobiektywizować proces przydzielania spraw sędziom²⁹.

Mimo takich zastrzeżeń do uprzednio funkcjonującego systemu wyznaczania składów sędziowskich tożsame uregulowania zostały jednak zawarte w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przyjętej w listopadzie 2016 roku³⁰. W jej ramach prezes Trybunału Konstytucyjnego otrzymał kompetencje do odstępnie w szczególnie uzasadnionych wypadkach od ogólnych reguł wyznaczania składów sędziowskich, zwłaszcza ze względu na przedmiot rozpoznawanej sprawy (biorąc pod uwagę alfabetyczną listę sędziów oraz rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału).

W liście wysłanym w kwietniu 2017 r. do Julii Przyłębskiej ośmioro sędziów TK wskazało na praktykę odbierania sędziom spraw, która polegała na zmianie wyznaczonych pełnych składów Trybunału na składy pięcioosobowe i trzyosobowe.³¹ Z analizy sędziów

27 *Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. poz. 2217).

28 *Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. poz. 1064 ze zm.).

29 Sejm VIII kadencji, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dostępne pod adresem: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/AAFE9CDB1488EF30C1257F1D00337A6C/%24File/122.pdf> (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

30 *Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

31 Z możliwości tej skorzystał również prezes TK A. Rzepliński w postępowaniu K 44/16, w którym sędziowie Trybunału Konstytucyjnego: Zbigniew Jędrzejewski, Julia Przyłębska oraz Piotr Pszczółkowski odmówili udziału w rozprawie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego

przedstawionej w liście wynikało, że miało to miejsce w przypadku 21 spraw w okresie od stycznia do kwietnia 2017 roku³². Dodatkowo sędziowie zwrócili również uwagę na praktykę zmiany sędziów wyznaczonych do rozpoznania sprawy w składach pięcioosobowych i trzyosobowych. Podnieśli, że w ciągu pięciu miesięcy od wyboru nowych władz Trybunału (czyli od końca grudnia 2016 r.) zmiana taka została przeprowadzona w 84 przypadkach, z czego 24 zmiany dotyczyły sędziów sprawozdawców, bezpośrednio odpowiedzialnych za przygotowanie projektu orzeczenia.

Zarzuty dotyczące niewłaściwego obsadzania składów sędziowskich zostały powtórzone w liście siedmiorga sędziów TK datowanym na 5 grudnia 2018 roku³³. Ponadto sędziowie ci wskazali na 19 przypadków³⁴, w których prezes Trybunału wydała zarządzenie o zmianie składu orzekającego i wprowadziła w miejsce już wyznaczonych sędziów nowe osoby. Wszystkie omawiane zmiany odnosiły się wyłącznie do sędziów Trybunału powołanych przez inne obozy rządzące, a także sędziego Piotra Pszczółkowskiego.

W efekcie omawianych zmian sprawa U 2/16 dotycząca powiększenia miasta Opola o tereny sąsiednich gmin została rozpoznana przez zupełnie inny skład Trybunału Konstytucyjnego niż pierwotnie wyznaczony. Skład ten w całości złożony był zresztą z osób wybranych na już obsadzone stanowiska sędziów TK. Zdecydował on o umorzeniu postępowania w sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zmiana składu w sprawie SK 8/16 zaowocowała zaś włączeniem do składu orzekającego jako sprawozdawcy Mariusza Muszyńskiego w miejsce sędziego Piotra Tulei. Sama sprawa zakończyła się zaś umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Sprawą tą zajął się Europejski Trybunał Praw Człowieka i w wyroku *Xero Flor*

(wyznaczonej na 7 listopada 2016 r.) oraz wydania orzeczenia, pomimo uczestnictwa w naradach składu orzekającego wyznaczonego zarządzeniem z 18 sierpnia 2016 r., co *de facto* zablokowało możliwość wydania orzeczenia w pełnym składzie przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał przyjął przy tym, że w każdych okolicznościach ma obowiązek wykonywać swoje ustrojowe zadania (por. wyrok TK z 7 listopada 2016 r., K 44/16, OTK-A 2016, nr 86.).

32 List ośmiorga sędziów TK z 17 kwietnia 2017 r., dostępny pod adresem: <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/224> (dostęp 24 sierpnia 2021 r.).

33 List siedmiorga sędziów TK z 5 grudnia 2018 r., dostępny pod adresem: https://oko.press/images/2018/12/List-Se%CC%A8dzio%CC%81w-TK_5.12.2018-r..pdf (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

34 Mowa tu o sprawach: U 2/16 (3 zmiany), SK 18/16 (2), K 1/17, P 7/17 (3), SK 8/16, K 24/16 (2), K 27/16 (2), P 10/16 (2), K 19/16, K 26/16 (2).

*p. Polsce*³⁵ orzekł naruszenie gwarancji wynikających z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wobec skarżącej spółki (zob. → **Przydzielenie do spraw osób wybranych na stanowisko sędziego TK bez ważnej podstawy prawnej, s. 16**).

W dwóch innych sprawach (K 24/16 oraz K 27/16) ze składu Trybunału rozpoznającego wnioski rzecznika praw obywatelskich dotyczących kontrowersyjnych regulacji art. 168a k.p.k. oraz art. 168b i 237a k.p.k (dotyczących wykorzystania w postępowaniu karnym nielegalnie uzyskanych dowodów) usunięte zostały Małgorzata Pyziak-Szafnicka oraz Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz. Ostatecznie Trybunał umorzył postępowanie w tych sprawach z uwagi na wycofanie wniosku rzecznika praw obywatelskich.

W rekordowej pod tym względem sprawie P 4/18 dotyczącej II ustawy emerytalnej³⁶ do zmian w składzie sędziowskim wyznaczonym do rozpoznania pytania prawnego doszło sześciokrotnie. Dwa z tych przypadków dotyczyły zaś zmiany sędziów sprawozdawców³⁷.

Z kolei korespondencja Jarosława Wyrembaka³⁸ z przewodniczącym senackiej Komisji Praworządności, Praw Człowieka i Petycji zawiera informację o odsunięciu Jarosława Wyrembaka od orzekania w sprawie zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa (K 12/18) wobec zapowiedzi złożenia przez niego zdania odrębnego. Wedle prezentowanej przez niego wersji wydarzeń 11 grudnia 2018 r. został on włączony do składu orzekającego jako sprawozdawca odpowiedzialny za projekt rozstrzygnięcia. W tym czasie, zgodnie z jego relacją, prezes Trybunału przekazała mu oczekiwanie względem przygotowanego projektu wyroku, który miał być ogłoszony 3 stycznia 2019 roku. Jednak w ostatnich tygodniach grudnia rozprawa została odwołana. W trakcie narady sędziów co do kierunku

35 Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor p. Polsce*, skarga nr 4907/18.

36 *Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2016 r. poz. 2270).

37 E. Siedlecka, *W Trybunale Przyłębskiej kłóć się o dezubekizację*, dostępne pod adresem: <https://siedlecka.blog.polityka.pl/2021/05/18/w-trybunale-przylebskiej-kloca-sie-o-deubekizacje/> (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

38 Korespondencja Jarosława Wyrembaka z Julią Przyłębską i pozostałymi sędziami Trybunału Konstytucyjnego, dostępna pod adresem: <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/11474> (dostęp 28 czerwca 2021 r.).

rozstrzygnięcia Jarosław Wyrembak przedstawił jego propozycję, która najprawdopodobniej nie spotkała się z aprobatą pozostałych członków składu sędziowskiego, co skutkowało zapowiedzią złożenia przez niego zdania odrębnego. Zdaniem Jarosława Wyrembaka, w reakcji na tę zapowiedź, prezes Trybunału poinformowała go, że w tej sprawie może co najwyżej głosować przeciw, ale „nie wolno zgłaszać zdań odrębnych”. Następnie 16 stycznia 2020 r. Julia Przyłębska zdecydowała o wykreśleniu Jarosława Wyrembaka ze składu sędziowskiego rozpoznającego tę sprawę, a funkcję sędziego sprawozdawcy objął Justyn Piskorski. Jarosław Wyrembak wskazał następnie, że do zmiany składu doszło również z inicjatywy sędziego Michała Warcińskiego, który argumentował, że jego udział w omawianej sprawie „bardzo zaszkodzi jego ważnym sprawom uniwersyteckim”. W końcu do składu sędziowskiego orzekającego w tej sprawie wszedł sędzia Zbigniew Jędrzejewski.

Praktykę zmiany składów orzekających potwierdził również Mariusz Muszyński w zdaniu odrębnym w sprawie K 9/16. Wskazał, że kompetencja prezes Trybunału do wyznaczania składów orzekających oznacza także możliwość określenia składów w sytuacjach, które nie zostały skonkretyzowane w ustawie. Wśród nich wymienił korekty składu w sytuacji nadmiernego obciążenia poszczególnych sędziów obowiązkami sprawozdawcy, przedłużającego się urlopu lub zwolnienia chorobowego, powołanie drugiego sprawozdawcy czy zmiany sprawozdawcy w wyniku braku akceptacji składu co do przedstawionego projektu orzeczenia. W jego ocenie „[p]odobne sytuacje są znane w praktyce trybunalskiej od początku funkcjonowania TK”³⁹. Rzecznik praw obywatelskich wskazał na kanwie sprawy K 20/20, że „praktyka taka [zmiany składów – red.] nie odpowiada standardowi sprawiedliwości proceduralnej wywodzonemu z art. 2 oraz art. 7 konstytucji. Narusza bowiem zasadę sprawiedliwości proceduralnej sytuacja, w której bez podstawy prawnej i bez wskazania jakichkolwiek powodów, a także na każdym etapie postępowania, w sposób zupełnie dowolny dochodzi do zmiany składu orzekającego”⁴⁰.

39 Postanowienie TK z 22 marca 2018 r., K 9/16, OTK-A 2018, nr 21.

40 Wniosek RPO o wyłączenie sędzi TK J. Przyłębskiej od rozpoznania sprawy K 20/20, dostępny pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek_wylaczenie_J.Przylebskiej_8.04.2021.pdf (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

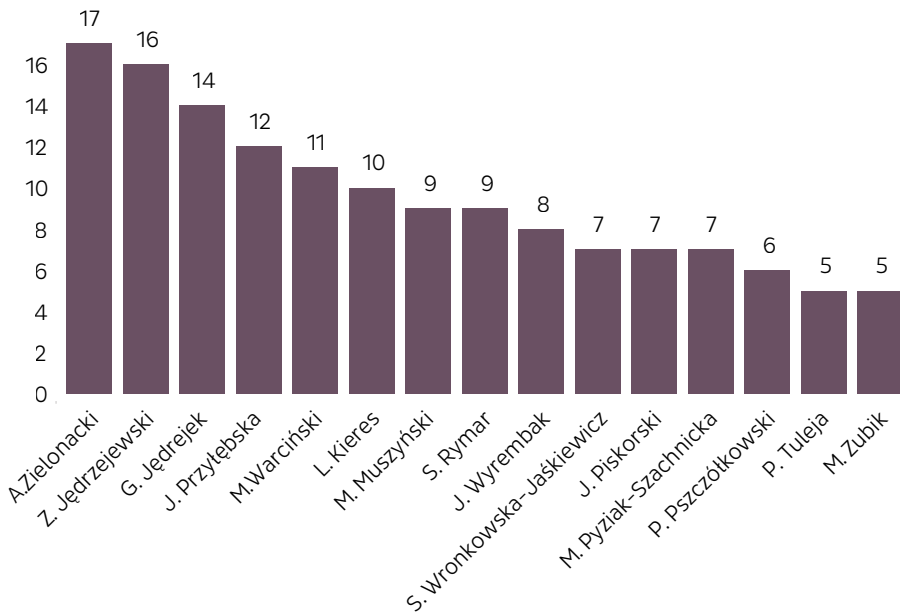
3.5. NIERÓWNIOMIERNE OBCIĄŻENIE SĘDZIÓW SPRAWAMI

Do kwietnia 2017 r. w Trybunale Konstytucyjnym zasiadało siedmiu sędziów wybranych przez Sejm poprzednich kadencji: sędziowie Stanisław Biernat, Leon Kieres, Małgorzata Pyziak-Szafnicka, Stanisław Rymar, Piotr Tuleja, Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz (do lipca 2021 r. wygasły kadencje wszystkich z nich). Wedle relacji tych sędziów (oraz sędziego Piotra Pszczołkowskiego) byli oni pomijani przez Julię Przyłębską przy wyznaczaniu składów orzekających.

W liście adresowanym do Julii Przyłębskiej z 17 kwietnia 2017 r. ośmioro sędziów Trybunału wskazało na praktykę „podejmowania niezgodnych z przepisami ustawy, arbitralnych decyzji o zmianach składów orzekających, wyznaczonych uprzednio stosownie do zawilości sprawy (...) i zgodnie z kolejnością alfabetyczną”⁴¹. Podobny list wysłało siedmioro sędziów w grudniu 2018 roku. Listy sędziów i opracowane przez nich dane ujawniły znaczną dysproporcję w zakresie przydzielania spraw sędziom powołanym przez Sejm od końca 2015 r. a sędziom powołanym wcześniej.

Z danych opracowanych przez sędziów Trybunału wynika, że w latach 2017–2018 w sprawach o sygnaturze „K” (dotyczących stwierdzenia zgodności ustaw lub ratyfikowanych umów międzynarodowych z konstytucją) sędziowie mianowani po 2015 r. przez Sejm byli przydzielani do spraw znacznie częściej niż sędziowie wybrani przez Sejm poprzednich kadencji. Dla przykładu, sędziowie Andrzej Zielonacki i Zbigniew Jędrzejewski byli przydzieleni do kolejno 17 i 16 spraw, sędzia Julia Przyłębska i Michał Warciński do kolejno 12 i 11, podczas gdy sędziowie Marek Zubik czy Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz do odpowiednio pięciu i siedmiu spraw.

