

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

1. Geneza i pozycja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego

Jedną z podstawowych gwarancji nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa jest sądowa kontrola zgodności prawa z konstytucją. Wyróżnić można dwa modele tego rodzaju kontroli: **model amerykański** i **model europejski**, zwany też kontynentalnym.

W pierwszym z wymienionych modeli kontrola ma charakter zdekoncentrowany, gdyż jest realizowana przez wszystkie sądy w związku z rozpatrywanymi przez nie sprawami. Ma ona również charakter uniwersalny – badanie konstytucyjności prawa obejmuje nie tylko orzekanie o zgodności ustaw z konstytucją, ale również zgodność wszystkich innych aktów normatywnych z aktami wyższego rzędu oraz wszelkich działań urzędowych. Inną cechą modelu, o którym tu mowa, jest konkretność (incydentalność) kontroli – wykonywana jest przez sąd w związku z zawiąsłą przed nim sprawą wówczas, gdy jedna ze stron procesowych wystąpi z zarzutem niekonstytucyjności określonego aktu normatywnego (lub normy), na podstawie którego ma nastąpić rozstrzygnięcie tej sprawy. Model amerykański odznacza się ponadto tym, że kontrola konstytucyjności ma charakter względny, tzn. orzeczenia sądowe wiążą tylko w danej sprawie.

W modelu europejskim kontrola powierzona jest jednemu, w pełni samodzielnemu, szczególnemu organowi typu sądowego, zwanemu **trybunałem konstytucyjnym lub sądem konstytucyjnym**. Organ ten jest wyposażony w prawo przeprowadzenia kontroli nie tylko konkretnej, ale i abstrakcyjnej, czyli oderwanej od konkretnych przypadków stosowania prawa. Z reguły trybunałom przyznawane są oprócz tego pewne uprawnienia do dokonywania kontroli prewencyjnej, odnoszącej się do projektów lub ustanowionych już aktów normatywnych przed wejściem ich w życie. Orzeczenia przez nie wydawane mają charakter bezwzględny: są ostateczne i eliminują normę uznaną za niekonstytucyjną z porządku prawnego.

Funkcja kontroli konstytucyjności prawa ma konstytutywne znaczenie dla określenia charakteru ustrojowego sądów konstytucyjnych. Oprócz tej funkcji realizują one jednak szereg jeszcze innych funkcji związanych z ochroną konstytucji, przede

wszystkim: rozpatrują skargi konstytucyjne wnoszone przez obywateli z powodu naruszenia przez organy władzy publicznej ich konstytucyjnych praw, rozstrzygają spory kompetencyjne, orzekają w sprawach weryfikacji wyborów, piastowania mandatu i stosowania instytucji demokracji bezpośredniej, odpowiedzialności najwyższych funkcjonariuszy państwowych za naruszenie konstytucji lub ustaw, jak też o zgodności z konstytucją działalności partii politycznych. Pierwsze sądy konstytucyjne zostały powołane w 1920 r. w Austrii i Czechosłowacji. Obecnie działają w większości państw europejskich.

Konstytucje II Rzeczypospolitej Polskiej nie ustanawiały sądowej kontroli konstytucyjności prawa. Nie zdecydowano się na jej wprowadzenie również bezpośrednio po II wojnie oraz w Konstytucji PRL z 1952 r. Na przeszkodzie stały ówczesne uwarunkowania polityczne oraz przyjęcie koncepcji jednolitości władzy, zakładającej zwierzchnictwo parlamentu w systemie organów państwowych.

Elementem polskiego porządku prawnego uczyniono tę kontrolę dopiero w wyniku **nowelizacji Konstytucji PRL z 1952 r., dokonanej w dniu 26 marca 1982 r.** (Dz.U. Nr 11, poz. 83), choć potrzeba taka zaznaczała się w całym okresie realnego socjalizmu, gdyż parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa, a od 1976 r. także nałożona na Radę Państwa powinność „czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją” były formami pozbawionymi skuteczności. Wprowadzony do ustawy zasadniczej wspomnianą nowelą – reaktywującej ponadto Trybunał Stanu – artykuł 33a charakteryzował jedynie bardzo ogólnie pozycję ustrojową Trybunału Konstytucyjnego, odsyłając uregulowanie jego właściwości, ustroju i postępowania do ustawy. Z obowiązku tego Sejm wywiązał się dopiero po ponad trzech latach, **uchwalając w dniu 29 kwietnia 1985 r.** ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 22, poz. 98 z późn. zm.), co umożliwiło Trybunałowi podjęcie działalności od początku 1986 r. Tym samym Polska stała się drugim po Jugosławii państwem realnego socjalizmu, w którym ustanowiono sądownictwo konstytucyjne. Przyjęte wtedy rozwiązania, będące rezultatem kompromisu, budziły jednak zastrzeżenia, głównie ze względu na ograniczenia odnoszące się do mocy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz zakresu jego kompetencji. W szczególności od standardów sądownictwa konstytucyjnego odbiegało nienadanie orzeczeniom tego organu, stwierdzającym niezgodność ustawy z konstytucją, charakteru ostatecznego; orzeczenia te bowiem podlegały rozpatrzeniu przez Sejm, który mógł je oddalić większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Przemiany ustrojowe, zapoczątkowane w 1989 r., przez szereg lat nie dotknęły w istotny sposób Trybunału Konstytucyjnego. Nowe rozwiązania prawne nie przekształciły znacząco pozycji ustrojowej tego organu oraz nie przeobraziły dotychczasowego ogólnego modelu sądownictwa konstytucyjnego. Widoczny przełom nastąpił dopiero w wyniku uchwalenia w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP, która

wprowadziła w tym zakresie zasadnicze zmiany. Wraz z wejściem w życie konstytucji zaczęła obowiązywać **ustawa z 1 sierpnia 1997 r.** o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.). Akty te zmieniły usytuowanie Trybunału Konstytucyjnego i rozszerzyły zakres jego funkcji; upodobniły one polski sąd konstytucyjny – w zasadniczych cechach – do adekwatnych instytucji sądownictwa konstytucyjnego w innych państwach.

Postanowienia dotyczące Trybunału Konstytucyjnego zostały umiejscowione w rozdziale zatytułowanym *Sądy i Trybunały*, co przesądza o zaliczeniu tego organu do **organów władzy sądowniczej**. Takie rozumienie istoty Trybunału Konstytucyjnego potwierdza ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, która stanowi, iż jest on „organem władzy sądowniczej, powołanym do badania zgodności z Konstytucją aktów normatywnych i umów międzynarodowych oraz wykonywania innych zadań określonych w Konstytucji” (art. 1 ust. 1). Nie oznacza to jednak, że jego funkcją jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, która jest właściwa tylko dla sądów. Bezspornie istnieją pewne podobieństwa cech Trybunału Konstytucyjnego i sądów, jak np. wyodrębnienie organizacyjne oraz niezależność od legislatury i egzekutywy, powierzenie zadania rozstrzygania pewnych spraw i sporów powstających w procesie stanowienia i stosowania prawa, przyjęcie zasad postępowania wzorowanych na procedurze sądowej, wyłączenie możliwości działania z urzędu, przyjęcie zasady niezależności sędziowskiej, uznanie ostatecznego i wiążącego charakteru orzeczeń. Szereg cech odróżnia jednak Trybunał Konstytucyjny od sądów, np. szczególnie tryb powoływania sędziów Trybunału, zasada ich kadencyjności, niepodleganie nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego, niestosowanie konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania. Zasadniczą odrębnością jest swoistość naczelnego zadania Trybunału Konstytucyjnego, którym jest kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych i eliminowanie norm uznanych za niezgodne z normami wyższego rzędu z systemu obowiązującego prawa.

2. Skład i organizacja wewnętrzna Trybunału Konstytucyjnego

Konstytucja RP przyjęła zasadę wyboru członków sądu konstytucyjnego przez izbę parlamentu. Trybunał Konstytucyjny składa się z **15 sędziów wybieranych indywidualnie przez Sejm na okres dziewięciu lat**, przy czym ponowny wybór jest niedopuszczalny. Konstytucja od kandydatów na to stanowisko wymaga, by wyróżniali się wiedzą prawniczą. To nieostre kryterium ustawa o Trybunale Konstytucyjnym doprecyzowuje, żądając od nich posiadania kwalifikacji wymaganych do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wnioski w sprawie wyboru mogą być zgłaszane przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 50 posłów. Wybór następuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Osoba wybrana na sta-

nowisko sędziego składa ślubowanie wobec Prezydenta. Odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się tego stanowiska.

Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są nieodwoływalni. Wygaśnięcie mandatu sędziego może nastąpić tylko na skutek: 1) zrzeczenia się stanowiska przez sędziego; 2) stwierdzenia orzeczeniem komisji lekarskiej trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału z powodu choroby, ułomności lub upadku sił; 3) skazania prawomocnym wyrokiem sądu; 4) prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału. We wszystkich wymienionych przypadkach wygaśnięcie mandatu stwierdza Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału. Wygaśnięcie mandatu w następstwie śmierci sędziego stwierdza natomiast Prezes Trybunału Konstytucyjnego. Podjęcie tych aktów rodzi obowiązek Sejmu dokonania wyboru uzupełniającego następcy – na pełną dziewięcioletnią kadencję.

Podstawowym elementem statusu prawnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest ich **niezawisłość**. W myśl ustawy o Trybunale Konstytucyjnym są oni „w sprawowaniu swego urzędu niezawisli i **podlegają tylko Konstytucji**” (art. 6 ust. 1). Sędziowie zatem są zobowiązani do kierowania się normami konstytucyjnymi, jak też bezstronnego orzekania, zgodnie z własnym wewnętrznym przekonaniem, bez jakichkolwiek nacisków lub ingerencji zewnętrznej. Gwarancjami ustrojowymi niezawisłości są: 1) nieusuwalność przed upływem kadencji poza wskazanymi wyżej przypadkami; 2) niepołączalność stanowiska sędziego z mandatem posła lub senatora; 3) zasada apolityczności (sędziowie w okresie zajmowania stanowiska nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej); 4) niezależność materialna sędziów (sędziom muszą być zapewnione warunki pracy i wynagrodzenia odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, wynagrodzenie sędziego Trybunału jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu wicemarszałka Sejmu i stanowi wielokrotność podstawy ustalenia tego wynagrodzenia, jaką jest przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, z zastosowaniem mnożnika 5,0); 5) immunitet sędziowski; 6) przejście sędziego w stan spoczynku po upływie kadencji. Nadmienimy, że sędziemu Trybunału jest zagwarantowany, po zakończeniu kadencji, powrót na poprzednio zajmowane stanowisko lub otrzymanie stanowiska równorzędnego poprzednio zajmowanemu.

Bardzo ważną gwarancją niezawisłości jest przysługujący sędziom Trybunału Konstytucyjnego **immunitet**. Immunitet ten ma charakter formalny. Sędzia nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub pozbawiony wolności bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego, a dokładniej biorąc – większością 2/3 głosów sędziów uczestniczących w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybu-

nału, z wyłączeniem sędziego, którego wniosek dotyczy. Ponadto, sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu powinien być niezwłocznie powiadomiony Prezes Trybunału Konstytucyjnego, który ma prawo nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Sędzia ponosi **odpowiedzialność dyscyplinarną** przed Trybunałem Konstytucyjnym za naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności swego urzędu lub inne nieetyczne zachowanie, mogące podważyć zaufanie do jego osoby. Postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne. W pierwszej instancji orzeka Trybunał Konstytucyjny w składzie pięciu sędziów, zaś w drugiej – w pełnym składzie sędziów Trybunału. Wobec sędziów mogą być orzeczone następujące kary: upomnienie, nagana, usunięcie ze stanowiska sędziego Trybunału.

Organami Trybunału Konstytucyjnego są: **Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału** oraz **Prezes Trybunału**.

Zgromadzenie Ogólne – zwoływane przez Prezesa Trybunału – tworzą wszyscy sędziowie Trybunału. Prezes Trybunału zwołuje co najmniej raz w roku Zgromadzenie Ogólne, na którym omawia się działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa. W posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego mają prawo wziąć udział przewodniczący zainteresowanych komisji sejmowych, komisji senackich, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka. O zwołaniu Zgromadzenia Ogólnego Prezes Trybunału zawiadamia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów, którzy mogą wziąć udział w Zgromadzeniu Ogólnym bądź delegować swojego przedstawiciela. Do kompetencji Zgromadzenia należy: 1) uchwalanie regulaminu Trybunału; 2) wybór kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa Trybunału; 3) uchwalanie statutu Biura Trybunału; 4) uchwalanie projektu dochodów i wydatków Trybunału; 5) zatwierdzanie – przedstawianych Sejmowi i Senatowi – informacji o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwały, jeżeli bierze w nim udział co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału, w tym Prezes lub Wiceprezes Trybunału, którzy przewodniczą posiedzeniom.

Prezesa i Wiceprezesa Trybunału powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród dwóch kandydatów przedstawionych na każde stanowisko przez Zgromadzenie Ogólne. Kandydatów wybiera Zgromadzenie Ogólne spośród sędziów Trybunału, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Nadmienić warto, iż każdy głosujący sędzia może wskazać nie więcej niż dwóch preten-

dentów do wspomnianych stanowisk. Wybór powinien być dokonany nie później niż trzy miesiące przed upływem kadencji urzędującego Prezesa lub Wiceprezesa. W przypadku opróżnienia stanowiska Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału wyboru kandydatów dokonuje się w terminie jednego miesiąca. Prezes jest organem kierowniczym, reprezentującym Trybunał na zewnątrz oraz wykonującym czynności wiążące się z bieżącym organizowaniem prac sądu konstytucyjnego. Wiceprezes Trybunału zastępuje Prezesa w czasie jego nieobecności oraz wykonuje inne obowiązki wynikające z ustalonego przez Prezesa podziału czynności.

3. Funkcje Trybunału Konstytucyjnego

Mając na uwadze konstytucyjną regulację Trybunału Konstytucyjnego, możemy wyodrębnić **pięć funkcji** tego organu, którymi są: 1) **kontrola konstytucyjności i legalności norm prawnych**; 2) **orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych**; 3) **rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa**; 4) **orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych**; 5) **rozstrzyganie o zaistnieniu tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP**. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wskazuje na jeszcze jedną funkcję – **sygnalizacyjną** (art. 4).

Funkcja kontroli konstytucyjności i legalności norm prawnych stanowi podstawową sferę działalności Trybunału Konstytucyjnego. Funkcja ta polega na orzekaniu o **pionowej zgodności aktów normatywnych (norm prawnych)**, czyli zgodności aktów normatywnych (norm prawnych) niższego rzędu z aktami (normami) wyższego rzędu. Skutkiem orzeczenia stwierdzającego brak takiej zgodności jest **wyeliminowanie** nieprawidłowej normy z systemu prawa.

Konstytucja wyodrębnia **trzy płaszczyzny** realizacji funkcji, o której tu mowa. Trybunał Konstytucyjny mianowicie orzeka o zgodności: 1) ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją; 2) ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie; 3) przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Kontroli Trybunału **nie podlegają** akty prawa miejscowego. Konstytucja zezwala na kontrolę wszystkich obowiązujących aktów normatywnych, objętych wskazanym zakresem rzeczowym właściwości Trybunału, bez względu na czas ich wydania. Zaznaczyć należy, że w określeniu „centralne organy państwowe” mieszczą się zarówno organy konstytucyjne, jak i organy mające podstawę działania w przepisach pozakonstytucyjnych. Ponadto, kontrola Trybunału rozciąga się nie tylko na źródła prawa powszechnie obowiązującego, ale również na akty centralnych organów państwowych wewnętrznie obowiązujące. Sumując: **kontroli tej podlegają wszystkie obowiązujące akty**

zawierające normy prawne o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, wydawane przez centralne organy państwowe.

Kontrola konstytucyjności i legalności norm prawnych w dwóch przypadkach, przewidzianych w konstytucji, może mieć **charakter prewencyjny**, czyli uprzedni. Pierwszy odnosi się do procesu ustawodawczego. Jak już wcześniej była mowa, Prezydent może odmówić podpisania ustawy i skierować ją do ponownego rozpatrzenia przez Sejm lub wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z konstytucją. Drugi natomiast dotyczy umów międzynarodowych przedstawionych Prezydentowi do ratyfikacji. Prezydent przed ratyfikowaniem każdej umowy międzynarodowej również może wystąpić do Trybunału o zbadanie jej zgodności z konstytucją.

Przeprowadzana przez Trybunał Konstytucyjny kontrola konstytucyjności i legalności norm prawnych nie ogranicza się tylko do **kontroli materialnej**, tzn. badania zgodności treści aktów (norm) niższego rzędu z treścią aktów (norm) wyższego rzędu. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wyróżnia ponadto dwa inne kryteria (aspekty) oceny konstytucyjności prawa i legalności norm prawnych: 1) **kompetencyjne** – badanie kompetencji do wydania aktu lub zawarcia i ratyfikacji umowy międzynarodowej; 2) **proceduralne** – badanie trybu wymaganego przepisami do wydania aktu lub do zawarcia umowy międzynarodowej (art. 42). Stwierdzenie nieprawidłowości w którejkolwiek z trzech wymienionych płaszczyzn kontroli stanowi podstawę do wydania orzeczenia o niezgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z konstytucją.

Kontrola, o której mowa, może mieć charakter zarówno **abstrakcyjny**, jak i **konkretny**, w zależności od formy proceduralnej inicjatywy kontroli. Pierwszy typ kontroli zachodzi wówczas, gdy kontrola jest wszczynana w następstwie wystąpienia z wnioskiem przez podmioty wskazane w konstytucji, drugi zaś – przedstawienia pytania prawnego lub wniesienia skargi konstytucyjnej. Dodajmy, że Trybunał Konstytucyjny w 1997 r. został pozbawiony prawa wszczynania postępowania z własnej inicjatywy, z którego zresztą w praktyce nie korzystał.

Konstytucja określa szeroki krąg podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskami o zbadanie zgodności aktu lub normy z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Podmioty te można podzielić na dwie grupy: **posiadające ogólną** lub **szczególną legitymację** do występowania z wnioskami. Pierwsze z nich są upoważnione do kwestionowania wszystkich aktów (norm) objętych kontrolą Trybunału Konstytucyjnego. Podmiotami tymi są: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej izby Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich. Podmioty posiadające legitymację szczególną mogą kwestionować tylko

akty (normy), które dotyczą spraw objętych ich zakresem działania. Do tej kategorii podmiotów konstytucja zalicza: Krajową Radę Sądownictwa (w zakresie spraw dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów), organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i inne związki wyznaniowe.

Uprawnienie do przedstawienia **pytania prawnego**, inicjującego konkretną kontrolę norm, przysługuje wszystkim **sądom**. Pytanie powiązane jest z toczącą się przed sądem sprawą i może być wnoszone na każdym etapie postępowania sądowego pod warunkiem, że od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie tej sprawy. Odnosi się ono do przepisu, który ma być podstawą orzeczenia sądu. W razie wystąpienia z pytaniem prawnym postępowanie sądowe ulega zawieszeniu do czasu wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie kontroli konstytucyjności norm prawnych nawiązuje do **zasad postępowania sądowego**, a w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosowane są przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nakłada na Trybunał obowiązek zbadania wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, dodając, że nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy. Upoważnia oprócz tego Trybunał do zwracania się do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego o informacje co do wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym.

W postępowaniu przed Trybunałem udział biorą: a) podmiot, który złożył wniosek, pytanie prawne lub skargę konstytucyjną; b) organ, który wydał zakwestionowany akt; c) Prokurator Generalny; d) przedstawiciele Sejmu, Prezydenta RP i Ministra Spraw Zagranicznych – w sprawach o stwierdzenie zgodności z konstytucją umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji; e) przedstawiciele Prezydenta RP i Ministra Spraw Zagranicznych – w sprawach o stwierdzenie zgodności z konstytucją innych ratyfikowanych umów międzynarodowych; f) Rzecznik Praw Obywatelskich, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej; g) Rzecznik Praw Dziecka, gdy zgłosił udział w postępowaniu wszczętym na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich lub w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczących praw dziecka. Uczestnik postępowania działa osobiście lub przez umocowanego przedstawiciela. Marszałek Sejmu, Sejm lub grupa posłów będąca wnioskodawcą działają przez wyznaczonego przez siebie posła jako przedstawiciela. Zasadę tę stosuje się odpowiednio do Senatu.

Wnioski i pytania prawne są rozpatrywane na **rozprawie**, która jest **jawna**, chyba że przewodniczący składu orzekającego wyłączy jawność ze względu na bezpieczeństwo państwa lub ochronę tajemnicy państwowej. Skład orzekający jest uzależniony od rodzaju aktu, będącego przedmiotem postępowania. Są trzy rodzaje składów orzekających: **pełny, pięciu sędziów i trzech sędziów**.

W pełnym składzie Trybunał orzeka: a) w sprawach z wniosku Prezydenta o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej z konstytucją przed jej ratyfikacją; b) w sprawach o szczególnej zawichości, z inicjatywy Prezesa Trybunału lub gdy z wnioskiem o rozpoznanie zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania sprawy albo w sprawach, w których szczególna zawichość wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie. W sprawach rozpoznawanych w pełnym składzie uczestniczy Prokurator Generalny lub jego zastępca.

Skład pięciu sędziów orzeka w sprawach: a) zgodności ustaw lub ratyfikowanych umów międzynarodowych z konstytucją; b) zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Składy trzyosobowe powoływane są natomiast w sprawach zgodności innych aktów normatywnych z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Składy trzech sędziów rozpatrują oprócz tego zażalenia na odmowę nadania biegu wnioskom o wszczęcie postępowania oraz skargom konstytucyjnym, a także wniosków dotyczących wyłączenia sędziego. W sprawach rozpatrywanych przez dwa ostatnie typy składów uczestniczy prokurator Prokuratury Generalnej. Rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej dziewięciu sędziów. Rozprawie przewodniczy Prezes lub Wiceprezes Trybunału, a w razie przeszkód w przewodniczeniu przez te osoby – najstarszy wiekiem sędzia Trybunału. Sędziów do pozostałych składów orzekających, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza Prezes Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny, orzekając, **jest związany** granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Orzeczenie jest wydawane po niejawnym naradzie sędziów składu orzekającego i zapada większością głosów. Członek składu orzekającego, który nie zgadza się z większością głosujących, ma prawo, przed ogłoszeniem orzeczenia, zgłosić zdanie odrębne, uzasadniając je w formie pisemnej. Orzeczenie Trybunału może odnosić się do całego aktu normatywnego albo poszczególnych jego przepisów. Trybunał podejmuje dwa rodzaje orzeczeń: **wyroki i postanowienia**. Orzeczenia podejmowane w ramach funkcji kontroli konstytucyjności i legalności norm prawnych mają formę wyroków. Wyroki podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli orzecz-

nie dotyczy aktu, który nie był ogłoszony, publikuje się je w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Konstytucja RP z 1997 r. nadała orzeczeniom Trybunału **moc powszechnie obowiązującą** i uznała je za **ostateczne**, co oznaczało odebranie Sejmowi uprawnień do odrzucenia orzeczenia stwierdzającego niezgodność ustawy z konstytucją. Moc powszechnie obowiązująca orzeczenia wyraża się w tym, że **wiąże** ono wszystkie podmioty, łącznie ze wszystkimi organami władzy publicznej. Z kolei ostateczność orzeczeń **wyklucza** możliwość ich zaskarżenia do jakiegokolwiek organu władzy publicznej, w tym również do Trybunału Konstytucyjnego. Konsekwencją uznania niezgodności aktu (normy) z aktem (normami) wyższego rzędu jest **utrata mocy obowiązującej** takiego aktu (normy), czyli usunięcie go z systemu prawa.

Konstytucja przyjmuje generalną zasadę, iż **orzeczenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia**, a zatem nie posiada ono mocy wstecznej. Od tej zasady konstytucja ustanawia dwa wyjątki: a) Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (w przypadku ustawy termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, a innych aktów – dwunastu miesięcy; b) w przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał określa termin utraty mocy obowiązującej po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów. We wspomnianych terminach organ, który wydał zakwestionowany akt, jest zobowiązany do dokonania zmian wynikających z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jest przy tym sprawą naturalną, że w przyszłości nie mogą być wydane ponownie przepisy zakwestionowane przez Trybunał, chyba że zmieni się regulacja prawna, która stanowiła wzorzec kontroli.

Orzeczenie Trybunału o niezgodności określonego aktu normatywnego z konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą wywołuje inny jeszcze skutek: wydane na podstawie tego aktu prawomocne orzeczenia sądowe, ostateczne decyzje administracyjne lub rozstrzygnięcia w innych sprawach mogą być **wzruszone**. Konstytucja odrzuca zasadę obligatoryjnego ich uchylecia z mocy prawa. Zgodnie z konstytucją orzeczenie stanowi jedynie podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4). Uchylenie rozstrzygnięć nastąpić może tylko na wniosek zainteresowanych osób, mających w tym interes prawny.

Konstytucja rozszerzyła zakres działania Trybunału Konstytucyjnego o **orzeczenie w sprawach skarg konstytucyjnych**. Skarga konstytucyjna **jest środkiem prawnym służącym jednostce lub osobie prawnej do ochrony praw i wolności konstytucyjnych (podstawowych), w razie ich naruszenia przez władze publiczne lub ich bezczynności, w drodze wszczęcia szczególnego postępowania przed sądem konstytucyjnym**. Instytucja skargi konstytucyjnej nie jest jednolicie ujm-

wana w regulacjach prawnych poszczególnych państw, w których zdecydowano się na jej wprowadzenie. Generalnie można mówić o **dwóch jej modelach**. W pierwszym, przedmiotowo węższym, sprowadza się ona do zaskarżenia aktów normatywnych (norm prawnych) będących podstawą rozstrzygnięcia – jako niezgodnych z konstytucją; jest zatem skargą przeciwko normie. W drugim natomiast skarga może być wniesiona przeciwko konkretnym rozstrzygnięciom organów sądowych czy administracji publicznej. Ustrojodawca polski opowiedział się za pierwszym z wymienionych modeli.

Konstytucja RP charakteryzuje istotę skargi konstytucyjnej w art. 79, umieszczonym w II rozdziale poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela. Ustęp 1 tego artykułu stanowi: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Z przytoczonego przepisu konstytucyjnego wynika, iż podmiotem uprawnionym do wystąpienia ze skargą jest **każdy**. Określenie to obejmuje nie tylko obywatele polskich, ale również obywatele innych państw i bezpaństwowców (apatrydów), a oprócz tego osoby prawne – partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia, jak też podmioty gospodarcze, w zakresie, w jakim mogą być podmiotami praw i wolności konstytucyjnych. Zaznaczyć jednak należy, że skarga nie może być traktowana jako *actio popularis*, ponieważ wnieść ją może tylko podmiot, który ma w tym **interes prawny**, a więc taki, którego prawa lub wolności zostały naruszone. Zarzut zawarty w skardze konstytucyjnej musi dotyczyć **naruszenia konstytucyjnych praw i wolności**, czyli zagwarantowanych w konstytucji. Od tej zasady przewidziany jest jeden wyjątek: nie może on odnosić się do prawa azylu i statusu uchodźcy. Procedura skargi konstytucyjnej wprawdzie jest stosowana wyłącznie w związku z konkretną sprawą, ale przedmiotem zarzutu może być tylko ustawa lub inny akt normatywny (przepis prawny), który był **podstawą ostatecznego jej rozstrzygnięcia**. Obowiązuje przy tym **zasada subsydiarności**: obligatoryjną przesłanką wniesienia skargi jest bezskuteczne wykorzystanie przez daną osobę wszystkich innych środków prawnych, całego toku instancyjnego. Tak jak w przypadku wcześniej opisanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenie w sprawie skargi konstytucyjnej stwierdzające niekonstytucyjność aktu normatywnego ma **moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne**, a przy tym stanowi jedynie podstawę do wszczęcia postępowania zmierzającego do uchylecia konkretnego orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej.

Zasady postępowania w przedmiocie skargi konstytucyjnej określa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z tą ustawą może ona być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile ta droga jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Innym ograniczeniem jest tzw. **przymus adwokacki**: skarga (i zażalenie na postanowienie o odmowie nadania jej dalszego biegu) musi być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że skarżącym jest sędzia, prokurator, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych. W razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej skarżący może zwrócić się do sądu rejonowego jego miejsca zamieszkania o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu na podstawie kodeksu postępowania cywilnego.

Ustawa przewiduje **kontrolę wstępną** dopuszczalności skargi, gdyż podlega ona wstępnemu rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny – w składzie jednego sędziego. Kontrola ta obejmuje badanie, czy skarga jest dopuszczalna i odpowiada warunkom formalnym, a jej rezultatem jest podjęcie postanowienia o nadaniu jej dalszego biegu albo w przypadku nieusunięcia wcześniej stwierdzonych braków formalnych lub w przypadku bezzasadności – podjęcie decyzji o odmowie nadania dalszego biegu. Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje skargi na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków o stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z konstytucją lub ustawami. Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego lub gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego. O wszczęciu postępowania Trybunał informuje Rzecznika Praw Obywatelskich, który w terminie 60 dni od otrzymania informacji może zgłosić w nim swój udział. Uczestnikami postępowania są: skarżący, organ, który wydał zakwestionowany akt normatywny, albo Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, jeżeli Rada Ministrów wyznaczyła Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa do reprezentowania Rady Ministrów lub ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, i Prokurator Generalny; uczestnikiem jest również Rzecznik Praw Obywatelskich, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu oraz Rzecznik Praw Dziecka, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu wszczętym na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich lub w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczących praw dziecka.

Prawo do rozstrzygania sporów kompetencyjnych przyznała Trybunałowi Konstytucyjnemu – tak jak i kompetencję do rozpoznawania skarg konstytucyjnych – Konstytucja RP z 1997 r. Zgodnie z ustawą zasadniczą organ ten ma rozstrzygać wyłącznie **spory horyzontalne** – między **centralnymi konstytucyjnymi organami państwa**. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wyróżnia dwa rodzaje ta-

kich sporów: a) gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (**spór kompetencyjny pozytywny**); b) gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (**spór kompetencyjny negatywny**). Z wnioskiem w sprawie rozstrzygnięcia sporu mogą wystąpić: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Trybunał orzeka w pełnym składzie, zaś orzeczenie ma formę postanowienia i jest ogłaszane w „Monitorze Polskim”.

Kompetencję do **orzekania o zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych** Trybunał Konstytucyjny posiadał jeszcze przed uchwaleniem nowej konstytucji z 1997 r.; uzyskał ją podstawie noweli konstytucyjnej z 29 grudnia 1989 r. Zasadnicze kryteria uwzględniane przy podejmowaniu orzeczeń mających na celu realizację tej kompetencji wynikają z wymogów stawianych partiom politycznym w art. 11 i 13 Konstytucji. Wymogami tymi są: wolność tworzenia i działania partii politycznych, zrzeszanie się na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, jawność finansowania partii politycznych, zakaz odwoływania się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, jak też zakaz zakładania lub dopuszczania w programie lub działalności nienawiści rasowej i narodowościowej, stosowania przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewidywania utajnienia struktur lub członkostwa.

Krąg podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania w tej sprawie jest ten sam, co w przypadku inicjowania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa, z wyjątkiem wniosku o stwierdzenie zgodności celów partii w fazie rozpatrywania zgłoszenia partii do ewidencji, gdy jedynym uprawnionym podmiotem jest sąd prowadzący ewidencję partii politycznych, czyli Sąd Okręgowy w Warszawie. Wnioski w sprawie zgodności z konstytucją celów partii politycznych, określonych w statucie lub w programie, Trybunał rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z konstytucją. Wnioski są natomiast rozpoznawane przy zastosowaniu odpowiednio przepisów kodeksu postępowania karnego. Trybunał może w takiej sprawie zlecić Prokuratorowi Generalnemu, w celu zebrania i utwarcenia dowodów, przeprowadzenie dochodzenia w określonym zakresie. Trybunał Konstytucyjny, realizując opisywaną tu funkcję, orzeka w pełnym składzie, a formą orzeczenia jest wyrok. Skutkiem wyroku stwierdzającego sprzeczność z konstytucją celów lub działalności partii jest **wykreślenie partii z ewidencji**, a w dalszej konsekwencji – poddanie jej **postępowaniu likwidacyjnemu**.

Trybunał Konstytucyjny **rozstrzyga o zaistnieniu tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP** wówczas, gdy Prezydent RP nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania swego urzędu – w celu tymczasowego przejęcia obowiązków prezydenckich. W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny działa na wniosek Marszałka Sejmu, któremu też w razie uznania niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta powierza wykonywanie jego obowiązków (art. 131 ust. 1 Konstytucji).

Istotą **funkcji sygnalizacyjnej** jest przedkładanie Sejmowi i Senatowi informacji o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, jak też przedstawianie właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP. Zaznaczmy, że tego rodzaju uwagi nie mają charakteru wiążącego wobec ich adresatów.

Podstawowa literatura

- R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych*, Wrocław 2010.
- K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010.
- Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
- Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
- K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce organów państwa*, Warszawa 2013.
- L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987.
- M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003.
- R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010.
- L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna: wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011.
- H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, Warszawa 2009.
- A.M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Toruń 2002.
- M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998.
- P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2007.

- W. Sadurski, *Prawo przed sądem*, Warszawa 2008.
- W. Sokolewicz, *Trybunał Konstytucyjny*, [w:] M. Kruk (red.), *System organów ochrony prawnej w Polsce*, Warszawa 2006.
- B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006.
- J. Trzcziński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.
- M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.
- K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
- M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
- M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.
- E. Zwierzchowski (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997.
- E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1996.

