

Sławomir Zwolak

Trybunał Konstytucyjny a polityka

The Constitutional Tribunal and policy

1. WSTĘP

Od początku powstania, polski Trybunał Konstytucyjny funkcjonował w określonych uwarunkowanych politycznych, będąc ważnym elementem polskiego systemu politycznego. Oddziaływał nie tylko na proces stanowienia aktów normatywnych, ale także na zachowania parlamentu, rządu i polityków. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, niejednokrotnie prowadziło tę instytucję do roli współdecydującego o przyszłym ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a nawet powodowało siłą rzeczy uczestnictwo w konfliktach na arenie życia publicznego.

2. GENEZA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Powszechnie przyjmuje się, że początków sądowej kontroli konstytucyjności upatrywać należy w orzecznictwie amerykańskiego Sądu Najwyższego, w którym wykształciła się kompetencja sądów do badania zgodno-

ści ustaw z konstytucją¹. W tym kontekście słynne orzeczenie w sprawie *Marbury v. Madison* z 1803 r., w którym Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że sprzeczna z konstytucją ustawa federalna jest pozbawiona skutków prawnych i sądy powinny odmówić jej stosowania². Natomiast na kontynencie europejskim powstanie i rozwój sądowej kontroli konstytucyjności przebiegał inaczej. Europejska koncepcja wychodząc z założenia priorytetu konstytucji i przeciwdziałania samowoli władzy oraz ochrony podstawowych praw i wolności jednostki, uważała, że środkiem do tego celu może być tylko wyodrębniony organ³. Ojczyzną koncepcji ochrony konstytucji stała się Austria, ze względu na szczególne warunki historyczne, dorobek doktryny prawniczej, a w szczególności wiedeńskiej szkoły pozytywizmu prawniczego. Pierwszym zwiastunem odpowiedniej instytucji do badania konstytucyjności był austriacki Sąd Rzeszy (1867-1918), który rozstrzygał

¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 9.

² Tamże, s. 10. Wyrok wydany przez Sąd Najwyższy (1CR. 137, 1803) uważany przez historyków i prawników amerykańskich za szczyt zręczności prezesa sądu Marshalla. W uzasadnieniu tego orzeczenia, stwierdzono, że teoria kontroli sądowej, ma obejmować wszystkie akty władzy i ustawy na szczeblu federalnym i stanowym. Logika całej konstytucji każe przyjąć teorię kontroli sądowej, bez której struktura państwa federalnego nie mogłaby się ostać. Szerzej na ten temat zob. W. Szyszkowski, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych (Studium prawa konstytucyjnego)*, Warszawa 1969, s. 118-122.

³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 17.

skargi z powodu naruszenia konstytucyjnych praw przez państwowe organy. Należy podkreślić, że to wiedeńska szkoła prawnicza-go pozytywizmu dała podstawę do kontroli konstytucyjności. Co warto zwrócić uwagę, nazwę „Trybunał Konstytucyjny” przypisuje się Karlowi Rennerowi. Głównym architektem austriackiej koncepcji kontroli konstytucyjności był Hans Kelsen, który zauważył, że utworzenie jednej instancji wyspecjalizowanej w rozpatrywaniu zgodności prawa z konstytucją przyniesie duże korzyści. Sądowa kontrola konstytucyjności prawa jest legitymizowana na gruncie logiki prawniczej z założeniem, że norma sprzeczna z normą wyższą nie może być stosowana⁴.

Rozwinięty przez naukę austriacką model sądowej kontroli konstytucyjności znalazł odbicie w Federalnej Konstytucji z 1920 r. poprzez instytucje Trybunału Konstytucyjnego. Wydawało się, że powstanie pierwszych sądów konstytucyjnych, spowoduje ich trwałe zakorzenienie w ustrojach państw, a jednak rozwój sytuacji politycznej w okresie międzywojennym nie sprzyjał sądownictwu konstytucyjnemu. Okazało się, że sytuacja nie tylko nie służyła powoływaniu nowych sądów konstytucyjnych, ale nawet w tych państwach w których istniały, rządy państw doprowadziły do ich likwidacji⁵.

Przechodząc na grunt polski, datuje się,

że pierwszym postulat powołania Trybunału Konstytucyjnego wysunął W.L. Jaworski w 1924 r., powołując się przy tym do austriackiego przykładu i poglądów H. Kelsena. Jak wyraził „potrzebę Trybunału Konstytucyjnego zrozumie każdy, kto zrozumie, że państwo jest prawem, a państwo prawem⁶. Postulaty wprowadzenia Trybunału stanowiły również inspirację dla inicjatyw ustawodawczych dla różnych stronnictw politycznych. Jednakże względy polityczne przesądziły o braku poparcia dla tych propozycji. Również uchwalona Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r.⁷, nie uwzględniła sądową kontrolę konstytucyjności, zapewne ze względu na fakt, umocnienia władzy ówczesnych sił rządzących, co czyniło zbędnym tworzenie takiej instytucji, jako mało podatnej na polityczne oddziaływanie⁸.