41 *List ośmiorga sędziów TK do prezes Julii Przyłębskiej*, dostępny pod adresem: <https://monitor-konstytucyjny.eu/archiwa/224> (dostęp 24 lipca 2021 r.).



Wykres 1. Sędziowie wyznaczeni do rozpoznania spraw z repetytorium „K” w latach 2017–2018⁴²

Dane zawarte w bazie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazują, że trend polegający na faworyzowaniu „nowych” sędziów przy przydziale spraw utrzymywał się, przy czym w kolejnych latach rosła liczba nowych sędziów, a wygaszały kadencje sędziów powołanych w poprzednich kadencjach Sejmu.

Na potrzeby przygotowania tego raportu HFPC wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o udostępnienie informacji publicznej na temat przydzielania spraw sędziom po 2018 r., jednak Trybunał odmówił żądanej odpowiedzi, wskazując najpierw, że informacja nie jest informacją publiczną, a następnie, że interes publiczny nie wymaga podania takiej informacji.

W oparciu o informacje udostępniane przez Trybunał Konstytucyjny w Internetowym Portalu Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego można jedynie w ograniczonym zakresie

42 Dane na podstawie listu siedmiorga sędziów TK z 5 grudnia 2018 r., dostępnego pod adresem: https://oko.press/images/2018/12/List-Se%CC%A8dzio%CC%81w-TK_5.12.2018-r..pdf (11 sierpnia 2021 r.). Z niezrozumiałych względów zaprezentowana przez sędziów lista nie uwzględnia obciążenia orzeczniczego H. Ciocha i L. Morawskiego. Tabela nie przedstawia również spraw przydzielonych sędziemu TK S. Biernatowi, biorąc jednak pod uwagę koniec jego kadencji przypadający na połowę 2017 r. oraz trwający w tym czasie jego przymusowy urlop, należy przypuszczać, że w omawianym okresie S. Biernat nie był już przydzielany do rozpoznawania sprawy.

zrekonstruować liczbę przydzielonych spraw poszczególnym sędziom. W publicznie dostępnej bazie dostępne są tylko dane o wszystkich sprawach zarejestrowanych w Trybunale, jednak informacje dotyczące składu sędziowskiego orzekającego w danej sprawie dostępne są tylko wówczas, jeśli w sprawie zapadło orzeczenie kończące postępowanie (informacje o wyznaczeniu składu nie są publikowane przed rozstrzygnięciem, stąd nie można ustalić, który z sędziów pracuje nad daną sprawą). W analizie uwzględniliśmy wszystkie sprawy wpisane pod sygnaturą „K” i „SK”, które zostały przekazane do kontroli formalnej i zarejestrowane w kolejno w 2019 r. (kiedy w Trybunale Konstytucyjnym zasiadało czterech „starych” sędziów oraz sędzia Piotr Pszczółkowski) oraz w 2020 r., kiedy w TK zasiadała jedna sędzia powołana przed 2015 r. (kadencja sędzi Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej upłynęła w styczniu 2021 r.) i w których zapadło już orzeczenie kończące postępowanie.

W 2019 r. pod sygnaturą „K” zarejestrowano 22 sprawy, a w 13 z nich zakończono postępowanie (przy czym wydano trzy wyroki – K 3/19, K 4/19 i Kp 1/19 – pozostałe dziesięć orzeczeń to postanowienia o umorzeniu postępowania). Wszystkie te sprawy rozstrzygnięto do końca 2020 r., kiedy w Trybunale zasiadało tylko dwóch sędziów z grupy podnoszącej zastrzeżenia pod adresem prac Julii Przyłębskiej. Sędzia Piotr Pszczółkowski został wyznaczony do trzech spraw, a sędzia Leon Kieres do jednej (rozpatrywanej w pełnym składzie), z kolei osiem spraw zostało umorzonych przez ten sam pięcioosobowy skład (co jednak nie jest miarodajne ze względu na podobieństwo rozpatrywanych spraw). W 2019 r. zarejestrowano 102 sprawy w kategorii „SK” (skarg konstytucyjnych), z czego w 30 wydano wyrok lub postanowienie o umorzeniu postępowania, w tym 11 orzeczeń zapadło w 2019 r., czyli do czasu, gdy w TK zasiadało jeszcze pięciu „starych” sędziów. Również w tych sprawach wyraźna jest dysproporcja w kształtowaniu składów, w których najczęściej zasiadali Julia Przyłębska (sześć spraw), Michał Warciński (sześć spraw) i Wojciech Sych (pięć spraw), podczas gdy Leon Kieres czy Piotr Pszczółkowski zostali przydzieleni do kolejno dwóch i czterech spraw.

3.6. UNIEMOŻLIWIENIE SĘDZIOM ORZEKANIA

W styczniu 2017 r. prokurator generalny złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z konstytucją trzech uchwał Sejmu z 2010 r. powołujących na

stanowisko sędziów TK Marka Zubika, Stanisława Rymara i Piotra Tuleję⁴³. Wskazał w nim, że uchwały te zostały podjęte z naruszeniem przepisów konstytucji, która określa, że sędziów TK wybiera się indywidualnie. Prokurator generalny domagał się uznania uchwał za sprzeczne z konstytucją. Jednocześnie prokurator generalny zaczął składać wnioski o wyłączenie wspomnianych sędziów od orzekania. Co interesujące, wnioski tego rodzaju nie były składane jednolicie, lecz generalnie w tych sprawach, w których o rozstrzygnięciu decydował pełny skład Trybunału⁴⁴. Prokuratura Generalna powoływała się przy tym na to, że mandat danego sędziego do orzekania jest kwestionowany przez stronę postępowania przed TK, co prowadzi w danej sprawie do braku bezstronności sędziego. Wniosek w tym przedmiocie był następnie rozpoznawany przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy orzekali o wyłączeniu danego sędziego od rozpoznania sprawy. W praktyce jednak wnioski te rozpoznawały jedynie osoby powołane do Trybunału przez Prawo i Sprawiedliwość. Bywało, że wśród składów znajdowały się osoby, co do których prawidłowości powołania również zgłaszano zastrzeżenia⁴⁵.

Wyłączenie sędziów kwestionowanych we wniosku prokuratora generalnego, w połączeniu z urlopem, do którego prezes TK zmusiła Stanisława Biernata, faktycznie zmieniło układ sił w Trybunale, powodując, że sędziowie wybrani przez Prawo i Sprawiedliwość zyskiwali większość w sprawach rozpoznawanych w pełnym składzie. Tego rodzaju manipulacja składem Trybunału zakończyła się z chwilą, w której większość w Trybunale uzyskali sędziowie wybrani przez rządzącą większość parlamentarną. Wtedy udało się wreszcie rozstrzygnąć wniosek prokuratora generalnego dotyczący prawidłowości powołania trzech kwestionowanych sędziów. Trybunał umorzył tę sprawę, powołując się na niedopuszczalność orzekania⁴⁶. Od chwili wpłynięcia wniosku w tej sprawie do chwili wydania w niej orzeczenia minęło ponad 1100 dni.

43 Wniosek prokuratora generalnego, dostępny pod adresem: https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1642121566%2FU_1_17_wns_2017_01_11_ADO.pdf (dostęp 11 sierpnia 2021).

44 Pyziak-Szafnicka M., *Trybunał Konstytucyjny á rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5, s. 25–45, a także stenogram rozprawy z 5 października 2017 r. w sprawie o sygn. Kp 4/15, w którym przedstawiciel prokuratora generalnego został zapytany o tę praktykę, dostępne pod adresem: https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-15338906%2FKp_4_15_1005_17_stenogram_ADO.doc (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

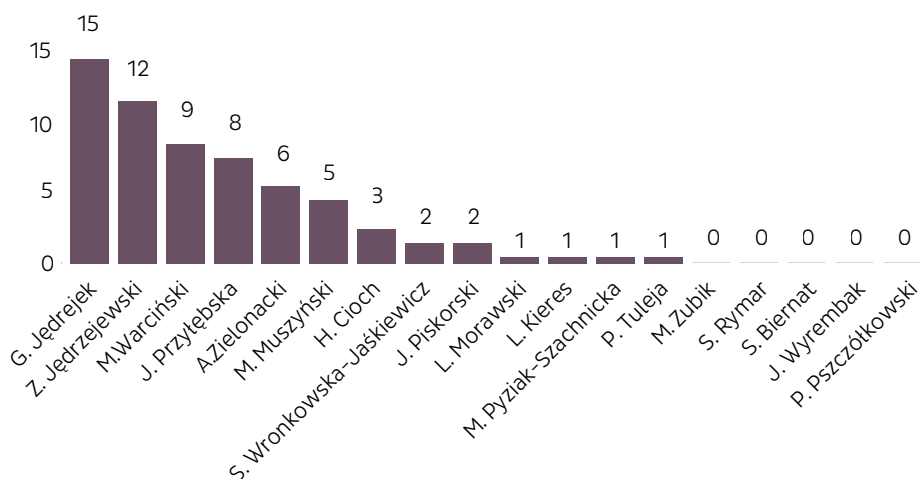
45 Zob. list siedmiorga sędziów TK z 28 czerwca 2018 r., dostępny pod adresem: http://doc.rmf.pl/rmf_fm/store/Sklady_orzekajace_pismo_28.06.2018_r.-2.pdf (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

46 Postanowienie TK z 12 marca 2020 r., U 1/17, OTK-A 2020, nr 11.

3.7. ROZPOZNAWANIE WNIOSKÓW O WYŁĄCZENIE SĘDZIEGO

W odniesieniu do wniosku prokuratora generalnego o zbadanie zgodności z konstytucją uchwał powołujących trzech sędziów TK w 2010 r. sędziowie TK w liście do Julii Przyłębskiej z kwietnia 2017 r.⁴⁷ wskazywali również na odstąpienie przez prezes Trybunału Konstytucyjnego od zasad wyznaczania składów rozpoznających wnioski o wyłączenie sędziów od orzekania. Podnosili przy tym fakt, że cztery kolejne wnioski dotyczące wyłączenia sędziego⁴⁸ od orzekania zostały rozpoznane w tym samym składzie osobowym.

List sędziów z czerwca 2018 r.⁴⁹ zawierał z kolei istotne informacje dotyczące tego, jak kształtowane były składy osobowe rozpoznające wnioski o wyłączenie sędziów w okresie od 15 lutego 2017 r. do 6 czerwca 2018 roku. Dane udostępnione przez sędziów TK obrazują znaczne odstępstwo władz Trybunału od praktyki alfabetycznego przydzielania spraw sędziom wedle kolejności wpływu. Poniższy wykres pokazuje częstotliwość wyznaczania poszczególnych osób do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego w wybranym okresie.



Wykres 2. Osoby rozpoznające wnioski o wyłączenie sędziów TK w okresie od 15 lutego 2017 r. do 6 czerwca 2018 roku⁵⁰

47 List ośmiorga sędziów TK z 17 kwietnia 2017 r., dostępny pod adresem: <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/224> (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

48 Wnioski wydane w sprawach Kp 4/15 oraz Kp 1/17.

49 Zob. list siedmiorga sędziów TK z 28 czerwca 2018 r., dz. cyt.

50 Dane na podstawie listu siedmiorga sędziów TK z 28 czerwca 2018 r., dz. cyt.

Zdecydowana większość wniosków o wyłączenie sędziego została rozpoznana przez sześcioro tych samych sędziów, w tym prezes Trybunału Julię Przyłębską. Ci sędziowie w okresie niemal półtora roku funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego obsadzili ponad 83% miejsc w składach sędziowskich dotyczących wniosków o wyłączenie od rozpoznania sprawy. Z drugiej strony wyraźnie dostrzegalny jest również fakt niewyznaczenia lub znikomego wyznaczenia do rozpoznania wniosków o wyłączenie sędziego grupy sędziów powołanych przez inną większość parlamentarną niż Zjednoczona Prawica. Dostrzec można jedynie jednostkowe przypadki wyznaczenia takich sędziów w składach rozpoznających wnioski o wyłączenie.

Teoretycznie można przyjąć, że dysproporcja w liczbie przydzielanych spraw w tym zakresie wynika z obciążenia sprawami poszczególnych sędziów. W takim ujęciu sędziowie, którzy dopiero rozpoczynają kadencję w Trybunale mogą być przypisywani do większej liczby spraw. W praktyce jednak pogląd ten należy jednak odrzucić, biorąc pod uwagę w zdecydowanej większości nieskomplikowany charakter wniosków o wyłączenie sędziego. Ponadto należy mieć na względzie, że sędzia Piotr Pszczółkowski, którego kadencja w Trybunale rozpoczęła się w grudniu 2015 r., a więc w tym samym okresie co Julii Przyłębskiej i Mariusza Muszyńskiego, przez co powinien być podobnie obciążony pracą, nie został wyznaczony do ani jednej z tych spraw.

3.8. SPOSÓB POWOŁYWANIA NOWYCH SĘDZIÓW TK

Od początku 2016 r. Sejm wybrał łącznie 12 sędziów Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziów, którym upłynęła kadencja lub których mandat wygaszono.

Proces wyboru nowych sędziów był z wielu względów kontrowersyjny. Po pierwsze, Sejm bez ważnej podstawy prawnej wybrał kolejne dwie osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego (Jarosław Wyrembak i Justyn Piskorski wybrani w miejsce zmarłych Lecha Morawskiego i Henryka Ciocha).

Po drugie, zastrzeżenia budziła niezależność kandydatów, np. Bartłomiej Sochański był radnym z ramienia PiS, Rafał Wojciechowski przyznał, że propozycję startu otrzymał

bezpośrednio od wicepremiera Jarosława Gowina, a Jarosław Wyrembak był członkiem Prawa i Sprawiedliwości⁵¹.

