

Robert Orłowski¹

Skarga konstytucyjna a zarzuty dotyczące uchybień postępowania legislacyjnego

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, skarga konstytucyjna, konstytucyjne prawa i wolności, postępowanie legislacyjne

Keywords: Constitutional Tribunal, constitutional complaint, constitutional rights and freedoms, legislative procedure

Streszczenie

Opowiadam się za możliwością kwestionowania przebiegu procesu legislacyjnego w skar-dze konstytucyjnej. Zarzut mógłby dotyczyć jedynie procedury przyjmowania aktu nor-matywnego, w którym zawiera się przepis stanowiący podstawę prawną aktu stosowania prawa. Akt stosowania prawa musi dotyczyć konstytucyjnych praw lub wolności skarżą-cego. Przy obecnej regulacji procesowej, uważam, że istnieje obowiązek badania tej kwe-stii przez Trybunał Konstytucyjny z urzędu. Praktyka pokazuje, że Trybunał nie bada prawidłowości przebiegu procesu legislacyjnego, w postępowaniu zainicjowanym skar-gą, ani na zarzut skarżącego, ani z urzędu.

¹ ORCID ID: 0000-0001-8692-8739, magister, Katedra Postępowania Administra-cyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: robert.orlowski@poczta.umcs.lublin.pl.

Abstract**Constitutional complaint and allegations of breaches of the legislative procedure**

I am in favour of the possibility of questioning the course of the legislative process in a constitutional complaint. The objection/the allegation could only concern the procedure of adopting a normative act containing a provision constituting the legal basis of an act of applying the law. The act of applying the law must concern the constitutional rights or freedoms of the complainant. With the current procedural regulation, I believe that there is an obligation to examine this issue *ex officio* by the Constitutional Tribunal. Practice shows that the Tribunal does not examine the correctness of the legislative process in the proceedings initiated by the complaint, neither on the allegation of the applicant nor *ex officio*.

✱

I.

Skarga konstytucyjna to instytucja prawna służąca osobie fizycznej lub prawnej do ochrony, na drodze szczególnego postępowania przed sądem konstytucyjnym, przysługujących jej praw konstytucyjnych w przypadkach ich naruszenia przez organy władzy publicznej. Naruszenie to może być dokonane poprzez akty tych organów, a w większości państw również przez ich bezczynność. Istnienie skargi konstytucyjnej decyduje o realności norm określających konstytucyjne prawa i wolności, zapewniając sankcję w przypadku ich naruszenia przez ustawodawcę². Skarga konstytucyjna jest jednocześnie środkiem służącym eliminacji z porządku prawnego aktów prawnych sprzecznych z konstytucją³. Podkreśla się więc, że realizuje ona interes publiczny, zapewniając zgodność systemu prawnego z konstytucją⁴.

² B. Banaszak, *Modele skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 31–32.

³ J. Trzciniński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna...*, s. 55.

⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, [w:] *Skarga konstytucyjna...*, s. 65.

Zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, „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 postawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

W związku z powyższym, przyjęto model skargi konstytucyjnej o wąskim zakresie przedmiotowym. Naruszenie musi dotyczyć konstytucyjnych praw i wolności. Choć bezpośrednią przyczynę (przesłankę) skargi stanowi ostateczne orzeczenie jako akt indywidualnego stosowania prawa, to przedmiotem zaskarżenia jest akt normatywny. Innymi słowy, przedmiotem kontroli staje się wadliwy (niekonstytucyjny) akt normatywny, ale na skutek tego, że zasadniczo niewadliwy akt stosowania prawa na nim się oparł⁵.

Kluczowe dla wyznaczenia właściwego zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej jest więc sprecyzowanie: 1) jakie prawa i wolności konstytucyjne jednostki mogą zostać naruszone, 2) jakie przepisy rangi konstytucyjnej mogą stanowić adekwatny wzorzec kontroli, 3) jak rozumieć „naruszenie” praw lub wolności. Zagadnienia te były przedmiotem rozważań jeszcze przed wprowadzeniem tej instytucji prawnej do polskiego porządku prawnego⁶.