Po II wojnie światowej, Polska znalazła się w orbicie wpływów Związku Radzieckiego, co nie pozostało bez wpływu na ustrój i porządek prawny. Panowało przekonanie, że w państwie typu socjalistycznego zgodność prawa z konstytucją występuje niejako z natury rzeczy, bez konieczności budowania jakichkolwiek zabezpieczeń⁹. Przedstawicielem takiego stanowiska był S. Rozmaryn¹⁰. Wypada zauważyć, że postulat utworzenia Trybunału Konstytucyjnego, pojawił się po październiku 1956 r., co niewątpliwie było wynikiem politycznych wydarzeń w tamtym

⁴ M. Granat, *Legitymacja sądu konstytucyjnego na gruncie czystej teorii prawa H. Kelsena*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, s. 17.

⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 24.

⁶ Tamże, s. 29.

⁷ Dz.U.R.P. Nr 30, poz. 227.

⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 31.

⁹ A. Gwiżdż, *Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 12, s. 5.

¹⁰ Zdaniem S. Rozmaryna kontrola konstytucyjności ustaw przez organy pozaparlamentarne, a w szczególności sądowe i pozasądowe, jest instytucją reakcyjną, a nie postępową, i właśnie dlatego nie ma dla niej miejsca w państwie socjalistycznym, ani w państwie ludowym, które spokojnie ufają sprawiedliwości ludu i jego woli. S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności norm*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 12, s. 36.

czasie¹¹. W 1980 r. strajk w Stoczni Gdańskiej i innych zakładach przemysłowych, spowodowały, że napięcia polityczne przybierały na sile. W końcu władze zostały zmuszone do negocjacji i zawarciu porozumień, które stały się początkiem i katalizatorem głębokich przemian społeczno-politycznych. Wtedy też powstał Związek Zawodowy „Solidarność”, który stał się promotorem procesu dalszych przemian¹². Postulat powołania Trybunału Konstytucyjnego najpierw wysunęła adwokatura na swoim zjeździe w Poznaniu w styczniu 1981 r., później w marcu tego roku Stronnictwo Demokratyczne, a potem także Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”. W tym samym roku ówczesne władze postanowiły powołać do życia międzypartyjną komisję ekspertów do prac przygotowawczych nad utworzeniem Trybunału Konstytucyjnego¹³. Podstawowym wymogiem dla utworzenia Trybunału, była zmiana Konstytucji PRL, wniesiona w tej sprawie inicjatywa poselska, doczekała się uchwaleniem w dniu 26 marca 1982 r. nowelizacji Konstytucji przez ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego¹⁴. Kształt instytucji sądownictwa konstytucyjnego pozostawiono ustawie wykonawczej. Ustawa ta rodziła się wśród sporów i przetargów, ponad trzy lata. W latach 1982-1985 nie brakowało głosów, iż w ogóle nie dojdzie do uchwalenia ustawy wykonawczej, a gdy ustawa ta pojawi-

ła się wreszcie w kwietniu 1985 r., wyrażano wątpliwość, czy utworzony na jej podstawie Trybunał Konstytucyjny będzie w stanie funkcjonować w rzeczywistości prawej i politycznej¹⁵. Należy przy tym podkreślić, że powstanie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, wiązało się z wieloma problemami, począwszy od jego genezy w latach osiemdziesiątych, z uwagi na panującą zasadę jednolitości władzy, ale także w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, w warunkach panowania demokratycznej doktryny ustrojowej. W państwie demokratycznym chodziło o pokonanie oporu części polityków nie zawsze przychylnych dla niezależnego sądu konstytucyjnego. Niechęć parlamentarzystów do sądowej kontroli ustaw, często wynikała ze zwykłego oportunizmu. Nawet w finale prac konstytucyjnych wysuwano w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia narodowego propozycje które zmierzały do podważenia ostatecznego charakteru orzeczeń Trybunału¹⁶.