Po trzecie, procesowi wyboru kandydatów i opiniowania ich przez komisję sejmową nie towarzyszyła żadna pogłębiona dyskusja na temat dorobku naukowego kandydatów i ich kwalifikacji do pełnienia tej funkcji. Przykładowo druki sejmowe uzasadniające zgłoszenie Grzegorza Jędrejka i Andrzeja Zielonackiego na stanowisko sędziów TK zawierały nie więcej niż jedną stronę opisu ich pracy zawodowej⁵². Zaskakujące było też, w niektórych wypadkach, tempo wyboru sędziego, np. sędziowie Grzegorz Jędrejek czy Jakub Stelina zostali wybrani przez Sejm tego samego dnia, w którym zostali zgłoszeni. W przypadku wyboru sędziego Jakuba Steliny⁵³ posłowie zasiadający w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka dopiero na godzinę przed posiedzeniem Komisji otrzymali informację, że będą opiniować jego kandydaturę, a nie wcześniej zgłoszonego kandydata. Jak sami podkreślali, nie pozwoliło im to na szczegółowe zapoznanie się z dorobkiem kandydata, lecz operowanie jedynie na źródłach internetowych. W efekcie cała procedura powołania Jakuba Steliny na sędziego Trybunału Konstytucyjnego zajęła zaledwie dziesięć godzin.

W ostatnich latach jednak największe kontrowersje towarzyszyły wyborowi sędziów Stanisława Piotrowicza oraz Krystyny Pawłowicz. W latach 2015–2019 obydwójce byli posłami Prawa i Sprawiedliwości. Dodatkowo zasiadali w sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (Stanisław Piotrowicz był nawet jej przewodniczącym), odpowiedzialnej za niemal wszystkie propozycje legislacyjne dotyczące zmian w ustroju państwa, m.in. zmian w Sądzie Najwyższym, nowelizacji przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów sądów powszechnych czy zmian w ustroju prokuratury. Szczególnie w odniesieniu do Krystyny Pawłowicz zastrzeżenia budziły forma i treść jej publicznych wypowiedzi.

51 TVN24, „*Bunt w Trybunale Konstytucyjnym wynika z irytacji tym, co robi Julia Przyłębska*”, dostępne pod adresem: <https://tvn24.pl/polska/sedzia-jaroslaw-wyrembak-kim-jest-buntownik-w-trybunale-konstytucyjnym-ra981241-2304234> (dostęp 30 lipca 2021 r.).

52 Druk sejmowy nr 1310, dostępne pod adresem: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F87ECC4CE2839A3EC12580D000283F81/%24File/1310.pdf> (dostęp 30 lipca 2021 r.) oraz Druk sejmowy nr 1584, dostępne pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1584> (dostęp 30 lipca 2021 r.).

53 Posiedzenie Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 21 listopada 2019 r., dostępne pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skrn=SPC-3> (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

Wątpliwości co do obydwójga kandydatów nie zostały poddane rzetelnej dyskusji. W trakcie prac Komisji⁵⁴ opiniującej kandydatów ograniczono czas zadawania pytań kandydatom do jednej minuty na każdego kandydata. Gdy wreszcie jeden z kandydatów zaczął odpowiadać na wybrane przez siebie pytania, to posłowie zdecydowali o przejściu do głosowania nad kandydaturami, nie udzieliwszy nawet na chwilę głosu drugiemu z nich. W efekcie posłowie większości rządzącej zasiadający w Komisji pozytywnie zaopiniowali kandydatów bez jakiegokolwiek zweryfikowania tego, czy w istocie te osoby spełniają kryteria do zajmowania stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie bowiem z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym sędzią TK może zostać jedynie osoba wyróżniająca się wiedzą prawniczą oraz spełniająca wymagania niezbędne do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego lub sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. W kontekście tego ostatniego sformułowania wątpliwe było przede wszystkim to, czy wymagania te dotyczą również granicy przejścia w stan spoczynku, innymi słowy: czy osoby po przekroczeniu wieku 65 lat mogą kandydować na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Kwestie te nie przeszkodziły jednak Sejmowi w powołaniu obydwu kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

3.9. BEZSTRONNOŚĆ SĘDZIÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Jednym z problemów, które można było zaobserwować w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego, było zagrożenie naruszenia zasady bezstronności sędziów przy rozpoznawaniu spraw.

Wątpliwości w tym zakresie budzi przede wszystkim udział w składach orzekających Trybunału sędziów Krystyny Pawłowicz oraz Stanisława Piotrowicza, w szczególności rozpatrywania przez nich spraw dotyczących zmian w wymiarze sprawiedliwości, w których przyjęciu brali udział jako posłowie do 2019 roku. Mimo to obydwój sędziowie nie zostali wyłączeni od rozpoznawania kluczowych wniosków w tych sprawach. Stanisław Piotrowicz był przewodniczącym składu sędziowskiego rozpoznającego sprawę dotyczącą stosowania przez TSUE środków tymczasowych zawieszających funkcjonowanie

54 Posiedzenie Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 20 listopada 2019 r., dostępne pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknr=SPC-2> (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Z kolei Krystyna Pawłowicz była sprawozdawcą w sprawie dotyczącej sporu kompetencyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym, Sejmem a prezydentem RP w odniesieniu do uchwały połączonych trzech izb Sądu Najwyższego dotyczącej statusu Izby Dyscyplinarnej oraz Krajowej Rady Sądownictwa.

Wątpliwości budzi również orzekanie przez osoby wybrane na stanowisko sędziego TK bez podstawy prawnej w postępowaniu dotyczącym ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z listopada i grudnia 2016 roku⁵⁵. Jednym z kluczowych zagadnień w tym postępowaniu była kwestia oceny konstytucyjności rozwiązań, które stwarzały podstawę prawną prezes Trybunału do dopuszczenia do orzekania trzech osób wybranych na miejsca już zajęte. Mimo tego, że rozwiązanie to oddziaływało bezpośrednio na ich sytuację prawną, Mariusz Muszyński i Henryk Cioch nie zostali wyłączeni od rozpoznania tej sprawy, o co wnioskował RPO⁵⁶.

Równie kontrowersyjna była praktyka wyznaczania osób spośród trzech wybranych bez ważnej podstawy prawnej do orzekania w sprawach o wyłączenie innych sędziów z tego grona w danych sprawach. Na przykład w sprawie K 2/15 Henryk Cioch był jedną z osób, które orzekały o niewyłączeniu od rozpoznania sprawy Lecha Morawskiego i Mariusza Muszyńskiego⁵⁷. Ten ostatni, w innym postanowieniu orzekał zaś o niewyłączeniu Henryka Ciocha⁵⁸. Podobne konfiguracje procesowe zaobserwować można było jeszcze w postanowieniach wydanych w sprawach K 17/14⁵⁹ oraz K 36/15⁶⁰.

Należy uznać za problematyczny w tym zakresie również stosunek części sędziów Trybunału do stron postępowania, a w szczególności do rzecznika praw obywatelskich prof. Adama Bodnara. Przykładowo, Mariusz Muszyński kilkakrotnie w zdaniach

55 Zob. wyrok TK z 24 października 2017 r., K 1/17, OTK-A 2017, nr 79.

56 Postanowienie TK z 24 października 2017 r., sygn. K 1/17, dostępne pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/K%201_17%20postanowienie%20TK.pdf (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

57 Postanowienie TK z 15 lutego 2017 r., K 2/15, OTK-A 2017, nr 7.

58 Postanowienie TK z 5 października 2017 r., sygn. Kp 4/15 (niepubl.).

59 Postanowienie TK z 13 grudnia 2017 r., sygn. K 17/14, dostępne pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/K%2017_14%20postanowienie%20TK.pdf (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

60 Postanowienie TK z 14 grudnia 2017 r., sygn. 36/15, dostępne pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/K%2036_15%20postanowienie%20TK.pdf (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

odrębnych do orzeczeń Trybunału wyrażał krytykę działalności rzecznika⁶¹, w tym także używając argumentów *ad personam*. Po drugie, w postępowaniach z udziałem RPO brała udział sędzia Krystyna Pawłowicz, która jeszcze w trakcie pełnienia funkcji posła w obraźliwych słowach zaatakowała urząd rzecznika praw obywatelskich⁶². Z kolei Stanisław Piotrowicz odebrał głos przedstawicielowi Biura RPO w trakcie rozprawy dotyczącej środków tymczasowych nakładanych przez TSUE⁶³.

Kolejnym problemem jest publiczna aktywność niektórych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, która może wskazywać na brak ich bezstronności. Na przykład sędzia Krystyna Pawłowicz, komentując decyzję TSUE w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych dotyczących elektrowni Turów, nazwała ją „agresją na rympał na Polskę”, „unijno-sądową bezczelną gangsterką”, a samą wiceprezes TSUE określiła zaś „sabotażystką polityczną i sądową”⁶⁴.

Sędzia Pawłowicz brała również udział w orzekaniu w sprawie wniosku o kontrolę konstytucyjności przepisów ustawy z o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Sprawa była zainicjowana przez grupę posłów w 2019 roku, jednak w poprzedniej kadencji Sejmu posłowie złożyli analogiczny wniosek, pod którym podpisała się posłanka Pawłowicz⁶⁵. Na ten problem zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka, komunikując polskim władzom skargi związane z orzeczeniem TK⁶⁶ dotyczącym praw reprodukcyjnych.

61 Zob. m.in. postanowienie TK z 6 czerwca 2018 r., K 35/16, OTK-A 2018, nr 39.

62 Zob. protokół posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 10 września 2019 r., dostępny pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=SPC-193> (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

63 Fragment rozprawy z 14 lipca 2021 r. w sprawie P 7/20, dostępny pod adresem: <https://www.youtube.com/watch?v=LbV-VOWF-ac> (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

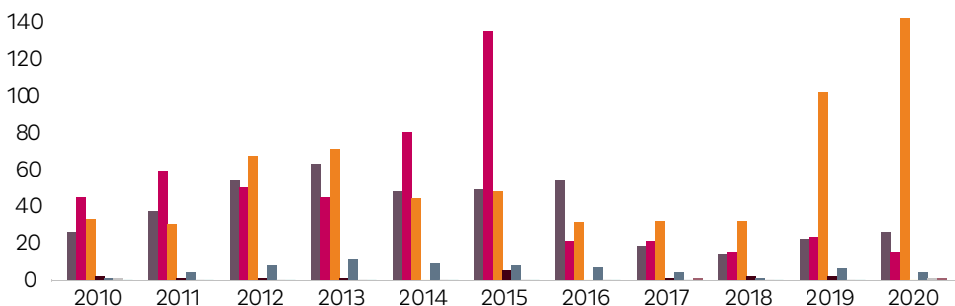
64 Zob. wniosek o wyłączenie sędzi TK K. Pawłowicz od orzekania w sprawie P 7/20. TK postanowieniem z 17 czerwca 2021 r. wyłączył sędzię od orzekania w tej sprawie, dostępny pod adresem: <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/18533> (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

65 Polsatnews.pl, *Krystyna Pawłowicz nie powinna orzekać ws. aborcji?*, dostępne pod adresem: <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-10-28/krystyna-pawlowicz-nie-powinna-orzeka-ws-aborcji/> (dostęp 10 sierpnia 2021 r.).

66 Skarga nr 1819/21 w sprawie *K.B. i inni p. Polsce*; skarga nr 3801/21 w sprawie *A.L.-B. i inni p. Polsce*; skarga nr 3639/21 w sprawie *K.C. i inni p. Polsce*.

4. Prace Trybunału Konstytucyjnego – dane statystyczne

W latach 2016–2020 doszło do znacznego obniżenia liczby spraw wpływających do Trybunału Konstytucyjnego we wszystkich kategoriach spraw, z wyjątkiem skarg konstytucyjnych.



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wnioski (K)	26	37	54	63	48	49	54	18	14	22	26
Pytania prawne (P)	45	59	50	45	80	135	21	21	15	23	15
Skargi konst. (SK)	33	30	67	71	44	48	31	32	32	102	142
Kontrola przew. (Kp)	2	1	1	1	0	5	0	1	2	2	0
Wnioski (U)	1	4	8	11	9	8	7	4	1	6	4
Partie polityczne (Pp)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Spór komp. (Kpt)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1

Wykres 3. Wpływ spraw do Trybunału Konstytucyjnego w latach 2010–2020⁶⁷

Największy spadek w tym zakresie dotyczy pytań prawnych i wniosków o kontrolę hierarchicznej zgodności norm prawnych, o których mowa w art. 191 ust. 1 konstytucji. O ile w latach 2010–2016 do TK wpływało przeciętnie 57 spraw z repetytorium „K” i „U”, o tyle w latach 2017–2020 liczba ta zmalała do zaledwie 25 rocznie. Sytuację tę można tłumaczyć na dwa sposoby. Z jednej strony zmiany funkcjonowania Trybunału mogły doprowadzić do spadku zaufania wobec tej instytucji wśród podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o kontrolę hierarchicznej zgodności norm prawnych. Z drugiej strony znaczenie w tym zakresie mogłyby mieć inne zmiany prawne przeprowadzane przez większość rządzącą, skutkujące podporządkowywaniem sobie kolejnych instytucji. W tym zakresie można byłoby zwrócić uwagę na ograniczoną aktywność Krajowej Rady Sądownictwa, która mimo licznych kontrowersji dotyczących przyjmowanych ustaw sądowych jedynie raz zdecydowała się zwrócić do TK ze stosownym wnioskiem⁶⁸. Nawet wówczas jednak sam TK wytknął Radzie, że wniosek został złożony dla pozorów, w celu zalegalizowania jej sytuacji prawnej⁶⁹. Nie przeszkodziło to jednak Trybunałowi w wydaniu orzeczenia co do zgodności omawianej regulacji z konstytucją.