Tej tematyce zostały poświęcone liczne prace zbiorowe, monografie i artykuły naukowe. Wydaje się jednak, że nie analizowano, czy skarżący może podnosić w skardze konstytucyjnej zarzut niekonstytucyjności opierający się przede wszystkim na naruszeniach procedury prawodawczej, w której uchwalono przepis prawny, stanowiący podstawę prawną aktu stosowania prawa, dotyczącego konstytucyjnych praw i wolności skarżącego.

Można wyobrazić sobie następującą sytuację. Wobec skarżącego wydano akt stosowania prawa, który dotyczy jego konstytucyjnych praw i wolności, np. ograniczenia prawa własności. Za podstawę prawą tego rozstrzygnięcia przyjęto przepis ustawy, który zasadniczo spełnia wymagania związane z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Gdyby proces ustawodawczy przebiegał w sposób prawidłowy, to ustawodawca mógłby ustanowić ograniczenie, które znalazło później swoje odzwierciedlenie w akcie stosowania prawa. Skarżą-

⁵ Ibidem, s. 68.

⁶ B. Banaszak, J. Repel, *Geneza skargi konstytucyjnej w Polsce*, [w:] *Skarga konstytucyjna...*, s. 33–45.

cy podnosi jednak, że w ramach postępowania legislacyjnego doszło do istotnych uchybień, np. przepis stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięcia został wprowadzony niedozwoloną poprawką senacką (o za szerokim przedmiocie lub uchwaloną po upływie przepisanej prawem terminu), lub przedstawiono prezydentowi do podpisu inny tekst ustawy niż uchwalony przez parlament. Skarżący twierdzi więc, że przepis prawny, stanowiący podstawę prawną aktu stosowania prawa, nie powinien w ogóle znajdować się w obrocie prawnym, gdyż organy państwa naruszyły, w sposób rażący, zasadę legalizmu. Konsekwencją uchybień w postępowaniu ustawodawczym powinno być wyeliminowanie z porządku prawnego całej ustawy lub niektórych jej przepisów, co wiązałoby się z wyeliminowaniem podstawy prawnej aktu stosowania prawa.

U podstaw tego problemu leży wskazanie, czy konstytucyjne prawa i wolności skarżącego ma naruszać jedynie akt stosowania prawa; jedynie przepis stanowiący podstawę prawną tego aktu; czy też zarówno akt stosowania prawa, jak i przepis stanowiący jego podstawę prawną. Innymi słowy, czy dla skuteczności skargi konstytucyjnej konieczne jest wykazanie, że istnieje materialna (treściowa) sprzeczność między przepisem stanowiącym podstawę aktu stosowania prawa a przepisem konstytucji, formułującym prawo podmiotowe jednostki. Czy wystarczy, że to akt stosowania prawa narusza konstytucyjne prawa i wolności, a przepis stanowiący jego podstawę prawną musi być zaledwie „niekonstytucyjny”, a więc możliwe byłoby wykazywanie sprzeczności nie tylko z przepisami formułującymi prawa i wolności konstytucyjne.

Odpowiedź na tak postawione pytania miałyby daleko idące konsekwencje praktyczne, gdyż kwestia dotyczy bezpośrednio zakresu wzorców kontroli, możliwych do wskazania w skardze konstytucyjnej. Warte rozważenia jest również, czy Trybunał Konstytucyjny mógłby dokonywać ewentualnej kontroli procesu prawodawczego, w postępowaniu zainicjowanym skargą, jedynie na zarzut skarżącego, czy też miałby możliwość, albo nawet obowiązek, działania z urzędu.

II.

Opowiadam się za możliwością kwestionowania przebiegu procesu legislacyjnego w skardze konstytucyjnej. Zarzut mógłby dotyczyć jedynie procedu-

ry przyjmowania aktu normatywnego, w którym zawiera się przepis stanowiący podstawę prawną aktu stosowania prawa. Akt stosowania prawa musi dotyczyć konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Przy obecnej regulacji procesowej, istnieje obowiązek badania tej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny z urzędu.