3. DZIAŁALNOŚĆ TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Trybunał Konstytucyjny na podstawie ustawy o TK z 1985 r. podjął działalność organizatorską w dniu 1 grudnia 1985 r., natomiast orzeczniczą w dniu 1 stycznia 1986 r.¹⁷ Swoje pierwsze w historii orzeczenie TK wydał w dniu 28 maja 1986 r.¹⁸, stwierdza-

¹¹ J. Surowiec, *Ewolucja poglądów na instytucje sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce Ludowej*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny – materiały konferencyjne*, red. J. Trzcziński, Wrocław 1987, s. 17.

¹² W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1914-1993*, t. II, s. 335-336.

¹³ Szerzej na ten temat zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Przebieg prac na utworzeniu polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 22-76.

¹⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 53-55.

¹⁵ L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 4.

¹⁶ M. Granat, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Prawość i Godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003, s. 120.

¹⁷ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 61.

¹⁸ Orzeczenie TK, U 1/86 OTK 1986, s. 32.

jąc niekonstytucyjność badanych przepisów rozporządzenia. Wywołało ono ostrą reakcję czynników biurokratycznych, wynikającą z całkowicie zresztą uzasadnionego przekonania, że nie znajdą w Trybunale Konstytucyjnym swego sojusznika. Precedensowy autorytet owego orzeczenia nie był początkowo zbyt oczywisty, bowiem podjęto je w składzie trzyosobowym i to stosunkiem głosów dwa do jednego. Gdy jednak pół roku później TK, tym razem działając w pełnym składzie, w pełni podtrzymał swoje pierwsze rozstrzygnięcie, stało się oczywiste, że będzie on dążyć do zasadniczego ograniczenia prawodawstwa rządowego, co już od kilku lat zaznaczało się w orzecznictwie NSA¹⁹. Nie bez przesady, można stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny stał się jednym z elementów dehermetyzujących system komunistyczny, sprawiających że ulegał on stopniowemu rozchwianiu. Zważywszy że, ówczesna władza sprawowana przez komunistyczne rządy nie podlegała kontroli prawa, Konstytucja PRL była traktowana w sposób dekoracyjny, nie mając żadnego realnego przełożenia na istniejące standardy prawne oraz na sposób ich tworzenia i stosowania prawa. Wprowadzając instytucje Trybunału Konstytucyjnego, władza oczekiwała, że stanie się on listkiem figowym, a przede wszystkim będzie sojusznikiem dla niedemokratycznej władzy, który miał służyć „przypudrowaniu” dyktatury. W rzeczywistości Trybunał Konstytucyjny rozszczelniał poprzedni system, a stopień kontroli partii komunistycznej i jej zdolność do sterowania procesami politycznymi i spo-

łecznymi ulegała zmniejszeniu.

Dokonując analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy wspomnieć wydane orzeczenie o charakterze politycznym, będące niewątpliwie hańbiącą kartą w historii działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Postanowienie z dnia 30 września 1987 r. odmawiało nadania dalszego biegu wnioskowi, w którym związek zawodowy zakwestionował przepis prawa pracy w znacznym stopniu naruszający, jego zdaniem, uprawnienia wynikające z istoty działalności związków zawodowych. Postanowienie to rzadko jest przypominane w doktrynie, jednakże treść tego postanowienia ułatwia zrozumienie mechanizmów, jakie kierowały działalnością Trybunału w pierwszych latach jego istnienia²⁰.

Zmiany geopolityczne w 1989 r. doprowadziły do istotnych zmian w obszarze ustroju, gospodarki i społeczeństwa w państwach bloku wschodniego. Proces ten spowodował, pojawienie się instytucji Sądu Konstytucyjnego, jako pewnego rodzaju symbolu zerwania z dotychczasowym ustrojem. Jak wskazuje M. Granat, sądy konstytucyjne stały się w zasadzie powszechną instytucją ustroju państw Europy Środkowo-Wschodniej²¹.

Polski Trybunał Konstytucyjny od początku swego istnienia dysponował pewnym minimum spraw, które pozwalały mu na prowadzenie działalności orzeczniczej. Organ ten potrafił efekty swego funkcjonowania zorientować ku przyszłej aksjologii demokratycznego państwa prawa. Było to niewątpliwą zasługą tych sędziów TK, którzy zrozumieli

¹⁹ L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej...*, s. 4-5.

²⁰ M. Staszewicz, *Ewolucja uprawnień Trybunału Konstytucyjnego na tle jego orzecznictwa*, [w:] *Ius et Veritas. Księga poświęcona pamięci Michała Staszewicza*, red. D. Dudek, A. Janicka, W.Sz. Staszewski, Lublin 2003, s. 65.