Równie niekorzystnie dla obecnego Trybunału Konstytucyjnego prezentują się liczby dotyczące pytań prawnych składanych do Trybunału przez sądy. Przeciętnie w latach 2010–2016 do TK wpływało rocznie około 50 pytań prawnych. W czterech ostatnich latach liczba ta zmalała do przeciętnie 18 pytań rocznie. Tę sytuację można ponownie tłumaczyć spadkiem zaufania do Trybunału ze strony sędziów. W badaniu przeprowadzonym przez HFPC⁷⁰ w 2019 r. niemal wszyscy sędziowie wskazywali na istotne wątpliwości wobec niezależności TK. Aż 26 z 40 ankietowanych sędziów deklarowało, że z tego powodu nie zada pytania prawnego do TK. Kilkoro kolejnych dogłębnie rozważyłoby taki krok. Co więcej, sześciu badanych poszło o krok dalej i wskazało, że w ich ocenie orzeczenie TK działającego w taki sposób nie powinno stanowić podstawy do wznowienia

68 Wyrok TK z 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK-A 2019, nr 17.

69 Tamże. W tej sprawie TK odstąpił od badania legitymacji KRS do złożenia wniosku, ponieważ z tożsamym wnioskiem wystąpiła grupa senatorów. Zwrócił jednak uwagę, że „stanowczo sprzeciwia się pozornym wnioskom o zbadanie konstytucyjności przepisów prawa, służącym jedynie potwierdzeniu pozycji prawnej danego organu”.

70 Rezultaty badania omówione zostały w raporcie Szuleka M., Kalisz M., Wolny M., *Czas próby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości*, dostępne pod adresem: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/07/czas-proby-FIN_EMBARGO_24072019-1.pdf (dostęp 10 sierpnia 2021 r.).

postępowania w sprawie. Kolejną przyczyną spadku liczby pytań prawnych może być znaczny czas oczekiwania na rozpoznanie pytania prawnego przez Trybunał. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, na tzw. II ustawę emerytalną⁷¹, której przepisy zostały zakwestionowane przez warszawski sąd okręgowy w 2017 roku. Mimo upływu czterech lat od skierowania sprawy do Trybunału Konstytucyjnego w dalszym ciągu nie doczekała się ona rozstrzygnięcia.

Jedynym obszarem, w którym Trybunał Konstytucyjny odnotowuje istotny wzrost wpływu spraw są skargi konstytucyjne. Po początkowym spadku liczby takich spraw do zaledwie 32 w latach 2017–2018, w kolejnych dwóch latach TK odnotował rekordowy wzrost (do nawet 142 spraw w jednym roku). Sytuacja ta może oznaczać, że w dalszym ciągu jednostki oraz ich profesjonalni pełnomocnicy ufają, że przedłożona przez nich sprawa zostanie należycie rozpoznana przez TK. Otwartym pozostaje przy tym pytanie, czy trend ten zostanie utrzymany w 2021 r., biorąc pod uwagę znaczny wzrost liczby osób negatywnie oceniających pracę TK⁷².

Z drugiej strony pewnym wytłumaczeniem dla rosnącej liczby skarg konstytucyjnych może być też ostrożność procesowa składających ich pełnomocników i chęć wykorzystania wszystkich krajowych środków prawnych przed wniesieniem skargi do instytucji międzynarodowych. W dalszym ciągu brak jest bowiem klarownego orzecznictwa ETPC dotyczącego wymogu wykorzystania skargi konstytucyjnej w realiach trwającego kryzysu konstytucyjnego⁷³.

4.1. ROZPOZNANIE SPRAW

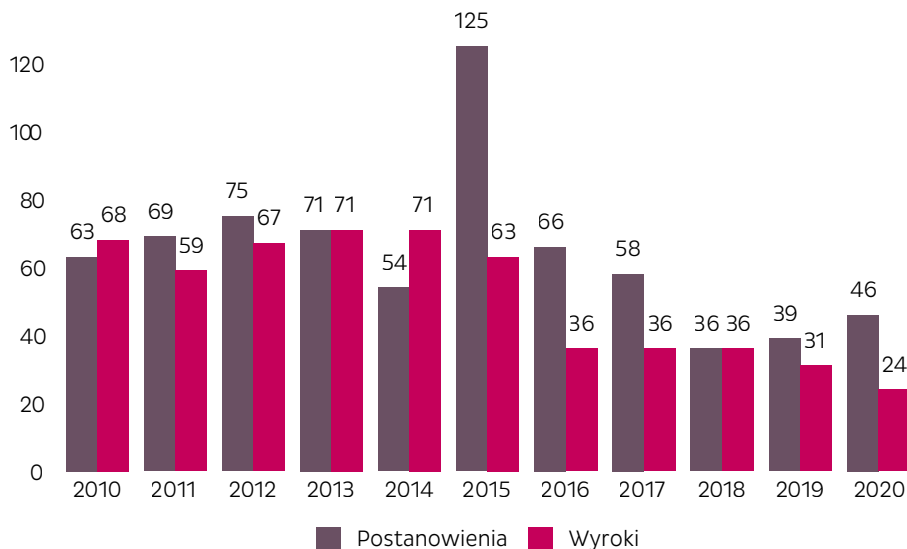
Niepokojąco przedstawiają się również dane dotyczące liczby spraw rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny po 2016 r., zwłaszcza gdy porówna się je do mediany liczby spraw

71 Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu..., dz. cyt.

72 Wedle badania CBOS z listopada 2020 r. odsetek osób negatywnie oceniających pracę Trybunału Konstytucyjnego wzrósł do 59%. CBOS, *Oceny działalności parlamentu, prezydenta i Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Komunikat z badań nr 150/2020*, s. 7, dostępne pod adresem: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_150_20.PDF (dostęp 11 sierpnia 2021 r.).

73 W szczególności ETPC nie odniósł się do podnoszonego przez skarżące zarzutu braku bezstronności i niezależności TK w postępowaniu dotyczącym sprawy *Solska i Rybicka p. Polsce* (skargi nr 30491/17 oraz 31083/17), dot. tzw. ekshumacji smoleńskich.

rozpoznanych w okresie 2010–2016. Niemal w każdej z kategorii rozpoznawanych spraw widoczny jest zdecydowany spadek.



Wykres 4. Orzeczenia TK w podziale na postanowienia i wyroki w latach 2010-2020⁷⁴

O ile Trybunał w latach 2010–2016 był w stanie w ciągu jednego roku rozpoznać nawet 79 pytań prawnych, to w latach 2017–2020 pytań tych rozpoznawał nie więcej niż 26 rocznie. Podobnie źle wygląda sytuacja z rozpoznawaniem skarg konstytucyjnych. W ciągu ostatnich czterech lat Trybunał nie był w stanie rozpoznać merytorycznie więcej niż 34 takie skargi. Wynik ten odpowiada najgorszemu rezultatowi odnotowanemu w tym zakresie w latach 2010–2016 i znacznie odstaje od mediany liczby rozstrzyganych wówczas skarg konstytucyjnych⁷⁵.

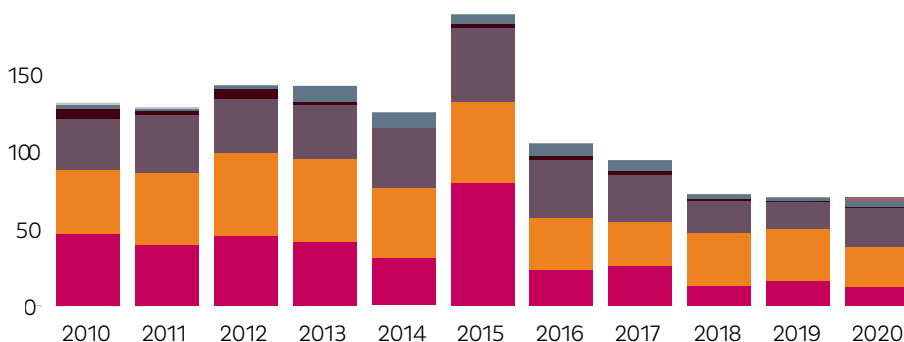
Co więcej, analizując cały dorobek orzeczniczy Trybunału, można zwrócić uwagę, że liczba orzeczeń wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w latach 2019–2020 jest najniższa od 1999 r. (w obu przypadkach po 70 spraw rocznie). Jest to tym bardziej zastanawiające, gdy spojrzeć się na wyjątkową zgodność panującą wśród składów Trybunału rozpoznających

⁷⁴ Na podstawie Internetowego Portalu Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

⁷⁵ Należy przy tym zauważyć, że wynik ten pochodzi z roku 2016, w którym prace Trybunału Konstytucyjnego za sprawą działań rządzącej większości parlamentarnej zostały sparaliżowane.

obecnie sprawy kierowane do TK, przejawiającą się w ograniczonej liczbie zgłaszanych zdań odrębnych.

Za bezpośrednią przyczynę niskiej efektywności pracy Trybunału HFPC uznaje zmiany personalne i organizacyjne dokonane w Trybunale Konstytucyjnym w 2017 roku. Przeprowadzone wówczas zmiany kadrowe doprowadziły do znacznej dezorganizacji prac Trybunału Konstytucyjnego. Efektem tych działań jest znaczny czas oczekiwania na rozpoznanie spraw wpływających do TK, w tym przede wszystkim pytań prawnych i skarg konstytucyjnych, co bezpośrednio wpływa na sytuację prawną jednostki.



Wykres 5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w latach 2010–2020 wg rodzaju spraw⁷⁶

76 Wykres na podstawie Internetowego Portalu Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

4.2. ROZPATRYWANIE WNIOSKÓW WIĘKSZOŚCI RZĄDZĄCEJ

W latach 2017–2021 na niespotykaną wcześniej skalę wzrosła liczba wniosków składanych przez rząd oraz posłów większości rządzącej. Tendencja ta jest o tyle nadzwyczajna, że po pierwsze, wcześniejsze koalicje rządzące nie składały tyłu wniosków do Trybunału (instrument ten był wykorzystywany głównie przez partie opozycyjne). Po drugie, należy zauważyć, że większość rządząca dysponuje swobodą w kształtowaniu stanu prawnego, a do uznania, że określone rozwiązania prawne nie odpowiadają standardowi opisanemu w konstytucji wystarczy jej dokonanie zmiany ustawy, a niekoniecznie kierowanie wniosku o kontrolę jej konstytucyjności. Zwłaszcza że teoretycznie nie powinna ona być pewna tego, jaki będzie skutek wniesienia sprawy do Trybunału.

W omawianym okresie od 2017 do 2021 r. prezes Rady Ministrów oraz posłowie klubu parlamentarnego PiS złożyli 17 wniosków⁷⁷ o kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych. Do liczby tej należy dodać trzy wnioski kierowane do TK przez marszałka Sejmu, a więc również posła rządzącej większości parlamentarnej. Do grona tego z pewnością zaliczyć można również wnioski kierowane do Trybunału przez prokuratora generalnego, a więc również posła większości rządzącej. W tym samym okresie jedynie dwa wnioski pochodziły od partii formalnie opozycyjnych.

Dla porównania w okresie 2010–2016 do Trybunału Konstytucyjnego posłowie i senatorowie wnieśli 79 spraw, przy czym około 94% z nich było zainicjowanych wnioskiem polityków partii będących wówczas w opozycji. Trzy wnioski pochodziły od przedstawicieli Polskiego Stronnictwa Ludowego, wchodzącego wtedy w skład rządzącej większości parlamentarnej, a jeden od polityków Platformy Obywatelskiej. Co więcej, znakomita większość wniosków kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego przez przedstawicieli ugrupowań parlamentarnych we wskazanym okresie nie doprowadzała do uznania określonych norm za sprzeczne z konstytucją. Jedynie w dziewięciu sprawach rozpoznanych w latach 2010–2016 Trybunał uznał w części argumenty wniosku za zasadne i stwierdził niekonstytucyjność skarżonych regulacji.

77 Były to wnioski w sprawach K 13/17, K 7/17, K 10/17, K 12/17, K 2/19, K 16/19, K 21/19, K 1/20, K 25/20, K 23/20, K 20/20, K 18/20, K 5/20, U 2/20, K 11/20, K 3/21, K 5/21.

Jednak w latach 2017–2020 sytuacja się zmieniła. Spośród dziesięciu rozpoznanych do tej pory spraw zainicjowanych przez przedstawicieli Prawa i Sprawiedliwości aż połowa zakończyła się stwierdzeniem niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji. Jednocześnie co ważne, pozostałe postępowania w tym zakresie trudno uznać za porażkę Prawa i Sprawiedliwości. Żadne z nich nie zakończyło się bowiem uznaniem kwestionowanych aktów normatywnych za zgodne z konstytucją. Niemal za każdym razem Trybunał Konstytucyjny nie orzekał merytorycznie ze względu na zasadę dyskontynuacji prac parlamentu, wycofanie wniosku lub poparcia dla niego. Jedynie w sprawie dotyczącej przesłanek nieważności postępowania (zainicjowanej dla odwrócenia skutków uchwały trzech połączonych izb Sądu Najwyższego)⁷⁸ Trybunał zdecydował się na umorzenie postępowania z uwagi na uznanie całej uchwały za niekonstytucyjną w sprawie U 2/20⁷⁹.

Wyroki wydawane wskutek tak wnoszonych wniosków stanowiły m.in. pretekst do wprowadzenia określonych zmian w prawie. Tak było chociażby ze zmianami dotyczącymi sposobu wyboru pierwszego prezesa Sądu Najwyższego⁸⁰ czy Krajowej Rady Sądownictwa⁸¹. W tym ostatnim przypadku Trybunał zasugerował wręcz w swoim orzeczeniu, że uznałby za dopuszczalne plany większości rządzącej dotyczące przeniesienia kompetencji wyboru części członków KRS ze środowiska sędziowskiego na Sejm⁸².