Moim zdaniem, ustanowienie przepisów prawnych, dotyczących konstytucyjny praw lub wolności, w rażąco wadliwej procedurze, jest formą pośredniego naruszenia tych praw i wolności. Naruszona zostaje bowiem zasada legalizmu, stanowiąca fundament państwa prawnego, i w ogóle ustroju demokratycznego. Uważam, że rażące naruszenie postępowania legislacyjnego przesądza również o naruszeniu wprost zasady proporcjonalności, w kontekście formalnoprawnych wymogów ograniczenia praw i wolności. Skoro wymaga się, aby konstytucyjne prawa i wolności były ograniczane w formie ustawy, to należy uznać, że ustawa ta powinna być przyjęta w sposób legalny. Należy zauważyć pewne podobieństwo z sytuacją, w której prawa i wolności są ograniczone nie ustawą, lecz rozporządzeniem. Mamy do czynienia z analogicznym problemem prawnym.

Można bronić również poglądu, w myśl którego z zasad legalizmu i demokratycznego państwa prawnego wynika konstytucyjna wolność jednostki do tego, aby organy władzy publicznej nie dokonywały nielegalnej interwencji prawodawczej w jej sferę prawną. Uważam, że takie rozumowanie jest słuszne, ale byłoby trudniejsze do udowodnienia. Obie koncepcje są ukazaniem jednego problemu z dwóch różnych perspektyw.

Pierwszy z przedstawionych poglądów, który będzie przedmiotem dalszej analizy, odbiega znacząco od dotychczas przyjętych koncepcji, które ograniczają przedmiot kontroli, możliwy do wskazania w skardze konstytucyjnej, jedynie do przepisów formułujących konstytucyjne prawa i wolności⁷. Praktyka procedowania przed Trybunałem Konstytucyjnym również pokazuje, że organ ten nie bada prawidłowości przebiegu procesu legislacyjnego, ani na zarzut skarżącego, ani z urzędu. Chociaż nie spotkałem się, aby TK w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia wprost to wyraził, wydaje się jednak, że stoi on na stanowisku, że badanie tej kwestii jest wręcz prawnie niedopuszczalne.

⁷ J. Trzeciński, *op.cit.*, s. 55–65.

Moim zdaniem, argumenty wykładni językowej oraz systemowej przemawiają za badaniem przez TK przebiegu procesu prawodawczego, w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Wynik tej wykładni współgra z argumentami celowościowymi i funkcjonalnymi. Objęcie badaniem przebiegu postępowania legislacyjnego sprzyjałoby bowiem realizacji dwóch podstawowych celów skargi konstytucyjnej – ochrony praw i wolności jednostki, a także ochrony interesu publicznego. Nielegalne ingerencje prawodawcze należy uznać za wyjątkowo godzące w porządek prawy, a tym samym należy postrzegać je jako zagrożenie dla porządku publicznego.

Zgadzam się z poglądem, w myśl którego właściwości tekstu prawnego oraz dyrektyw interpretacyjnych sprawiają, że dla wielu sytuacji nie istnieje nic takiego, jak jedno prawdziwe czy prawidłowe znaczenie tekstu konstytucyjnego⁸. Inni autorzy wskazują, że na podstawie tych samych przepisów prawnych, przy przyjęciu odmiennych reguł wykładni, odtworzyć można normy prawne o odmiennej treści⁹. Mam jednocześnie świadomość burzliwych dyskusji w doktrynie, które dotyczą koncepcji wykładni konstytucji¹⁰.

Dla prawnika praktyka najważniejszym punktem odniesienia jest taki rezultat wykładni, który uzyskał potwierdzenie w aktach stosowania prawa, a więc będący rezultatem wykładni operatywnej¹¹. Społeczne (realne) oddziaływanie prawa ujawnia się bowiem w procesie jego stosowania. W tym ujęciu, wiedza o prawie jest utożsamiana z przewidywaniem treści konkretnego rozstrzygnięcia, w konkretnym stanie faktycznym. Rezultat wykładni operatywnej może być jednak poddany krytyce, ze względu na dobór oraz sposób wykorzystania powszechnie uznanych metod wykładni prawa.