²¹ M. Granat, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 119.

i zachcieli wykorzystać stworzoną im szansę, ale także wynikiem ogólnego kontekstu politycznego, gdy postępująca dezintegracja dotychczasowego systemu sprawowania władzy pozwalała na poszukiwanie nowych rozwiązań. Te pierwsze kroki dawały Trybunałowi Konstytucyjnemu legitymację „przeżycia” także w nowej rzeczywistości, dzięki dorobkowi orzeczniczemu. Od początku istnienia Trybunału Konstytucyjnego silnie rysował się element jego kontynuacji, co kontrastowało z sytuacją innych naczelnych organów konstytucyjnych, których ciągłość uległa przerwaniu. Od początku też misja Trybunału Konstytucyjnego nabrała dodatkowego, szczególnego wymiaru, bo niezdolność polityków do szybkiego uchwalenia nowej konstytucji stworzyła sytuację prowizorium konstytucyjnego, wymagającego bardzo twórczej wykładni starych i nowych przepisów ustawy zasadniczej²². Ta sytuacja sprawiła, wówczas, że stało się jasne, że organ ten stał się widocznym elementem nowego porządku konstytucyjnego, a odosobnione i mało poważne, były już propozycje dokonania radykalnej czystki personalnej²³.

Warto zwrócić uwagę, że przepisy konstytucyjne z 1982 r. pozostawiły Sejmowi kompetencje do rozpatrywania orzeczeń o niezgodności ustawy Konstytucją, a ustawa doprecyzowała to, ustanawiając możliwość „oddalenia” takiego orzeczenia przez

przyjęcie odpowiedniej uchwały większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Choć rozwiązanie to było oczywiście sprzeczne z pozycją sądu konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa, nowa władza nie spieszyła się z dokonaniem zmian. W sejmie brak było gotowości do pozbycia się „ostatniego słowa” w sporze z Trybunałem Konstytucyjnym. W praktyce okazało się, że oddalenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie jest proste, bo wymaga podjęcia stosownej uchwały, w której kworum wymagało współdziałanie większości sejmowej i opozycji. Choć oddalenie orzeczeń TK nie odgrywało istotniejszej politycznej roli, to jednak stale było ono obecne w działaniach Sejmu. Dopiero Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁴ zniósła powyższą kompetencję Sejmu, jednak nie bez oporów, bo ustanowiono przejściowy okres 2 lat na możliwość oddalenia niektórych orzeczeń²⁵. Wobec dzisiejszej ostateczności wyroków TK, można stwierdzić, iż Konstytucja umożliwiała owemu Trybunałowi wywieranie znacznego wpływu na proces rządzenia²⁶.

4. POWOŁYWANIE SĘDZIÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Zasady powoływania sędziów do 15-osobowego składu Trybunału Konstytucyjnego, art. 194 ust. 1 Konstytucji określił następująco: 1) sędziowie są wybierani in-

²² Należy wspomnieć, że w latach 90-tych, powstawały najbardziej kreatywne orzeczenia. W tym czasie obowiązywały wówczas bardzo nieprecyzyjne normy prawne – fragmenty Konstytucji PRL, a od 1992 r. uzupełnione przez tzw. Małą Konstytucję (Dz.U. Nr 84 poz. 426.). Ich niespójność i lakoniczność umożliwiły Trybunałowi przejście do roli współustrojodawcy. TK dookreślał ustroj w wielu orzeczeniach, w których dokonywał bardzo daleko idących interpretacji norm. W ten sposób Trybunał został współtwórcą ustroju, bo wyznaczył granice działania państwa nie w zakresie prawnym, ale aksjologicznym i światopoglądowym.

²³ L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej...*, s. 7.

²⁴ Dz.U. 78, poz. 448 z późn. zm.

²⁵ L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej...*, s. 8-9.

²⁶ P. Policastro, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Lublin 2002, s. 452.

dywidualnie, 2) ich wyboru dokonuje Sejm, 3) na 9-letnią kadencję, 4) spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą, 6) z razem reelekcji. W kontekście wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., warto podkreślić, że wyboru sędziów TK dokonuje Sejm, a prezydent ma obowiązek przyjąć ślubowanie od wybranego sędziego. Odebranie ślubowania od sędziów TK nie może być postrzegane jako należące do ewentualnego uznania głowy państwa. Prezydent jest obowiązany przyjąć ślubowanie od sędziów wybranych przez Sejm na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Nie ma w tym zakresie możliwości dokonywania samodzielnej, a przy tym swobodnej, zależnej jedynie od własnego uznania oceny ani podstaw prawnych dokonania wyboru, ani prawidłowości procedury, która została w danym wypadku zastosowana przez Sejm²⁷. Należy przy tym zauważyć, że sytuacja przewidziana w ustawie niejako dowartościowuje pozycję Prezydenta, przez nadanie mu roli dokonywania swoistej inwestytury. Rzecz jasna decyzja personalna nie należy do Prezydenta ale do Sejmu. Jest to również sytuacja dość osobliwa i trudno wytłumaczalna w kategoriach logiki ustrojowej, kiedy inny powołuje, a inny dokonuje zaprzysiężenia²⁸.