Niekiedy wnioski kierowane do TK służyły jako forma rozwiązania bieżących problemów politycznych Prawa i Sprawiedliwości, w tym utrudnianie odwrócenia zmian dokonanych przez tą partię w wymiarze sprawiedliwości. W tym kontekście wymienić można wnioski dotyczące uchwały trzech połączonych izb Sądu Najwyższego⁸³, ujawnienia list poparcia

78 Postanowienie TK z 2 grudnia 2020 r., K 5/20, OTK-A 2020, nr 67.

79 Wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK-A 2020, nr 61.

80 K 3/17.

81 K 5/17.

82 W orzeczeniu tym znalazł się niezwiązany z przedmiotem sprawy fragment: „O ile art. 187 ust. 1 pkt 3 konstytucji wyraźnie wskazuje, że do KRS postowie wybierani są przez Sejm, a senatorowie przez Senat, o tyle w stosunku do sędziów członków KRS nie ma w tym zakresie żadnych wytycznych konstytucyjnych. To znaczy, że konstytucja nie przesądza tego, kto może wybierać w skład KRS sędziów. Z tego względu należy stwierdzić, że w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana”.

83 Sprawa U 2/20.

do Krajowej Rady Sądownictwa⁸⁴ czy zgodności z konstytucją traktatów unijnych⁸⁵ oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁸⁶. Do pewnego stopnia do grupy tej zaliczyć można również sprawę dotyczącą działania rzecznika praw obywatelskich po zakończeniu kadencji⁸⁷.

Wreszcie wyróżnić można wnioski symboliczne, stanowiące próbę przeczekania trwającej dyskusji publicznej i markowania działań w danym kierunku. Do tej grupy spraw zainicjowanych przed TK z pewnością zaliczyć można wnioski dotyczące Konwencji stambulskiej⁸⁸, immunitetu jurysdykcyjnego państw obcych w kontekście odszkodowań za zbrodnie wojenne⁸⁹, a nawet pierwszy wniosek dotyczący aborcji⁹⁰.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał wnioski większości rządzącej w zaskakująco szybkim tempie. W latach 2017–2021 przeciętny czas od chwili wniesienia skargi konstytucyjnej do chwili zakończenia postępowania wyniósł 841 dni. W przypadku wniosków rozpoznawanych pod sygnaturami „K” oraz „U” przeciętny czas rozpoznania sprawy wyniósł 376 dni. Z kolei w przypadku pytań prawnych od chwili wpływu sprawy do Trybunału do momentu wydania orzeczenia upływało zazwyczaj 559 dni. Wnioski prezydenta RP o dokonanie kontroli prewencyjnej były przeciętnie rozpoznawane w 346 dni⁹¹.

Znacznie mniej na uzyskanie orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność czekać musieli przedstawiciele rządzącej większości parlamentarnej oraz prezes Rady Ministrów w zainicjowanych przez siebie sprawach. Co do zasady szybciej rozpoznawane były również pytania prawne zadawane przez sędziów Sądu Najwyższego powołanych wskutek zmian w wymiarze sprawiedliwości, a dotyczące tychże zmian. Szczegóły prezentuje poniższa tabela.

84 Sprawa K 16/19.

85 Sprawa K 3/21.

86 Sprawa K 6/21.

87 Sprawa K 20/20.

88 Sprawa K 11/20.

89 Sprawy K 25/20 oraz K 12/17.

90 Sprawa K 13/17.

91 Mediana liczby dni liczonych od dnia wniesienia sprawy do TK do dnia wydania wyroku w sprawie. Dotyczy wyłącznie spraw wniesionych po 1 stycznia 2017 roku.

Sygnatura	Przedmiot	Liczba dni od zarejestrowania sprawy do wydania orzeczenia w sprawie
K 1/17	Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym	270
K 3/17	Ustawa o Sądzie Najwyższym; zasady wyboru pierwszego prezesa sądu Najwyższego	237
K 10/17	Kodeks postępowania cywilnego – ocena prawidłowości procesu wyboru sędziego, wiceprezesa i prezesa Trybunału Konstytucyjnego	68
K 5/17	Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, kadencja sędziowskich członków KRS	70
K 9/17	Wykładnia prezydenckiego prawa łaski	382
K 12/18	Wybór sędziowskich członków KRS przez Sejm	118
U 2/20	Uchwała połączonych izb Sądu Najwyższego	56
K 1/20	Planowanie rodziny i ochrona życia ludzkiego	338 ⁹²
K 20/20	Wykonywanie funkcji przez rzecznika praw obywatelskich po zakończeniu kadencji	212
P 13/19	Wyłączenie sędziego Sądu Najwyższego na podstawie k.p.c. z uwagi na wadliwość powołania	351
P 22/19	Wyłączenie sędziego Sądu Najwyższego na podstawie k.p.k. z uwagi na wadliwość powołania	82

Wykres 6. Średni czas rozpoznawania wniosków rządzącej większości wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego

Wszystko to może prowadzić do konkluzji, że po 2016 r. zmianie uległa rola Trybunału Konstytucyjnego. Z instytucji odpowiedzialnej za ochronę konstytucyjnego porządku państwa oraz praw i wolności jednostki, Trybunał stał się narzędziem rządzącej większości parlamentarnej.⁹³

92 Liczba dni od daty wskazanej na drugim wniosku grupy postów PiS oraz niektórych innych ugrupowań opozycyjnych.

93 Zob. Również Pyziak-Szafnicka M., *Trybunał Konstytucyjny...*, dz. cyt.

5. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 2017–2021

W latach 2017–2021 Trybunał Konstytucyjny wydał szereg orzeczeń kluczowych z punktu widzenia ustroju państwa, pozycji Polski w UE oraz podstawowych praw i wolności. Wiele z tych orzeczeń w istotny sposób podważyło dotychczas gwarantowaną ochronę praw i wolności. Ze względu na fakt, że zgodnie z konstytucją wyroki Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą, wiele z tych orzeczeń doprowadziło do dalszego pogłębienia trwającego kryzysu praworządności.

5.1. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY A PRAWO UE

Jedną z najistotniejszych kwestii, które mocno naznaczyły orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w ostatnich latach, jest zagadnienie wzajemnych relacji prawa Unii Europejskiej i polskiej konstytucji. Bezpośrednią przyczyną tego stanu rzeczy był trwający spór pomiędzy polskim rządem a Unią Europejską dotyczący konsekwencji wprowadzanych w Polsce zmian w obszarze wymiaru sprawiedliwości (zob. → **Spór międzynarodowy dotyczący funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, s. 60**). Osią tego sporu były kolejne zmiany wprowadzane do ustroju sądownictwa powszechnego oraz Sądu Najwyższego, których głównym – jeśli nie jedynym – założeniem było podporządkowanie sądownictwa władzy wykonawczej.

Rezultatem tego procesu były liczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydane wskutek pytań prejudycjalnych m.in. polskich sądów oraz procedury naruszenia prawa UE zainicjowanej przez Komisję Europejską. Zdecydowana większość wyroków TSUE negowała rozwiązania wprowadzane do polskiego systemu prawnego,

uznając, że zagrażają one niezależności sądownictwa, a przez to nie gwarantują jednostkom efektywnej ochrony sądowej w stopniu oczekiwanym przez prawo UE.

W oczywisty sposób orzeczenia te zagrażały jednolitości procesu przejmowania wpływu nad wymiarem sprawiedliwości przez obóz rządzący. Aby zniwelować to ryzyko, większość rządząca instrumentalnie wykorzystywała Trybunał Konstytucyjny do legalizowania swoich celów.

Postępowania przed TK dotyczące zgodności przepisów prawa UE z konstytucją

W 2021 r. do Trybunału Konstytucyjnego wniesiono dwa wnioski dotyczące kontroli konstytucyjności poszczególnych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej.

Pierwszy z tych wniosków wniósł do Trybunału Konstytucyjnego w marcu 2021 r. prezes Rady Ministrów, domagając się zbadania zgodności z konstytucją artykułów 4 ust. 3 oraz 19 TUE w zakresie, w jakim uprawniają one lub zobowiązują organ stosujący prawo do odstąpienia od stosowania Konstytucji RP lub nakazuje stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z konstytucją oraz uprawniają sąd do przeprowadzenia kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez prezydenta RP oraz kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącej wystąpienia z wnioskiem do prezydenta RP o mianowanie sędziego.

Z kolei w czerwcu 2021 r. grupa posłów złożyła wniosek o kontrolę zgodności z konstytucją art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu UE rozumianego sposób, który pozwala Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej na wydawanie środków tymczasowych nakazujących państwom członkowskim określone kształtowanie m.in. składu i powoływania sądów (sprawa K 5/21).

Obydwa wnioski miały na celu podważenie zasady pierwszeństwa prawa unijnego oraz ograniczenia stosowania w polskim porządku prawnym wyroków TSUE odnoszących się do reformy wymiaru sprawiedliwości. Postępowanie w obydwu tych sprawach jest w toku.

5.2. POSTĘPOWANIA PRZED TK W SPRAWIE POSZCZEGÓLNYCH ZMIAN W WYMIARZE SPRAWIEDLIWOŚCI A PRAWA UE

W ostatnich latach Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się kilkakrotnie w sprawie zmian w wymiarze sprawiedliwości. Część z tych zmian (jak np. utworzenie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego czy kształt i funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa) jest przedmiotem postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym podmioty, których niezależność jest kwestionowana, wnioskowały o kontrolę konstytucyjności poszczególnych przepisów prawa unijnego, która w praktyce dążyła do zanegowania skutków orzeczeń TSUE.

Tak było w przypadku postanowienia o środkach tymczasowych⁹⁴ wydanego przez TSUE w kwietniu 2020 r., które nakazało polskim władzom zawieszenie stosowania przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym regulującym prace Izby Dyscyplinarnej. Dzień po decyzji TSUE Izba Dyscyplinarna skierowała do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne dotyczące tego, czy przepisy Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim skutkują obowiązkiem państwa członkowskiego do wykonania środków tymczasowych TSUE, są zgodne z konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok⁹⁵ w tej sprawie 14 lipca 2021 r., w którym przyznał rację Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i zanegował prawo TSUE do nakładania *ultra vires* zobowiązań na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej przez wydawanie środków tymczasowych odnoszących się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed nimi.

Dodatkowo przed Trybunałem Konstytucyjnym toczą się inne postępowania zainicjowane przez Izbę Dyscyplinarną, dotyczące m.in.:

- konstytucyjności wybranych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym odnoszące się do Izby Dyscyplinarnej (sygn. P 3/20);

94 Postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r., C-791/19 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, LEX nr 2912706.

95 Wyrok TK z 14 lipca 2021 w sprawie P 7/20.

- konstytucyjności przepisów kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim pozwala on na badanie okoliczności prawidłowości powołania sędziego przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (P 2/20);
- zgodności z konstytucją przepisów kodeksu postępowania karnego rozumianego w ten sposób, że podlega rozpoznaniu wniosek o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości powołania sędziego przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek KRS w jej obecnym kształcie (P 22/19).

Ponadto w 2020 r. Krajowa Rada Sądownictwa wniosła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie przepisów kodeksu postępowania karnego i cywilnego w zakresie, w jakim dopuszczają one badanie tego, czy skład sędziowski orzekający w sprawie był prawidłowo ukształtowany, jeśli brała w nim udział osoba powołana z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa w jej obecnym kształcie (sprawa K 3/20⁹⁶). Postępowanie w tej sprawie jest w toku.

W większość tych spraw Trybunał Konstytucyjny bardzo ściśle wykladał art. 8 konstytucji (zasada nadrzędności konstytucji), w ogóle nie dostrzegając roli standardów minimum w ochronie praw człowieka ustanowionych w prawie międzynarodowym (w tym w prawie UE), które uwzględniają m.in. prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego zgodnie z ustawą. Efektem tych sytuacji były orzeczenia, w których Trybunał Konstytucyjny z jednej strony stopniowo osłabiał standard prawa do sądu obowiązujący na gruncie polskiej konstytucji, a z drugiej podważał mechanizmy integracji europejskiej, dając pretekst do nieuznawania decyzji TSUE zarówno polskim władzom, jak i tym innych państw, które chciałyby podążać podobną drogą.

Wyrok w sprawie uchwały trzech połączonych izb SN

W 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok w sprawie z pytania prejudycjalnego Sądu Najwyższego dotyczące niezależności Izby Dyscyplinarnej i wpływu udziału nowej, upolitycznionej Krajowej Rady Sądownictwa na status powoływanych przez nią sędziów. W wyroku TSUE wskazał na kryteria, którymi powinien kierować się sąd krajowy przy ocenie niezawisłości sędziów. Wykonując ten wyrok, w orzeczeniu

96 Zbliżony wniosek wniósł również prezydent RP (sygnatura K 2/20) oraz prezes Rady Ministrów (sygnatura K 5/20).

z 5 grudnia 2019 r. Sąd Najwyższy uznał, że Izba Dyscyplinarna SN nie jest sądem w rozumieniu prawa UE, a obecna KRS nie jest organem bezstronnym i niezawisłym⁹⁷. W orzecznictwie jednak zaczęły pojawiać się rozbieżności, dlatego że np. w orzeczeniach Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej zaczął kształtować się pogląd, w świetle którego niedopuszczalne jest kwestionowanie statusu sędziego powołanego przez prezydenta RP.⁹⁸

W obliczu tych rozbieżności pierwsza prezes Sądu Najwyższego zwróciła się z wnioskiem do trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały odnoszącej się do problemu bezwzględnych przyczyn odwoławczych w postępowaniu karnym i nieważności postępowania w postępowaniu cywilnym w sytuacji, gdy w skład sądu wchodził sędziowie powołani z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa w jej obecnym kształcie. Sąd Najwyższy w składzie trzech połączonych izb podjął uchwałę dotyczącą tego zagadnienia 23 stycznia 2020 roku⁹⁹.