⁸ L. Morawski, *Zasada trójpodziału władzy. Trybunał Konstytucyjny i aktywizm sędziowski*, „Przeгляд Sejmowy” 2009, nr 4 (93), s. 67.

⁹ W. Dzieziak, *Z problematyki słuszności w praktycznej wykładni prawa*, [w:] *Wykładnia operatywna prawa – perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, red. L. Leszczyński, Toruń 2017, s. 85.

¹⁰ T. Stawecki, *Koncepcja wykładni konstytucji we współczesnych polskich naukach prawnych*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014, s. 159–211; J. Szymanek, *Interpretacja konstytucji: wariaty teorii i praktyki na przykładzie Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przeгляд Sejmowy” 2017, nr 6 (143), s. 75–92.

¹¹ L. Leszczyński, *Operatywna wykładnia prawa a wielość normatywnych podstaw stosowania prawa (przepis, kryterium otwarte, precedens)*, [w:] *Wykładnia operatywna prawa – perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, red. L. Leszczyński, Toruń 2017, s. 15–19.

III.

Szczegółowe rozważania należy zacząć od odwołania do zasady skargowości, która obowiązuje w postępowaniu przed TK. Zarzut niekonstytucyjności jest elementem konstrukcyjnym pism inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, a więc wniosku, pytania prawnego oraz skargi konstytucyjnej¹². Istotą tego zarzutu jest twierdzenie, że treść przepisu prawnego stanowiącego przedmiot kontroli jest sprzeczna z treścią wzorca kontroli, bądź akt normatywny został ustanowiony z naruszeniem standardów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym przez inicjatora postępowania¹³. Co do zasady, TK może badać sprawę jedynie w kontekście wskazanego przedmiotu kontroli oraz wzorców kontroli. Zasada skargowości nie ma jednak charakteru absolutnego, w praktyce Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek szerokiego działania z urzędu.

Zgodnie z treścią art. 68 uotpTK, orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał ma obowiązek badać zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy¹⁴. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji PR¹⁵, nie ma wątpliwości, że postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną jest prowadzone „w sprawie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego”. Co więcej, zgodnie z art. 77 ust. 2 uotpTK, „skargę konstytucyjną Trybunał rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami”. Nie przewidziano przy tym przepisu szczególnego, który wprowadzałby wyjątek, we wspomnianej wyżej reguły.

Moim zdaniem, nakaz badania z urzędu naruszeń procesowych, w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną, nie jest sprzeczne z treścią art.

¹² Art. 47, 52 ust. 2, 53 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2393); dalej „uotpTK”.

¹³ Art. 67 uotpTK.

¹⁴ Art. 68 uotpTK.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej: „Konstytucja RP”.

79 ust. 1 Konstytucji RP, ani z istotą tego środka prawnego. Wbrew dominującemu stanowisku, nie wprowadzono żadnego ograniczenia, które dotyczyłoby zakresu zarzutów niekonstytucyjności, możliwych do podniesienia w skardze konstytucyjnej. Dowodzi tego również analiza treści art. 79 ust. 1 w kontekście art. 191 Konstytucji RP.

Ograniczenia legitymacji do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczą w istocie ograniczenia, w zakresie możliwych do powołania przepisów stanowiących przedmiot kontroli, a nie potencjalnych wzorców kontroli. Możemy mówić o kwestionowaniu: 1) przepisów aktu normatywnego, który dotyczy spraw objętych działaniem danego podmiotu¹⁶; 2) przepisów, które sąd rozważa, jako podstawę przyszłego rozstrzygnięcia¹⁷; 3) przepisów stanowiących podstawę aktu stosowania prawa, który naruszył prawa lub wolności konstytucyjne jednostki¹⁸. Wyjątkowo, skarga konstytucyjna może zostać oparta wyłącznie na naruszeniu przepisów ustawy zasadniczej¹⁹. Nie wprowadzono jednak wprost dodatkowych ograniczeń, co do przepisów mogących stanowić wzorzec kontroli.

Warto odnotować, że art. 191 ust. 2 Konstytucji RP nie ma zastosowania do skargi konstytucyjnej. Artykuł 79, na poziomie konstytucyjnym, samodzielnie określa warunki dotyczące możliwości skorzystania ze skargi konstytucyjnej. Moim zdaniem, przepis ten należy rozumieć następująco – 1) to akt stosowania prawa ma naruszać prawa lub wolności konstytucyjne jednostki; 2) przedmiotem kontroli może być tylko przepis aktu normatywnego, który stanowił podstawę prawną rozstrzygnięcia; 3) wzorcem kontroli może być każdy przepis ustawy zasadniczej („niezgodność z konstytucją” może bowiem polegać na sprzeczności z przepisami materialnymi, ustrojowymi i proceduralnymi). Innymi słowy, to nie przepis stanowiący postawę rozstrzygnięcia ma naruszać bezpośrednio prawa lub wolności konstytucyjne. Wystarczy, że te prawa lub wolności narusza akt stosowania prawa. Przepis prawa, stanowiący podstawę rozstrzygnięcia, musi być niezgodny z konstytucją, co będzie stanowiło istotę postawionego w skardze konstytucyjnej zarzutu.

¹⁶ Art. 191 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁷ Art. 193 Konstytucji RP.

¹⁸ Art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 466 oraz powołane tam orzecznictwo.

Można przypuszczać, że o rygorystycznym rozumieniu warunków związanych ze skargą konstytucyjną przesądziły również aspekty pozaprawne, wynikające z chęci ograniczenia napływu spraw. Te same tendencje można obserwować przy okazji spraw inicjowanych wnioskami składanymi przez podmioty o legitymacji szczególnej oraz w skutek pytań prawnych kierowanych przez sądy. Częściej dotyczy to jednak sfery faktów ocenianych przez Trybunał Konstytucyjny (np. związku i istotności odpowiedzi na pytanie prawne, w kontekście przyszłego rozstrzygnięcia sądowego w konkretnej sprawie), a nie wykładni przepisów ustawy zasadniczej.

Bez głębokiej zmiany organizacyjnej, nie można liczyć na zmianę opisanej wyżej praktyki utrudniającej uprawnionym podmiotom uzyskanie merytorycznego rozstrzygnięcia przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z uwagi na wysokie wymagania dotyczące zmiany przepisów rangi konstytucyjnej, zwiększenie liczby sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie wydaje się obecnie realne. Można natomiast zastanowić się nad wprowadzeniem instytucji Rzeczników Generalnych, inspirowanej rozwiązaniami funkcjonującymi w ramach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Modele skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000.
- Banaszak B., Repel J., *Geneza skargi konstytucyjnej w Polsce*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000.
- Bosek L., M. Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000.
- Dziedziak W., *Z problematyki słuszności w praktycznej wykładni prawa*, [w:] *Wykładnia operatywna prawa – perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, red. L. Leszczyński, Toruń 2017.
- Garlicki L., *Nowe zjawiska w kontroli konstytucyjności ustaw (przyczynek do dyskusji nad legitymacją sądownictwa konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4 (93).

- Leszczyński L., *Operatywna wykładnia prawa a wielość normatywnych podstaw stosowania prawa (przepis, kryterium otwarte, precedens)*, [w:] *Wykładnia operatywna prawa – perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, red. L. Leszczyński, Toruń 2017.
- Morawski L., *Zasada trójpodziału władzy. Trybunał Konstytucyjny i aktywizm sędziowski*, „Przeгляд Sejmowy” 2009, nr 4 (93).
- Stawecki T., *Koncepcja wykładni konstytucji we współczesnych polskich naukach prawnych*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014.
- Szymanek J., *Interpretacja konstytucji: wariaty teorii i praktyki na przykładzie Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przeгляд Sejmowy” 2017, nr 6 (143).
- Trzeciński J., *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000.
- Urbaniak K., *Model polskiej skargi Konstytucyjnej na tle porównawczym*, [w:] *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. K. Urbaniak, Poznań 2015.