Sposób powoływania sędziów jest konsekwencją pojawienia się Trybunału Konstytucyjnego na arenie politycznej w czasach, gdy

niemożliwe było odejście od zasady zwierzchnictwa parlamentu i jednolitości władzy państwowej²⁹. Zdaniem L. Garlickiego podstawowym argumentem przemawiającym za przekazaniem tych funkcji parlamentowi było to, że orzeczenia sądu konstytucyjnego, oddziałują na ustawodawstwo i kształtowanie decyzji politycznych³⁰. Wybór sędziów TK przez Sejm następuje większością głosów w obecności co najmniej połowy liczby posłów. Takie ujęcie procedury oznacza, że decyzje będzie w praktyce podejmowała aktualna większość sejmowa i naiwnością byłoby sądzić, że nie będzie on brała pod uwagę swoich preferencji. Ulega to złudzeniu wobec przyjęcia wysokich wymagań kwalifikacyjnych. Rozwiązaniem mogłoby być przyjęcie wymogu wyboru sędziów konstytucyjnych kwalifikowaną większością, co zmusiłoby współdziałanie większości rządzącej z opozycją. Taki system istnieje w wielu krajach Europy Zachodniej np. w Niemczech³¹. Dlatego racjonalnym postulatem jest propozycja międzypartyjnego (ponadpartyjnego) porozumienia wyboru sędziów TK³². Z kolei sędziowie powinni być zdolni do oderwania się generującego ich układu partyjnego i powinni myśleć i rozstrzygać w kategoriach obiektywnych.

Utrzymany do dnia dzisiejszego monopol obsady stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym, jest zdaniem D. Dudka,

²⁷ Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK 2015, <http://otk.trybunal.gov.pl/>

²⁸ D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 110.

²⁹ A. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie przekształceń demokratycznych. Studium porównawcze*, Toruń 1997, s. 49.

³⁰ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 97.

³¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 376.

³² W chwili powstawania powyższego artykułu, trwa permanentny kryzys konstytucyjny, a przede wszystkim kryzys polityczny dotyczący sędziów TK. W celu rozwiązania sporu, w dniu 18 grudnia 2015 r., z inicjatywy posłów Kukiz '15 z poparciem parlamentarzystów PIS, do Sejmu wpłynął projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP, przewidujący m.in. wybór sędziów TK większością 2/3 w obecności, co najmniej połowy liczby posłów oraz rozszerzenie składu Trybunału do 18 sędziów.

reliktem pierwotnego unormowania, które zasługuje na pryncypialną krytykę i zmianę normatywną³³. Uzasadniając ową zmianę wyboru sędziów TK, D. Dudek wskazuje, że jest to zjawisko bezprecedensowe w Europie i nie ma żadnego uzasadnienia, zwłaszcza gdy specyfika polskiej praktyki i kultury politycznej jest taka, że obsada zwalniających się stanowisk sędziowskich w Trybunale wpisuje się znakomicie w system „podziału łupów”. W związku z tym D. Dudek proponuje, aby 15-osobowy skład Trybunału Konstytucyjnego był powoływany w całości przez Prezydenta, przy czym prawo przedstawienia kandydatów na sędziów TK przysługiwałoby parytetowo, po 3 Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi i najwyższym organom sądowym tj. SN, NSA, albo Krajowej Radzie Sądownictwa i Krajowej Radzie Prokuratury, a ponadto np. Rzecznikowi Praw Obywatelskich, samorządom zawodów prawniczych zaufania publicznego, a nawet przy współudziale środowiska akademickiego np. w drodze opinii Kolegiów Dziekanów Wydziałów Prawa Uniwersytetów³⁴.