W odniesieniu do sędziów powołanych przez KRS Sąd Najwyższy rozgraniczył sytuacje, w których sędziowie byli powołani do Sądu Najwyższego albo do sądów powszechnych. W odniesieniu do sędziów powołanych do izb Sądu Najwyższego innych niż Izba Dyscyplinarna Sąd Najwyższy wskazał, że po dacie podjęcia uchwały ich udział w składzie sędziowskim będzie skutkował uznaniem sądu za nienależycie obsadzony, a co za tym idzie – uznaniem postępowania za nieważne. Z kolei w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej Sąd Najwyższy uznał, że każde postępowanie toczące się przed tą izbą, niezależnie od tego czy przed czy po podjęciu uchwały, jest nieważne.

Z kolei w odniesieniu do sędziów mianowanych przez KRS do sądów powszechnych uchwała SN zrelatywizowała wpływ ich udziału w orzekaniu na nieważność postępowania

97 Wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18.

98 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2019 r., sygn. akt I CSK 183/18, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2019 r. sygn. akt I NO 55/18, uchwała Izby Dyscyplinarnej SN z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II DSI 54/18. Fragment za: Szuleka M., Wolny M., Kalisz M., 2020. *Pandemia. Kryzys praworządności. Wyzwania dla praw człowieka*, dostępne pod adresem: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/02/2020.Pandemia-kryzys-praworzadnosci-wyzwania-dla-praw-czlowieka-01-02.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2021 r.).

99 Uchwała składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. BSA I-4110-1/20).

lub zaistnienie bezwzględnej przyczyny odwoławczej. W uchwale SN wskazano, że wadliwość postępowania z udziałem takich sędziów może powstać w sytuacji, gdy sąd badający te okoliczności dojdzie do przekonania, że sposób powołania sędziego przez KRS w konkretnych przypadkach prowadzi do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności sądu. W odniesieniu do postępowań cywilnych uchwała kształtowała skutki na przyszłość. Nie znajdowała tym samym zastosowania do orzeczeń wydanych przed dniem jej podjęcia. W stosunku do postępowań karnych nie dotyczyła orzeczeń już wydanych, jak i tych, które miały być wydane w dniu podjęcia uchwały. W efekcie nie tworzyła możliwości kwestionowania orzeczeń wydanych przez sąd powszechny przed datą jej wydania¹⁰⁰.

Uchwała Sądu Najwyższego została krytycznie odebrana przez większość rządzącą, która zainicjowała w tej sprawie dwa postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W pierwszej sprawie marszałek Sejmu złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego co do zaistnienia rzekomych sporów kompetencyjnych pomiędzy Sądem Najwyższym oraz Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej, a także Sądem Najwyższym i prezydentem RP. Oba podniesione spory kompetencyjne w istocie służyły zanegowaniu kompetencji Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia postawionego przed nim pytania prawnego dotyczącego niezależności Krajowej Rady Sądownictwa i sędziów powołanych przez tą Radę.

Drugie z postępowań zostało zainicjowane wnioskiem prezesa Rady Ministrów o kontrolę konstytucyjności uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego, mimo, że uchwały Sądu Najwyższego wprost nie są wymienione w katalogu źródeł prawa podlegających kontroli przez Trybunał Konstytucyjny.

W obydwu postępowaniach podniesiono podobne argumenty dotyczące prymatu konstytucji nad prawem unijnym. W obydwu wnioskach wskazywano, że konstytucja kształtuje standard sędziowskiej niezawisłości w inny sposób, niż czynią to organy Unii. Tym samym to standard narzucany przez konstytucję powinien być brany pod uwagę przy ocenie rozwiązań wprowadzanych w wymiarze sprawiedliwości, a nie standard unijny. Założenia takie są jednak błędne. Po pierwsze, opierają się na fałszywej tezie, że standardy ustanowione przez konstytucję oraz prawo Unii Europejskiej w znaczący sposób różnią

100 Fragment za: Szuleka M., Wolny M., Kalisz M., 2020. *Pandemia. Kryzys praworządności...*, dz. cyt.

się od siebie. Jednak obydwa te systemy prawne opierają się na tych samych standardach międzynarodowych w zakresie ochrony praw człowieka, które wprost wymieniają prawo jednostki do sądu niezależnego, bezstronnego i ustanowionego zgodnie z ustawą (właściwego). Nie ma zatem żadnego powodu, żeby przyjąć na gruncie polskiej konstytucji odmienną interpretację tych pojęć niż przyjmowana jest przez ETPC, a stamtąd włączona do prawa Unii Europejskiej.

Po drugie, nawet gdyby przyjąć, że standardy te w sposób znaczący różnią się od siebie, to zasada prymatu konstytucji nie oznacza, że władze Rzeczypospolitej Polskiej powinny stosować jedynie standard krajowy, a pomijać standard unijny. Warto wskazać, że na mocy art. 8 i 9 konstytucji Polska zobowiązana jest stosować oba wspomniane standardy. Oznacza to, że w przypadku konfliktu pomiędzy nimi nie może wybrać tego, który bardziej jej odpowiada, lecz musi zagwarantować rozwiązania odpowiadające wyższemu z nich. W takim ujęciu teoretycznie słabszy standard konstytucyjny traci na znaczeniu. Standardem minimalnym stają się zaś wiążące normy prawa międzynarodowego, w tym normy prawa UE. Tak bowiem działa międzynarodowy system ochrony praw człowieka. Dodatkowo w myśl postanowień Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów¹⁰¹ państwa strony nie mogą powoływać się na uregulowania wewnętrzne po to, aby odstąpić od stosowania zobowiązań międzynarodowych.

Bez względu jednak na te wątpliwości Trybunał Konstytucyjny w kwietniu 2020 r. wydał wyroki w obydwu tych sprawach. W orzeczeniu dotyczącym domniemanego sportu kompetencyjnego¹⁰² TK zaznaczył, że TUE ani TFUE „nie przewidują dla UE żadnych kompetencji w zakresie organizacji, ustroju i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego”. W zupełności pominął przy tym w swoim wywodzie argumenty wynikające z art. 19 TUE stanowiące o prawie do skutecznej ochrony sądowej.

W sprawie dotyczącej zgodności z konstytucją uchwały trzech połączonych izb Sądu Najwyższego TK wskazał zaś, że kwestionowana uchwała Sądu Najwyższego poprzez zlekceważenie regulacji art. 8 ust. 1 konstytucji (stanowiącego, że konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej) naruszyła unijną zasadę współpracy. Paradoksalnie, analizując

101 Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439), art. 27.

102 Postanowienie TK z 21 kwietnia 2020 r., Kpt 1/20, M.P. 2020, nr 379.

to orzeczenie, można byłoby dojść do wniosku, że pozostawało ono w teorii w duchu wzajemnego dialogu i poszanowania obu porządków prawnych. W istocie jednak było próbą zanegowania skutków orzeczenia TSUE z 19 listopada 2019 roku.

5.3. ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH USTROJU PAŃSTWA

Wyrok w sprawie przepisów wprowadzających dwie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Z inicjatywy rzecznika praw obywatelskich Trybunał Konstytucyjny odniósł się¹⁰³ również do trzech nowych ustaw regulujących pracę Trybunału Konstytucyjnego przyjętych w listopadzie 2016 roku¹⁰⁴. W swoim wniosku RPO zidentyfikował kilka problemów konstytucyjnych:

- rozwiązania pozwalające na zwolnienie pracowników biura Trybunału Konstytucyjnego w związku z reorganizacją tej jednostki;
- zarządzenie publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez osobę pełniącą obowiązki prezesa Trybunału;
- przydzielania spraw osobom wybranym na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego bez ważnej podstawy prawnej;
- możliwości złożenia przez prezydenta RP wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego Trybunału Konstytucyjnego;
- braku możliwości orzekania o przepisach, które utraciły moc obowiązującą.

Trybunał odrzucił jednak wszystkie argumenty rzecznika, powołując się m.in. na to, że ustawodawca spełnił wymogi wynikające z konstytucyjnej zasady ochrony pracy, gwarantując zwalnianym osobom odprawy. Pominął przy tym fakt, że zaskarżona regulacja pozwalała na arbitralne zakończenie stosunku pracy z każdym pracownikiem biura TK,

103 Wyrok TK z 24 października 2017 r., K 1/17, OTK-A 2017, nr 79.

104 *Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422); *Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393); *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. U. poz. 2074 z późn. zm.).

prowadząc faktycznie do jego paraliżu. W zakresie publikacji rozstrzygnięć Trybunał podniósł, że jest to forma zapewnienia pewności i bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Wreszcie wprowadzone rozwiązania w zakresie przydzielania spraw uznał za normy abstrakcyjne, dotyczące wszystkich sędziów Trybunału Konstytucyjnego i niemające związku ze statusem trzech kwestionowanych osób zasiadających w Trybunale (z których jedna była przewodniczącym w przedmiotowej sprawie).

Jednocześnie Trybunał umorzył postępowanie w zakresie przepisów regulujących podstawy umorzenia postępowania przed Trybunałem, uznając, że nie jest kompetentny do oceny świadomych decyzji prawodawcy o pominięciu pewnych rozwiązań.

Z poglądami tymi nie zgodził się sędzia Leon Kieres, argumentując w swoim zdaniu odrębnym, że zaskarżona regulacja nie zawierała ustawowych kryteriów wyboru pracowników biura Trybunału Konstytucyjnego, którzy mieliby być zwolnieni. Nie gwarantowała tym samym, że w nowej jednostce organizacyjnej znajdą zatrudnienie jedynie najlepsi z nich.

Sędzia Leon Kieres podważył jednocześnie założenie przyjęte przez Trybunał, że wydając wcześniejsze orzeczenia¹⁰⁵, TK działał z naruszeniem prawa. W jego ocenie Trybunał w omawianych orzeczeniach dostarczył przekonujących dowodów pozwalających mu na procedowanie z pominięciem części regulacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁰⁶. Sędzia Kieres wskazał, że tych twierdzeń nie podważył Trybunał Konstytucyjny oceniający przedmiotową sprawę.

Odnosząc się do jej meritum, wskazał zaś, że ustawodawca nie jest kompetentny do tego, aby decydować, które orzeczenia TK podlegają publikacji, a które nie.

105 Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, nr 31., wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, OTK-A 2016, nr 71, Wyrok TK z 7 listopada 2016 r., K 44/16, OTK-A 2016, nr 86.

106 W omawianych orzeczeniach Trybunał orzekł z pominięciem części przepisów ustawy regulującej pracę Trybunału Konstytucyjnego, które *de facto* wyłączały zdolność Trybunału Konstytucyjnego do rozpoznawania jego głównej funkcji.

W kontekście sędziów TK dopuszczonych do orzekania zwrócił zaś uwagę, że rolą omawianej regulacji było stworzenie drogi osobie pełniącej funkcję prezesa Trybunału Konstytucyjnego do poszerzenia składu Trybunału o trzy osoby wybrane na miejsce już zajęte. Wreszcie zwrócił uwagę, że w toku procesu legislacyjnego Sejm nie przeanalizował nowych podstaw umorzenia postępowania przed TK. W tym kontekście, jego zdaniem, trudno mówić o tym, aby decyzja w tym przedmiocie miała charakter świadomy. W znaczny sposób dyskwalifikuje to pogląd wyrażony przez Trybunał, że kwestia ta ma charakter świadomego zaniechania legislacyjnego, a nie pominięcia legislacyjnego. Sędzia Leon Kieres zwrócił przy tym uwagę, że obecny kształt przepisów dot. umorzenia postępowania nie koresponduje z funkcją pytań prawnych kierowanych przez sądy, które często oparte są na stanie prawnym już formalnie nieobowiązującym.

Wyroki w sprawie Krajowej Rady Sądownictwa

W wyroku z 20 czerwca 2017 r.¹⁰⁷ Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z konstytucją zasady wyboru sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa. Uznał, że sprzeczne z nią są przyjęta przez Radę zasada wyboru poszczególnych sędziowskich członków KRS na indywidualną kadencję, jak również zróżnicowanie sposobu ich wyboru na poszczególnych poziomach sądownictwa. Wskazał jednocześnie, że nie zgadza się z kwestią poruszoną przez TK w sprawie K 25/07, w której wskazano, że konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów. Wyrok ten posłużył ustawodawcy jako pretekst do przedterminowego zakończenia kadencji Krajowej Rady Sądownictwa i dokonania zmiany sposobu wyboru sędziowskich członków KRS. W ich efekcie prawo wyboru sędziów – członków KRS przeszło na Sejm.