5. ROLA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W TWORZENIU PRAWA

Ostatnio w licznych wypowiedziach niektórych polityków i komentatorów życia politycznego, słychać głosy, że Trybunał Konstytucyjny stał się czymś w rodzaju trzeciej izby parlamentu. Pozostawiając tą tezę w zawieszeniu, należy przypomnieć szczególne

cechy polskiego Sądu Konstytucyjnego. Jak wskazuje L. Garlicki, Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej, choć nie jest sądem w rozumieniu art. 175 Konstytucji, a tym samym działalność Trybunału nie może być określana jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, bo jest to funkcja właściwa tylko dla sądów³⁵. W pierwszych latach funkcjonowania tej instytucji, przypadła dla niego rola w kształtowaniu praktyki ustrojowej. Dokonując analizy uprawnień Trybunału Konstytucyjnego w latach 1989-1997, ze szczególnym uwzględnieniem uchwał wykładniczych, jednoznacznie można wskazać na ekspansywne pojmowanie przez ten organ swoich uprawnień w drodze orzeczniczej. Wskazuje to na fakt, że po odzyskaniu po 1989 r. swobody wypowiedzi orzeczniczej, Trybunał rozpoczął intensywne działania także na polu określenia własnych uprawnień³⁶. Były to jedynie półśrodki i nie mogły zastąpić przyzwoitej regulacji na poziomie konstytucyjnym, jaki i ustawowym. Pojawiła się ona dopiero w 1997 r. wraz z wejściem w życie Konstytucji RP i ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym³⁷. Aktualnie obowiązującym aktem prawnym jest ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r.³⁸

W doktrynie Trybunał Konstytucyjny jest określany jako „negatywny ustawodawca”, bowiem uznanie, że doszło do naruszenia norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji albo innej hierarchicznej niezgodności

³³ D. Dudek, *Autorytet Prezydenta...*, s. 110.

³⁴ D. Dudek, *Model polskiego sądu konstytucyjnego (Uwarunkowania ustrojowe, kompetencyjne i ustrojowe)*, „Studia Prawnicze KUL” 2011, nr 2, s. 26.

³⁵ Tamże, s. 375.

³⁶ M. Staszewicz, *Ewolucja uprawnień...*, s. 77-78.

³⁷ Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.

³⁸ Dz.U. poz. 1064 z późn. zm.

aktu prawnego lub jego części skutkuje utratą mocy obowiązującej takiego aktu lub przepisu³⁹. Jednak teoria „negatywnego ustawodawcy” nie opisuje w wystarczający sposób aktywności współczesnego sądu konstytucyjnego. Zdaniem S. Wronkowskiej dotyczy ona samej zasady traktowania sądu jako prawodawcy, albowiem wykonywanie funkcji ustawodawczej nie przesądza jeszcze, że organ tę funkcję wykonujący staje się organem władzy ustawodawczej. H. Kelsen w swych stwierdzeniach o hierarchiczności norm, nie sprecyzował czym właściwe jest uchylenie normy, a więc do jakiej właściwie czynności sąd uzyskuje uprawnienie. Spore wątpliwości budzi także traktowanie stanowienia i derogowania normy jako aktów tego samego rodzaju, gdyż łatwo zauważyć, że akt ustawodawcy negatywnego dokonany jest według innych reguł niż akty uchylające, których dokonuje prawodawca⁴⁰. Sytuacja uznawania Trybunału Konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy” oraz problem aktywizmu sędziowskiego, aż po koncepcję Trybunału Konstytucyjnego jako „gracza blokującego” w pewne rozwiązania prawne, będące wynikiem programów partii politycznych, powoduje wkraczanie Trybunału Konstytucyjnego w sferę polityki.

Trybunał Konstytucyjny staje się bezpośrednio graczem blokującym, gdy zostanie powołany do rozstrzygnięcia o prawomocno-

ści danej decyzji politycznej. Wówczas stanie się uczestnikiem procesu jej podejmowania. Najpierw egzekutywa i legislatura negocjują i ewentualnie ustalają treść ustawy, która następnie może zostać zatwierdzona lub zablokowana przez sądowe weto. G. Tsebelis porównuje tę konfigurację do „dodania trzeciej izby do procesu legislacyjnego”. Ale występuje ona wtedy, gdy kontrola ma charakter prewencyjny i obligatoryjny⁴¹. Wydaje się uprawnione stwierdzenie, że Trybunał Konstytucyjny pełni funkcję gracza blokującego niejako „warunkowo”, wchodząc bezpośrednio do gry na zaproszenie polityków związanych z legislaturą i egzekutywą. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy interesy polityków nie zostały w sposób dostateczny uwzględnione, poprzez zablokowanie procesu decyzyjnego⁴².

6. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY JAKO INSTYTUCJA POLITYCZNA

Sądownictwo konstytucyjna żyje w pewnym politycznym i społecznym środowisku, a funkcjonuje w określonym kontekście ustrojowym. Nie działa on bowiem w oderwaniu, lecz przeciwnie w ścisłym związku z zachodzącymi zmianami stosunków prawnych, politycznych, i społecznych⁴³. Uzasadnione zatem wydaje się stwierdzenie, że w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat władza sądownicza w państwach demokratycznych, zwłaszcza sądy

³⁹ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008*, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2009, s. 15; Zauważyć należy, Konstytucja RP nie przyznaje Trybunałowi kompetencji „pozytywnego prawodawcy” co zresztą nie jednokrotnie akcentował w swym orzecznictwie.

⁴⁰ S. Wronkowska, *Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym”*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 10, s. 6-7.

⁴¹ R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych*, Wrocław 2010, s. 44.

⁴² Należy zauważyć, że gdy podejmowano reformę zawodów prawniczych, zwaną „Lex Gosiewski”, przy pierwszym podejściu Trybunał Konstytucyjny ją odrzucił, ale po pewnych zmianach, które nie wpływały na istotę reformy, kolejna jej wersja została uznana za zgodną z konstytucją. I ostatecznie zabrano samorządom prawniczym prawo decydowania, kto wejdzie do zawodu. Ten przykład może potwierdzać tezę o przejściu z roli współustrojodawcy do roli moderatora polityki publicznej.

⁴³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 106.

najwyższe i konstytucyjne, coraz wyraźniej się angażowały w proces tworzenia polityki, podejmując istotne, często kontrowersyjne rozstrzygnięcia w kwestiach światopoglądowych, społecznych czy ekonomicznych⁴⁴. Szczególnie w Polsce w okresie transformacji, scenę polityczną dzieliły nie tylko klasyczne konflikty socjoekonomiczne, ale także spory światopoglądowe i historyczne⁴⁵. Dotyczyły one nauki religii⁴⁶, aborcji⁴⁷, wartości chrześcijańskich w radiu i telewizji⁴⁸, ratyfikacji konkordatu⁴⁹ oraz problem lustracji⁵⁰.

Polityczność Trybunału Konstytucyjnego i jego orzecznictwa można ujmować w następujący sposób: 1) Sąd Konstytucyjny jest podmiotem polityki, uczestniczącym w procesie sprawowania władzy w państwie; 2) orzeczenia sądu decyzjami rozstrzygającymi o podziale dóbr, kompetencji, praw i obowiązków; 3) jako wypadkowa wielu czynników politycznych, wpływających na treść decyzji sądowych; 4) jako czynnik wpływający na kierunek i dynamikę zmian w systemie politycznym; 5) jako przejaw relacji, zachodzących między sędziami, ze względu na różnice poglądów politycznych między nimi; 6) jako forma politycznej opresji bądź faworyzowania określonej grupy społecznej czy zawodowej ze względu na osobiste doświadczenia sędziów⁵¹.

Kolejnym powodem wzrostu znaczenia politycznego Trybunału Konstytucyjnego, może być proces polegający na tym, iż zasady rynkowej konkurencji, a zwłaszcza zasada maksymalizacji własnych korzyści, staje się zasadą działania politycznego. W tej sytuacji bezstronny i niezawisły Trybunał Konstytucyjny staje się elementem systemu politycznego, który ma chronić społeczeństwo przed dominacją interesów partykularnych⁵².

7. PODSUMOWANIE

W konkluzji można stwierdzić, że od początku swojego istnienia Trybunał Konstytucyjny zawsze był blisko powiązany z polityką i to nie tylko w obszarze personalnym, związanym z uwarunkowaniami procesu rekrutacji sędziów, ale na płaszczyźnie jego orzecznictwa i konsekwencji odnośnie do relacji z aktorami politycznymi oraz dynamiką konfliktów politycznych i ideologicznych. Wydarzenia kryzysu konstytucyjnego związanego z instytucją Trybunału Konstytucyjnego, którego źródłem są bez wątpienia polityczne napięcia, dają także sporo do myślenia, czy aby na pewno Trybunał Konstytucyjny nie ustrzegł się braku konsekwencji w swym orzecznictwie, wykraczaniem poza konstytucyjne kompetencje czy oskarżeń o polityczną stronniczość.

⁴⁴ L. Morawski, *Czy sądy mogą się angażować politycznie?*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 3, s. 6;

⁴⁵ W ostatnich latach, w TK pojawiły się podziały, które bardzo szybko zaczęły się tworzyć przy rozpoznawaniu spraw o zabarwieniu polityczno-prawnym i przywilejów z czasów PRL. Właśnie w tych sprawach zdania odrębne stały się regułą. Bez wątpienia wpływ na to miały nominacje sędziowskie z 2006 r., powołani wtedy sędziowie TK, były to osoby o zbliżonych poglądach dotyczących prawa, innych wobec obecnych sędziów TK, co naruszyło zapewne wcześniejsze światopoglądowe *status quo*. T. Pietryga, *Trybunał – próba psychoanalizy*, Rzeczpospolita z dnia 10 grudnia 2015 r., s. A12.