Kwestia ta stała się przedmiotem innego orzeczenia TK¹⁰⁸, zainicjowanego wnioskiem grupy senatorów Prawa i Sprawiedliwości oraz samej Krajowej Rady Sądownictwa. Jak już było wskazane, drugi z omawianych wniosków został przez Trybunał faktycznie zakwestionowany jako pozorny. Z uwagi jednak na wniosek senatorów TK podjął się merytorycznej oceny przedłożonego przed nim problemu, a więc dopuszczalności przyznania Sejmowi prawa do wyboru sędziowskich członków KRS. Analizując tę kwestię,

107 Wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., K 5/17, OTK-A 2017, nr 48.

108 Wyrok TK z 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK-A 2019, nr 17.

TK uznał, że została ona świadomie pominięta przez ustrojodawcę, co otwierało ustawodawcy zwykłą drogę do uregulowania tej kwestii w ustawie. Trybunał nie ocenił tej kwestii jednak z perspektywy art. 187 ust. 1 pkt 3 konstytucji, a w szczególności tego, czy wyczerpująco określa on kompetencje kreacyjne Sejmu i Senatu w stosunku do Krajowej Rady Sądownictwa. Jednocześnie TK uznał za niekonstytucyjne przepisy ustawy pozwalające na wniesienie odwołania od niektórych decyzji Krajowej Rady Sądownictwa do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wyrok w sprawie kadencji rzecznika praw obywatelskich

We wrześniu 2020 r. upływała pięcioletnia kadencja rzecznika praw obywatelskich prof. Adama Bodnara. Jednak większość rządząca nie przedstawiła swojego kandydata na to stanowisko, a jedyną kandydatką była zgłoszona przez opozycję Zuzanna Rudzińska-Bluszcz popierana również przez ponad 1000 organizacji społecznych. W obliczu braku wyboru następcy i zgodnie z ustawą o RPO Adam Bodnar kontynuował swoją pracę na stanowisku rzecznika.

Z końcem września, po negatywnym zaopiniowaniu kandydatury Zuzanny Rudzińskiej-Bluszcz na stanowisko RPO, posłowie większości rządzącej złożyli do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności z konstytucją przepisu ustawy o RPO, który pozwalał na pełnienie obowiązków przez dotychczasowego rzecznika do czasu wyboru jego następcy (sprawa K 20/20).

Rozprawa w tej sprawie była dziesięciokrotnie odraczana aż do kwietnia 2021 roku. W wyroku z 15 kwietnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny uznał przepis pozwalający na pełnienie obowiązków przez dotychczasowego rzecznika praw obywatelskich po upływie kadencji za sprzeczny z konstytucją. Trybunał orzekł, że określona kadencja, ma być „gwarancją daną zarówno danemu organowi, jak i jego otoczeniu zewnętrznemu. Dla organu oznacza, że może on korzystać swobodnie ze swoich pełnomocnictw w granicach pewnych ram czasowych, dla jego otoczenia zaś jest to pewność, że dany organ te pełnomocnictwa posiada, skoro nie upłynął czas, na który zostały mu one przydzielone”. Trybunał stwierdził, że możliwość kontynuowania wykonywania obowiązków po upływie kadencji przez RPO może przełożyć się na to, iż interesy obywateli szukający pomocy

w urzędzie rzecznika będą zagrożone, gdyż RPO nie będzie miał prawidłowej legitymacji do działania w ich sprawie.

Trybunał Konstytucyjny zdecydował „w trosce o zachowanie ciągłości ochrony praw i wolności obywateli”, że wyrok wejdzie w życie trzy miesiące później, liczone od daty publikacji wyroku w Dzienniku Ustaw (w praktyce do 15 lipca 2021 r.).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wzbudził szereg kontrowersji. Po pierwsze, Trybunał pominął, iż takie rozwiązanie dotyczące pełnienia funkcji po upływie kadencji stosowane jest w odniesieniu do prezesów NBP czy Naczelnej Izby Kontroli. Po drugie, wyrok Trybunału Konstytucyjnego był odebrany jako *de facto* zmuszenie dotychczasowego rzecznika praw obywatelskich do odstąpienia od wykonywanych obowiązków w sytuacji, gdy większość rządząca wielokrotnie krytykowała prof. Adama Bodnara i nie wyłoniła jego następcy.

5.4. ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W SPRAWACH ISTOTNYCH Z ZAKRESU OCHRONY PRAW PODSTAWOWYCH

Od 2017 r. Trybunał Konstytucyjny wydał szereg orzeczeń w sprawach, które mają fundamentalne znaczenie dla systemu ochrony praw człowieka w Polsce i gwarancji ochrony tych praw. Trybunał Konstytucyjny został wykorzystany przez większość rządzącą do legitymowania wprowadzanych zmian lub usuwania z porządku prawnego przepisów o istotnym znaczeniu dla ochrony praw człowieka, które z różnych powodów politycznych nie zostały nowelizowane w trybie prac parlamentarnych. Dotyczy to m.in. wolności zgromadzeń, zakazu dyskryminacji w dostępie do dóbr i usług oraz dostępu do aborcji.

Wolność zgromadzeń

W 2016 r. Sejm znowelizował ustawę Prawo o zgromadzeniach, która wprowadziła nową kategorię zgromadzeń, tzw. zgromadzenia cykliczne. Zgodnie z nową ustawą zgromadzeniem cyklicznym jest zgromadzenie organizowane „w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej cztery razy w roku według opracowanego terminarza lub co

najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych”, a decyzję na zgromadzenie cykliczne wydaje wojewoda. Zgromadzenia o statusie cyklicznym mają pierwszeństwo w organizacji względem zwykłych zgromadzeń zgłoszonych w podobnym czasie i miejscu.

W opinii publicznej wprowadzone zmiany zostały odebrane jako próba ograniczenia organizacji tzw. kontrmiesięcznic (zgromadzeń odbywających się w odpowiedzi na zgromadzenia organizowane przez polityków Prawa i Sprawiedliwości każdego dziesiątego dnia miesiąca i upamiętniające katastrofę lotniczą w Smoleńsku w 2010 r.).

Przed podpisaniem ustawy prezydent RP skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego. W marcu 2017 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym uznał wprowadzone zmiany za zgodne z konstytucją¹⁰⁹. Do wyroku czterej sędziowie: Leon Kieres, Piotr Pszczółkowski, Małgorzata Pyziak-Szafnicka i Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz zgłosili zdanie odrębne. Sędziowie w zwrócili w nich uwagę m.in. na fakt, że Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznał istoty sprawy, błędnie ocenił nakaz równego traktowania płynący z konstytucji, ale również na to, że wyrok zapadł z udziałem trzech osób wybranych na stanowisko sędziego TK bez ważnej podstawy prawnej.

Wprowadzone przez Sejm i zaakceptowane przez Trybunał Konstytucyjny zmiany w zakresie wolności zgromadzeń w istotny sposób w praktyce wpłynęły na swobodę korzystania z tej wolności, w szczególności w przypadku kolizji zgromadzeń cyklicznych ze zgromadzeniami spontanicznymi. Rzecznik praw obywatelskich i organizacje społeczne wskazywały, że decyzja o zakazie zgromadzenia w przypadku kolizji ze zgromadzeniami cyklicznymi nie dotyczy zgromadzeń zgłoszonych w trybie uproszczonym. Taki pogląd był odzwierciedlony w części postępowań przed sądami powszechnymi rozpatrującymi odwołania organizatorów zgromadzeń uproszczonych. W opinii rzecznika praw obywatelskich „wolność zgromadzeń jest źrenicą wolności; tymczasem jest ona dziś w Polsce naruszana przez obecną ustawę o zgromadzeniach oraz skutek działań władz”¹¹⁰.

109 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17.

110 Rzecznik praw obywatelskich, *Wolność zgromadzeń w Polsce jest naruszana, a to źrenica wolności. JAK JĄ PRZYWRÓCIĆ – raport RPO*, dostępne pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wolnosc-zgromadzen-w-polsce-jest-naruszana-zrenica-wolnosci-raport-rpo> (dostęp 5 sierpnia 2021 r.).

Zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną – tzw. sprawa drukarza

Początek tzw. sprawy drukarza z Łodzi sięga 2015 r., kiedy pracownik drukarni odmówił wydrukowania materiałów promocyjnych dla Fundacji LGBT Business Forum. Wyrokiem sądu rejonowego drukarz został skazany na podstawie art. 138 Kodeksu wykroczeń, który zakazywał osobom zajmującym się zawodowo świadczeniem usług umyślnego i bez uzasadnionej przyczyny odmawiania świadczenia, do którego jest zobowiązany. Wyrok w sprawie drukarza był precedensowy, gdyż potwierdzał, że osoby LGBT nie mogą być dyskryminowane ze względu na swoją orientację w dostępie do usług. Wyrok został utrzymany przez sąd okręgowy.

W grudniu 2017 r. prokurator generalny złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z konstytucją art. 138 Kodeksu wykroczeń. Prokurator generalny wskazywał, że kwestionowany przepis jest niezgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności i do realizacji celów wynikających z tego przepisu wystarczają środki cywilnoprawne. Ponadto prokurator generalny był zdania, że zaskarżony przepis „może nakładać na osobę zajmującą się zawodowo świadczeniem usług obowiązek działania wbrew sumieniu lub wyznaniu pod rygorem poniesienia odpowiedzialności za wykroczenie”.

W czerwcu 2019 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym orzekł, że art. 138 Kodeksu wykroczeń w części zawierającej słowa „albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany” jest niezgodny z konstytucją¹¹¹. Trybunał podzielił część argumentacji prokuratora generalnego i orzekł, że pojęcia „być zobowiązanym do świadczenia usługi” czy „nieuzasadniona odmowa świadczenia usługi” są niedookreślone i mogą prowadzić w praktyce do ich wykładni tak szerokiej, że nie znajdzie ona uzasadnienia w konstytucyjnych zasadach i wartościach.

Do wyroku zdanie odrębne zgłosił sędzia Leon Kieres. Wskazywał w nim, że kontrola konstytucyjności przepisu powinna uwzględniać inne wzorce kontroli, takie jak zakaz dyskryminacji czy ochrony konsumentów. Po drugie, w opinii sędziego Kieresa, zaskarżony przepis spełniał wymogi proporcjonalności (ustawodawca uznał czyn za wykroczenie, a nie przestępstwo, przewidziana za nie sankcja nie była wygórowana, a strona obwiniona

111 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., K 16/17.

mogła dochodzić swoich racji w postępowaniu wykroczeniowym z zachowaniem wszystkich gwarancji procesowych). Podobnie jak przy wyroku dotyczącym aborcji, również w tym zdaniu odrębnym sędzia Kieres wskazał, że jeśli przedstawiciele większości rządzącej (np. prokurator generalny, a więc jednocześnie minister sprawiedliwości) kwestionują pewien przepis, to mogą dążyć do jego zmiany na drodze postępowania legislacyjnego. Zdaniem sędziego Kieresa „Trybunał Konstytucyjny nie powinien być miejscem »spychania« spraw »niewygodnych« dla podmiotów wyposażonych w prawo do inicjatywy ustawodawczej”.

W odpowiedzi na wyrok TK Prokuratura Okręgowa w Łodzi na polecenie prokuratora generalnego złożyła wniosek o wznowienie postępowania ws. drukarza. W grudniu 2019 r. Sąd Apelacyjny w Łodzi uchylił wyrok skazujący i umorzył postępowanie. Od tego wyroku apelację do Sądu Najwyższego złożyła pokrzywdzona organizacja. W grudniu 2020 r. Sąd Najwyższy utrzymał wyrok w mocy wskazując, że nie istnieje środek prawny, który pozwalałby Sądowi Najwyższemu na kontrolowanie prawidłowości orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego¹¹².

Dostęp do aborcji

Trybunał Konstytucyjny 22 października 2020 r. w pełnym składzie wydał wyrok w sprawie zgodności z konstytucją przepisu ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży zezwalającego na przeprowadzenie zabiegu aborcji ze względów embriopatologicznych. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten jest niezgodny z konstytucją.

Postępowanie zostało zainicjowane przez grupę posłów większości rządzącej. W swoim wniosku posłowie wskazywali, że artykuł ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży w zakresie, w jakim dopuszcza terminację ciąży ze względu na wyniki badań prenatalnych lub innych przesłanek wskazujących na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu, jest niezgodny z konstytucyjnymi wartościami równości wobec prawa i prawnej ochrony

112 Kampania Przeciw Homofobii, *Sprawa drukarza z Łodzi wraca do Sądu Najwyższego. To walka o praworządną Polskę!*, dostępne pod adresem: <https://kph.org.pl/sprawa-drukarza-z-lodzi-wraca-do-sadu-najwyzszego-to-walka-o-praworzadna-polske/> (dostęp 4 sierpnia 2021 r.).

życia. Wnioskodawcy wskazywali, że przepis ten „legalizuje praktyki eugeniczne w zakresie prawa do życia dziecka jeszcze nieurodzonego oraz uzależnia ochronę prawa do życia dziecka jeszcze nieurodzonego od jego stanu zdrowia, co stanowi zakazaną bezpośrednio dyskryminację”. Wnioskodawcy wskazywali również na niezgodność z konstytucją przepisu ustawy określającego moment ciąży, do którego w przewidzianych w ustawie warunkach można przeprowadzić aborcję.

Trybunał Konstytucyjny w części podzielił tę argumentację. W wyroku nawiązał on do wcześniej wyrażonego w orzecznictwie Trybunału poglądu, że życie ludzkie jest wartością w każdej fazie rozwoju i jako takie powinno być chronione przez ustawodawcę. Ponadto Trybunał uznał, że dziecko nienarodzone jest istotą ludzką, której przysługuje przyrodzona i niezbywalna godność. Na tej podstawie Trybunał dokonał rozstrzygnięcia pomiędzy konfliktem dwóch dóbr chronionych prawem, jakim są dobro dziecka nieurodzonego i dobra innych osób – w tym przede wszystkim matki. Trybunał stwierdził, że prawdopodobieństwo nieodwracalnego upośledzenia płodu może wiązać się z zagrożeniem dla życia i zdrowia matki, jednak w obiegu prawnym pozostaje przesłanka umożliwiająca przeprowadzenie aborcji właśnie w oparciu o ryzyko dla stanu zdrowia matki. Trybunał uznał, że sam fakt upośledzenia płodu nie może być samodzielną przesłanką dopuszczającą przerwanie ciąży.

Zdanie odrębne do wyroku złożyli sędziowie Leon Kieres i Piotr Pszczołkowski. W swoim zdaniu odrębnym sędzia Kieres wskazał, że „kobietom w ciąży i ich rodzinom, które otrzymują informację o dużym prawdopodobieństwie wystąpienia u dziecka ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia albo poważnej choroby zagrażającej jego życiu, należy się szacunek, współczucie i wsparcie. Państwo powinno udzielać im niezbędnej pomocy, a nie zmuszać do heroizmu”. Po drugie, wskazał również, że postępowanie przed TK powinno zostać umorzone ze względu na toczący się od prawie trzech lat proces legislacyjny w sprawie zaostrzenia dostępu do aborcji.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w praktyce uczynił dostęp do legalnej aborcji niemożliwym. Z danych Ministerstwa Zdrowia wynika, że w 2019 r. na 1110 zabiegów aborcji aż

1074 było przeprowadzonych ze względu na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego uszkodzenia płodu¹¹³.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wywołało masowe protesty społeczne. Szacuje się, że z końcem października 2020 r. zorganizowanych było ponad 400 protestów, w których łącznie wzięło udział prawie 430 tysięcy osób¹¹⁴ – były to również największe protesty w Polsce od przełomu 1989 roku.

W odpowiedzi na wyrok Trybunału Konstytucyjnego ponad tysiąc kobiet złożyło skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, podnosząc potencjalne naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ze względu na wyrok TK uniemożliwiający dostęp do aborcji. W lipcu 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka zakomunikował polskiemu rządowi 12 z tych spraw. W skargach do ETPC skarżące podniosły potencjalne naruszenie art. 8 Konwencji (prawa do prywatności i życia rodzinnego) poprzez wydanie wyroku TK jako niezgodnego z prawem, na co wpływ miał nieprawidłowy skład orzekający¹¹⁵.

Konstytucyjne granice prawa łaski

Decyzja prezydenta RP o zastosowaniu prawa łaski w stosunku do osób nieskazanych prawomocnym wyrokiem sądowym wzbudziła liczne kontrowersje. W oczywisty sposób stanowiła ona przedmiot ingerencji w chronione konstytucyjnie prawo pokrzywdzonego do sądu. Problematyka ta stała się następnie przedmiotem uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, w której SN uznał, że „zastosowanie prawa łaski przed datą prawomocności wyroku nie wywołuje skutków procesowych”¹¹⁶.

113 Puls Medycyny, *Oficjalne dane o legalnej aborcji w Polsce: 1110 zabiegów przerwania ciąży w 2019 r.*, dostępne pod adresem: <https://pulsmedycyny.pl/oficjalne-dane-o-legalnej-aborcji-w-polsce-1110-zabiegow-przerwania-ciazy-w-2019-r-999603> (dostęp 4 sierpnia 2021 r.).

114 Dziennik Gazeta Prawna, *Komendant Główny Policji o protestach: zatrzymano blisko 80 osób; prowadzonych jest ponad 100 postępowań ws. dewastacji*, dostępne pod adresem: <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1494857,komendant-glowny-policji-o-protestach-zatrzymano-blisko-80-osob-prowadzonych-jest-ponad-100-postepowan-ws-dewastacji.html> (dostęp 4 sierpnia 2021 r.).

115 *Sprawy K.B. i inni przeciwko Polsce, K.C. i inni przeciwko Polsce oraz A.L.-B i inni przeciwko Polsce* nr. 1819/21, 3682/21, 4957/21, 6217/21, 3639/21, 4188/21, 5876/21, 6030/21, 3801/21, 4218/21, 5114/21 i 5390/21.

116 Uchwała SN(7) z 31 maja 2017 r., I KZP 4/17, OSNKW 2017, nr 7, poz. 37.

Kwestia granic prezydenckiego prawa łaski stała się następnie przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 17 lipca 2018 r.¹¹⁷ TK uznał za niekonstytucyjne przepisy Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie, w jakim nie czynią one aktu abolicji indywidualnej negatywną przesłanką prowadzenia postępowania na ich podstawie.

W zdaniu odrębnym do tego wyroku sędzia Leon Kieres zwrócił uwagę, że wykładnia prezydenckiego prawa łaski musi uwzględniać szerszy kontekst konstytucyjny, w tym współstosowanie przepisów konstytucji regulujących tę kwestię. W jego ocenie oznacza to konieczność wąskiej interpretacji prawa łaski, a więc wyłączenie z niej abolicji indywidualnej. Jak wskazał, „tylko w ten sposób można bowiem zharmonizować tę prerogatywę z pozostałymi postanowieniami konstytucyjnymi”¹¹⁸.

117 Wyrok TK z 17 lipca 2018 r., K 9/17, OTK-A 2018, nr 48. Zob. również wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., K 8/17, OTK-A 2019, nr 34.

118 Zdanie odrębne sędziego TK Leona Kieresa do wyroku TK z 17 lipca 2018 r., K 9/17, OTK-A 2018, nr 48.

6. Spór międzynarodowy dotyczący funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego

Od 2015 r. sytuacja w Trybunale Konstytucyjnym stała się przedmiotem uważnej obserwacji instytucji międzynarodowych: Unii Europejskiej, Rady Europy i ONZ.

6.1. UNIA EUROPEJSKA

Od końca 2015 r. Parlament Europejski przyjął cztery rezolucje poświęcone bezpośrednio sytuacji w Polsce oraz zmianom w sądownictwie¹¹⁹, w każdej z tych rezolucji Parlament Europejski odwoływał się do sytuacji w Trybunale Konstytucyjnym.

W rezolucjach, Parlament Europejski wskazywał m.in. że „ustawy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego przyjęte 22 grudnia 2015 r. i 22 lipca 2016 r., a także pakiet trzech ustaw przyjętych pod koniec 2016 r. poważnie osłabiły niezależność i legitymację Trybunału

119 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP))*, dostęp pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0123_PL.html (dostęp 3 sierpnia 2021 r.), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (2016/2774(RSP))*, dostęp pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0344_PL.html (dostęp 3 sierpnia 2021 r.), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP))*, dostęp pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0442_PL.html (dostęp 3 sierpnia 2021 r.) oraz *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE))*, dostęp pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0225_PL.html (dostęp 3 sierpnia 2021 r.).

Konstytucyjnego”, a skutki faktycznego paraliżu Trybunału Konstytucyjnego w Polsce zagrażają „demokracji, prawom człowieka i praworządności”. W ostatniej rezolucji, z 2020 r., Parlament Europejski wezwał również Komisję Europejską do rozważenia wszczęcia „postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z ustawodawstwem dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego”.

Dodatkowo w ciągu ostatnich sześciu lat Parlament Europejski przyjął wiele innych rezolucji, pośrednio nawiązując do skutków kryzysu praworządności w Polsce i zmniejszenia niezależności Trybunału Konstytucyjnego. Jednym z takich przykładów jest rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce, w której Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską do przeprowadzenia „szczegółowej oceny składu Trybunału Konstytucyjnego, którego niezgodność z prawem stanowi podstawę do zakwestionowania orzeczeń Trybunału” i jednocześnie wskazał, że sam Trybunał nie jest zdolny „do stania na straży Konstytucji RP; podkreśla, że wspomniane orzeczenie jest kolejnym przykładem politycznego przejścia władzy sądowniczej i systemowego łamania praworządności w Polsce”¹²⁰.

Sytuacja prawna i polityczna wokół Trybunału Konstytucyjnego również była jedną z bezpośrednich przyczyn uruchomienia przez Komisję Europejską tzw. procedury kontroli praworządności w styczniu 2016 roku. Po prawie dwóch latach bezskutecznego prowadzenia procedury i braku wywiązania się przez polski rząd z przedstawianych zaleceń (w tym w znacznej części dotyczących funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego) w grudniu 2017 r. Komisja Europejska skierowała do Rady wniosek o uruchomienie procedury z art. 7 Traktatu (tzw. procedury sankcyjnej)¹²¹. We wniosku do Rady Komisja Europejska podsumowała dwuletni spór toczący się wówczas wokół Trybunału Konstytucyjnego, w tym m.in. nieprawidłowości przy powoływaniu sędziów TK, braku publikacji części wyroków TK oraz kolejne zmiany w prawie mające na celu osłabienie niezależności Trybunału. Po prawie czterech latach prowadzenia procedury z art. 7 w Radzie odbyły się cztery wysłuchania polskiego rządu, przy czym żadne z nich nie zakończyło się

120 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce (2020/2876(RSP))*, dostępna pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0336_PL.html (dostęp 3 sierpnia 2021 r.).

121 Zob. szerzej pod adresem: https://ec.europa.eu/poland/news/171220_rule_of_law_pl (dostęp 25 sierpnia 2021 r.).

przyjęciem rekomendacji lub stwierdzeniem „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie praworządności”, co skutkowałoby przejściem do drugiego etapu procedury.

W ciągu ostatnich sześciu lat Komisja Europejska uruchomiła również cztery procedury naruszenia prawa Unii Europejskiej w związku z zmianami w polskim wymiarze sprawiedliwości. Żadna z tych procedur nie dotyczyła jednak sytuacji prawnej Trybunału Konstytucyjnego.

6.2. RADA EUROPY

Od początku 2016 r. instytucje Rady Europy monitorowały zmiany dotyczące Trybunału Konstytucyjnego. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy po prawie czterech latach prac, w styczniu 2020 r., przyjęło rezolucję dokumentującą zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości (w tym także dotyczące Trybunału Konstytucyjnego) i uruchomiło procedurę monitoringową względem Polski. Z 11 krajów objętych tą procedurą Polska jest jednym państwem członkowskim Unii Europejskiej¹²².

W licznych raportach i wystąpieniach kierowanych do rządu RP kolejni komisarze praw człowieka Rady Europy również zwracali uwagę, iż zmiany w wymiarze sprawiedliwości „stanowią zagrożenie dla praw człowieka i osłabiają praworządność, od której prawa człowieka ostatecznie zależą”¹²³.

6.3. ONZ

W czerwcu 2018 r. Rada Praw Człowieka ONZ przyjęła raport specjalnego sprawozdawcy ds. niezależności sędziów i prawników na temat sytuacji w Polsce. W raporcie wskazano, że „głównym skutkiem – jeśli nie głównym celem – środków przyjętych przez rządzącą większość [w zakresie wymiaru sprawiedliwości – red.] było naruszenie konstytucyjnie

122 Zob. szerzej pod adresem: <https://pace.coe.int/en/news/7766/pace-decides-to-open-monitoring-of-poland-over-rule-of-law> (dostęp 25 sierpnia 2021 r.).

123 Rada Europy, *Erozja praworządności zagrożeniem dla ochrony praw człowieka w Polsce*, dostępne pod adresem: https://www.coe.int/en/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/erosion-of-rule-of-law-threatens-human-rights-protection-in-poland?_101_INSTANCE_ugj3i6qSEkhZ_languageId=pl_PL (dostęp 25 sierpnia 2021 r.).

chronionej zasady niezależności i niezawisłości sędziów [...] pierwszą ofiarą tego jednostronnego podejścia był Trybunał Konstytucyjny”, którego niezależność została poważnie podważona w wyniku wprowadzonych zmian¹²⁴.

124 Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce, dostępne pod adresem: [http://unic.un.org.pl/files/223/Report%20of%20the%20Special%20Rapporteur%20on%20the%20independence%20of%20judges%20-%20polski%20\(1\).pdf](http://unic.un.org.pl/files/223/Report%20of%20the%20Special%20Rapporteur%20on%20the%20independence%20of%20judges%20-%20polski%20(1).pdf) (dostęp 5 sierpnia 2021 r.).

7. Wnioski

Analiza działalności Trybunału Konstytucyjnego w latach 2017-2021 wskazuje, że:

- Trybunał Konstytucyjny utracił swoją pozycję niezależnej instytucji stojącej na straży przestrzegania konstytucji. Działalność Trybunału Konstytucyjnego jest w zdecydowanej większości podporządkowana partykularnym interesom obozu rządzącego;
- Trybunał Konstytucyjny przestał również pełnić istotną funkcję w systemie ochrony praw człowieka. Do 2017 r. skargi konstytucyjne składane w indywidualnych sprawach do Trybunału Konstytucyjnego w istotny sposób przyczyniały się do podwyższania standardów ochrony praw człowieka. W ciągu ostatnich czterech lat spadła liczba wyroków wydawanych w sprawach ze skarg konstytucyjnych, a czas rozpoznawania tych spraw wciąż pozostaje długi;
- Udział w orzekaniu trzech osób wybranych na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego bez ważnej podstawy prawnej stanowi naruszenie prawa jednostki do rozpoznania jej sprawy przez niezależny sąd ustanowiony prawem. Należy spodziewać się, że ten problem będzie jednym z kluczowych elementów orzeczeń trybunałów międzynarodowych, w tym ETPC, w sprawach uwzględniających problem funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego;
- Część powołanych do Trybunału Konstytucyjnego sędziów swoimi publicznymi wystąpieniami oraz deklarowanymi bliskimi związkami z przedstawicielami większości rządzącej nie spełnia kryteriów bezstronności;
- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach kluczowych dla większości rządzącej jest w przeważającej liczbie przypadków zbieżne z jej oczekiwaniami. Trybunał Konstytucyjny z niezależnego strażnika konstytucji stał się narzędziem do jej interpretacji w zgodzie z partykularnymi interesami partii.


HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

 @hfhrpl
 @hfhrpl
 @hfhrpl

Helsińska Fundacja
Praw Człowieka
ul. Wiejska 16
00-490 Warszawa

tel. (22) 556-44-40
fax: (22) 556-44-50
hfhr@hfhr.pl
www.hfhr.pl