⁴⁶ Zob. orzeczenie TK z 30 stycznia 1991 r., K 11/90, OTK 1991, s. 27-72.

⁴⁷ Zob. orzeczenie TK z 15 stycznia 1991 r., U 8/90, OTK 1991, s. 134-141.

⁴⁸ Zob. orzeczenie TK z 7 czerwca 1994 r., K 17/93, OTK 1994, nr 1, poz. 11.

⁴⁹ Zob. postanowienie TK z 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK 1994, nr 2, poz. 41.

⁵⁰ Zob. orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, s. 136-213.

⁵¹ R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 50.

⁵² L. Morawski, *Czy sądy...*, s. 17 i 22.

STRESZCZENIE

Cel artykułu ma jedynie charakter przyczynkowy, ukazując Trybunał Konstytucyjny na tle polityki. W szczególności w okresie transformacji ustrojowej, rola Trybunału Konstytucyjnego daleko wykraczała poza ramy ukształtowane w demokracji. Trybunał Konstytucyjny stał się nie tylko strażnikiem, ale często twórczym interpretatorem przepisów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny w swojej działalności uzyskał wysoki autorytet, a jednym z ważnych powodów była jego pluralistyczność pod względem politycznym, co istotnie wpływało na jego niezależność.

SŁOWA KLUCZOWE

Trybunał Konstytucyjny, ustrój, polityka

SUMMARY

Purpose of the article is only character contributory, showing the Constitutional Tribunal against the policy. In particular, during the period of political transformation, the role of the Constitutional Tribunal transcended far beyond formed in a democracy. The Constitutional Court has become not only a guard, but often creative interpreter of the constitutional provisions. The Constitutional Tribunal in its activity gained high authority, and one of the important reasons was his pluralism in political terms, which significantly affect its independence.

KEYWORDS

Constitutional Tribunal, political system, policy

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U.R.P. Nr 30, poz. 227).

Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z 17 października 1992 r. (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 448 z późn. zm.).

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

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

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., U 1/86 OTK 1986, s. 32.

Orzeczenie TK z 30 stycznia 1991 r., K 11/90, OTK 1991, s. 27-72.

Orzeczenie TK z 15 stycznia 1991 r., U 8/90, OTK 1991, s. 134-141.

Orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, s. 136-213.

Orzeczenie TK z 7 czerwca 1994 r., K 17/93, OTK 1994, nr 1, poz. 11.

Postanowienie TK z 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK 1994, nr 2, poz. 41.

Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, <http://otk.trybunal.gov.pl/>

Literatura

Alberski R., *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych*, Wrocław 2010.

Czeszejko-Sochacki Z., *Przebieg prac na utworzeniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3.

Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.

- Dudek D., *Model polskiego sądu konstytucyjnego (Uwarunkowania ustrojowe, kompetencyjne i ustrojowe)*, „Studia Prawnicze KUL” 2011, nr 2.
- Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Garlicki L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Granat M., *Legitymacja sądu konstytucyjnego na gruncie czystej teorii prawa H. Kelsena*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4.
- Granat M., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Prawość i Godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gołułowicz, Lublin 2003.
- Gwiżdż A., *Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 12.
- Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008*, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2009.
- Ludwikowska A., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie przekształceń demokratycznych. Studium porównawcze*, Toruń 1997.
- Morawski L., *Czy sądy mogą się angażować politycznie?*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 3.
- Pietryga T., *Trybunał – próba psychoanalizy*, Rzeczpospolita z dnia 10 grudnia 2015 r.
- Policastro P., *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Lublin 2002.
- Roszkowski W., *Najnowsza historia Polski 1914-1993*, t.II.
- Rozmaryn S., *Kontrola konstytucyjności norm*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 12.
- Staszewicz M., *Ewolucja uprawnień Trybunału Konstytucyjnego na tle jego orzecznictwa*, [w:] *Ius et Veritas. Księga poświęcona pamięci Michała Staszewicza*, red. D. Dudek, A. Janicka, W.Sz. Staszewski, Lublin 2003.
- Surowiec J., *Ewolucja poglądów na instytucje sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce Ludowej*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny – materiały konferencyjne*, red. J. Trzeciński, Wrocław 1987.
- Szyszkowski W., *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych (Studium prawa konstytucyjnego)*, Warszawa 1969.
- Wronkowska S., *Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym”*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 10.

NOTA O AUTORZE

Sławomir Zwolak – mgr, doktorant na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL.