



Horyzonty Polityki
2018, Vol. 9, N° 28



BOGUMIŁ NALEZIŃSKI

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie
Wydział Politologii
Instytut Politologii
bogumil.nalezinski@gmail.com

DOI: 10.17399/HP.2018.092803

Skarga konstytucyjna w prawie polskim – podstawy normatywne, doświadczenia, perspektywy

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Artykuł przedstawia podstawy normatywne skargi konstytucyjnej jako środka ochrony praw podstawowych, analizę praktyki stosowania tej instytucji, formułuje również postulaty *de lege ferenda*, w tym zmian unormowań konstytucyjnych.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Rozważania przedstawione w tekście oparte są na analizie dogmatycznej podstaw prawnych skargi konstytucyjnej, odwołują się także do wieloletniej praktyki stosowania obowiązujących unormowań, przede wszystkim przez Trybunał Konstytucyjny.

PROCES WYWODU: Wywód oparty na językowej i funkcjonalnej interpretacji regulacji konstytucyjnych i ustawowych, z uwzględnieniem stanowiska polskiego sądu konstytucyjnego odnośnie do przesłanek i funkcji skargi konstytucyjnej.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Przyjęty przez polskiego prawodawcę wąski model skargi konstytucyjnej w niewielkim stopniu służy realizacji podstawowej funkcji tego środka prawnego, jakim jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założony model normatywny skargi uległ dalszemu zawężeniu w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, którego przeobrażenie może być uzależnione od interwencji prawodawcy, w tym konstytucyjnego. Dodatkowe zagrożenia dla efektywności skargi jako środka ochrony upatrywać trzeba w podważeniu demokratycznej legitymacji sądu konstytucyjnego jako organu trzeciej władzy. Na skuteczność skargi wpływ może mieć również stanowisko sądów wobec problemu bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych gwarantujących podstawowe wolności i prawa jednostki.

Sugerowane cytowanie: Naleziński, B. (2018). Skarga konstytucyjna w prawie polskim – podstawy normatywne, doświadczenia, perspektywy. *Horyzonty Polityki*, 9(28), 43-57. DOI: 10.17399/HP.2018.092803.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Potrzeba rozważenia zmian normatywnych, które umożliwią poszerzenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego wobec aktów prawnych poddanych kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Sugerowane jest także doprecyzowanie przesłanek wstępnej kontroli skargi w postępowaniu prowadzonym przez sąd konstytucyjny.

SŁOWA KLUCZOWE:

skarga konstytucyjna, Trybunał Konstytucyjny, Konstytucja

THE CONSTITUTIONAL COMPLAINT
IN THE POLISH LAW – THE NORMATIVE BASIS,
EXPERIENCES, AND PERSPECTIVES

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: The paper deals with the normative basis of the constitutional complaint, regarded as a mean for the protection of basic human rights. After a short analysis of legal practices related to the constitutional complaint, some *de lege ferenda* postulates are formulated, which include proposals of the constitutional amendments.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The considerations presented in the text are based on the dogmatic analysis of the legal grounds of constitutional complaint. They are also based on the analysis of the long established practice of the application of related legal regulations, especially by the Polish Constitutional Tribunal.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The arguments are justified by the linguistic and functional interpretation of the constitutional and statutory regulations, and by reference to the views of Polish Constitutional Tribunal, concerning the premises and functions of the constitutional complaint.

RESEARCH RESULTS: The narrowly defined model of constitutional complaint, as adopted by the Polish lawmaker, serves its fundamental function – the protection of the constitutional personal freedoms and rights – only in a very modest way. The assumed normative model of the constitutional complaint was further restricted by the jurisdiction of Constitutional Tribunal, and the change of the model strongly depends on the future legislative action or the constitutional amendment. The additional risks for the efficacy of the constitutional complaint can be caused by the undermining of a democratic legitimation of the Constitutional Tribunal, as belonging to the sphere of the judicial authority. Also the position of ordinary judges on the direct application of the constitutional norms that guarantee the basic human freedoms and rights could influence the effectiveness of the constitutional complaint.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:

The need of normative changes, which could extend the scope of the cognition of Constitutional Tribunal related to the control of constitutionality of legal acts arising from the constitutional complaint, has to be considered seriously. The more precise formulation of the premises of an initial examination of constitutional complaints by the procedural statutory norms is recommended as well.

KEYWORDS:

constitutional complaint, Constitutional Tribunal, constitution

WSTĘP

Wprowadzenie do polskiego systemu ustrojowego instytucji skargi konstytucyjnej przywitane zostało z aprobatą i nadziejami na istotne wzmocnienie systemu środków prawnych chroniących prawa podstawowe jednostki. Takiej właśnie reakcji na ustanowienie skargi oczekiwali zapewne także twórcy stosownych unormowań Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ Już na etapie tworzenia przepisów ustawy zasadniczej dotyczących skargi konstytucyjnej uwidoczniły się jednak rozbieżności co do kształtu tej instytucji, powstałe m.in. na tle funkcji, jakie miałyby ona realizować w systemie ustrojowym państwa (Bosek i Wild, 2016). Z jednej bowiem strony skarga konstytucyjna służyć powinna urzeczywistnianiu jej funkcji podmiotowej, polegającej na wyposażeniu adresatów unormowań kreujących wolności i prawa w dodatkowy mechanizm ich ochrony. Taka rola skargi jest powszechnie akcentowana już w samej definicji tego środka prawnego (Banaszak, 2000). W tym kontekście ewentualne dylematy mogą się wiązać z przesądzeniem zakresu praw podmiotowych objętych taką ochroną; tak w aspekcie kręgu adresatów skargi, jak i rodzajów gwarantowanych przez nią konstytucyjnych wolności i praw. Z drugiej jednak strony, w zależności od wyznaczonego przez prawodawcę zakresu skargi może ona wypełniać istotną funkcję przedmiotową, związaną z ochroną konstytucyjności systemu prawnego obowiązującego w państwie. Stopień realizacji obydwu funkcji determinowany jest

1 Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja.

wprost przyjętym przez prawodawcę modelem skargi (Banaszak, 2000). Dylemat postawiony przed ustrojodawcą sprowadzał się zatem do kwestii umiejętnego wyważenia proporcji między zachowaniem waloru ochronnego skargi a jej rolą jako środka inicjowania przedmiotowej kontroli konstytucyjności prawa.

Polski prawodawca jednoznacznie opowiedział się za wąską przedmiotowo skargą konstytucyjną, czego wyrazem było ograniczenie jej wyłącznie do aktów stanowienia prawa, zastosowanych w indywidualnej sprawie podmiotu występującego z tym środkiem ochrony (Naleziński, 2004; Tuleja, 2014; Bosek i Wild, 2016). Taka jest konsekwencja normy prawnej wyrażonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą przedmiotem skargi może być jedynie ustawa lub inny akt normatywny, stanowiące podstawę ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego i w którym doszło do rozstrzygnięcia o jego konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach. Tym samym poza zakresem przedmiotu skargi konstytucyjnej znalazły się działania władzy publicznej przyjmujące postać aktów stosowania prawa (wyroki sądowe, decyzje administracyjne). Warto jednak zauważyć, że również działania podejmowane w sferze stanowienia prawa nie zostały objęte w całości ochroną za pomocą skargi konstytucyjnej. Spośród wydawanych przez organy prawotwórcze aktów normatywnych przedmiotem skargi nie mogą być bowiem te, które w sferze konstytucyjnych wolności i praw wywołują skutki z mocy samego prawa (*ex lege*), jak również takie, których negatywne („mrozące” dla ich adresatów) oddziaływanie nie przyjęło (jeszcze) formy konkretno-indywidualnego aktu stosowania prawa (Barczak-Oplustil i Naleziński, 2016). Już ta okoliczność wpłynęła w znacznym stopniu na utrudnienie realizacji obydwu wskazanych wyżej funkcji skargi, które to oczekiwanie wyrażano w doktrynie (Trzciński, 2000). Kolejnymi ich determinantami stały się zaś rozwiązania ustawowe, precyzujące zasady korzystania ze skargi, jak i praktyka orzecznicza związana ze stosowaniem tych unormowań przez polski sąd konstytucyjny.

1. PODSTAWY PRAWNE I ICH STOSOWANIE

Określony przez ustrojodawcę model skargi siłą rzeczy zdeterminował treść unormowań ustawowych, według których – zgodnie z zapowiedzią wyrażoną w art. 79 ust. 1 Konstytucji – dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony wolności i praw. Oczywiście nie sposób było oczekiwać, że ustawodawca wykroczy w tym kontekście poza ramy wyznaczone przez regulację zawartą w akcie najwyższej, konstytucyjnej rangi. Niemniej jednak wydaje się, że unormowania kolejnych ustaw realizujących upoważnienie z art. 79 ust. 1 Konstytucji umożliwiły samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu dalsze zawężenie zakresu ochrony realizowanej przez skargę. Przedstawienia wybranych elementów skargi, które stały się przedmiotem takich zabiegów interpretacyjnych, nie sposób jednak nie poprzedzić uwagami o charakterze formalnym. Wiążą się one z niespotykanym – w porównaniu do innych instytucji ustrojowych państwa – rozchwianiem podstaw normatywnych, na podstawie których funkcjonowała skarga konstytucyjna w okresie poddanym analizie. Początek tego procesu wiązać należy bez wątpienia z uchwaleniem ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym², zwłaszcza zaś z przeprowadzonym na jej podstawie przez Sejm VII kadencji wyborem pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego³. Nie odnosząc się w tym miejscu do przyczyn, przebiegu czy też prawnoustrojowych następstw wywołanego w ten sposób kryzysu (Radziejwicz i Tuleja, 2017; Muszyński, 2017), warto tylko zauważyć, że będące jego wyrazem zmiany normatywne⁴ z pewnością nie

2 Dz.U. poz. 1064, ze zm. (dalej: ustawa o TK'15).

3 Uchwały Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r., których nieważność stwierdzona została uchwałami Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r., zob. też wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 oraz postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15 (opubl. www.trybunal.gov.pl).

4 Uchwalanie kolejnych nowelizacji ustawy o TK'15, a następnie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK'16), poddawanych potem kontroli konstytucyjności, czego efektem były orzeczenia TK stwierdzające ich (całkowitą lub częściową) niezgodność z Konstytucją – zob. wyroki TK z dnia: 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (opubl. https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/K%204715%20-%20tekst_0.pdf, dostęp: 07.06.2017) i 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16 (opubl. www.konstytucyjny.pl, dostęp: 21.06.2017).

sprzyjały jednoznacznej interpretacji oraz klarownemu stosowaniu przepisów kreujących podstawę do korzystania ze skargi konstytucyjnej. Wątpliwym pocieszeniem była tu dająca się zauważyć swoista powtarzalność rozwiązań zawartych w kolejnych ustawach⁵. Mimo wszystko przynosiły one bowiem pewien element „nowości normatywnej”, wymagającej (przede wszystkim od podmiotów kierujących skargi) wzmożonej uwagi odnośnie do oparcia się na właściwych i aktualnych podstawach prawnych. Zauważyć trzeba także wprowadzenie przez ustawodawcę na okres prawie dwutygodniowy mechanizmu swoistego „uśpienia” działalności Trybunału⁶. Uwzględniając dokonane zmiany stanu prawnego, warto poddać analizie wybrane elementy konstrukcyjne skargi konstytucyjnej i sposób ich ujęcia przez prawodawcę z punktu widzenia obydwu wskazanych wyżej zasadniczych funkcji realizowanych przez ten środek prawny.

-
- 5 Szczegółowe regulacje dotyczące wymogów formalnych, jakim powinna odpowiadać skarga, jak i określenie procedury jej wstępnej kontroli, zawarte w ustawie o TK'16 były prawie wiernym powtórzeniem unormowań – wyjściowej dla omawianego okresu – ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), natomiast odpowiednie regulacje ustawy o TK'15 były z kolei widoczną inspiracją dla twórców przepisów obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK).
 - 6 Było to następstwem uchylecia mocy obowiązującej ustawy o TK'16 dzień po ogłoszeniu ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. poz. 2074) przy jednoczesnym przesądzeniu wejścia w życie u.o.t.p.TK po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia tej ustawy oraz wprowadzeniu mechanizmu bezpośredniego działania u.o.t.p.TK do wszystkich postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Nasuwa się w związku z tym smutna refleksja o daleko idącej rozbieżności między działaniami ustawodawcy a oczekiwaniami wyrażonymi w przemówieniu Prezydenta RP skierowanym do nowo powołanej prezes TK, w którym jednoznacznie podkreślona została nadzieja na znaczne usprawnienie pracy Trybunału, zwłaszcza w odniesieniu do czasu rozpoznawania skarg konstytucyjnych (zob. <https://www.youtube.com/watch?v=NsTuWBcET20>, dostęp: 15.06.2017).

1.1. Legitymacja skargowa

Szerokie podmiotowo ujęcie skargi konstytucyjnej w art. 79 ust. 1 Konstytucji zasadniczo znalazło potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału dotyczącym tego środka ochrony. Świadczy o tym chociażby jednoznaczne potwierdzenie legitymacji osób prawnych prawa prywatnego jako podmiotów konstytucyjnych wolności i praw (np. postanowienie TK, SK 6/99, 2000). Wątpliwości wzbudza jednak nadal problem uznania takiej legitymacji w odniesieniu do złożonych struktur organizacyjnych, w ramach których połączeniu ulega komponent prywatno- i publicznoprawny (Płowiec, 2016). W tym zakresie zauważyć też można pewną chwiejność stanowiska samego Trybunału, czego wyrazem poszukiwanie najbardziej adekwatnego kryterium rozgraniczenia podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa do skargi od tych, które z takiego środka ochrony korzystać nie mogą (postanowienie TK, Ts 13/12, 2013).

1.2. Ustawa lub inny akt normatywny jako przedmiot skargi

Następstwem konstytucyjnego ograniczenia przedmiotu skargi do „ustawy lub innego aktu normatywnego” było pozostawienie poza zakresem skargi jakichkolwiek indywidualnych aktów stosowania prawa (decyzje, wyroki sądowe). W swoim wymiarze pozytywnym określenie to doczekało się jednak także niezbędnego doprecyzowania ze strony Trybunału, przede wszystkim w odniesieniu do ogólnej kategorii „innych aktów normatywnych”. Wątpliwości budzić mogło bowiem zaliczenie do niej dwóch rodzajów źródeł prawa. Po pierwsze, prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, ukonstytuowaną na podstawie umowy ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską (art. 93 ust. 3 Konstytucji). Po drugie, aktów normatywnych stanowionych przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji). W odniesieniu do obydwu rodzajów źródeł prawa stanowisko sądu konstytucyjnego było *prima facie* „przyjazne” dla realizacji wskazanych wyżej funkcji skargi konstytucyjnej (odpowiednio – wyrok TK, SK 45/09, 2011; postanowienie TK, SK 42/02, 2004). Trybunał

opowiedział się bowiem za szerokim rozumieniem regulacji art. 79 ust. 1 Konstytucji i jej pierwszeństwem wobec innych przepisów ustawy zasadniczej, normujących zakres właściwości kontrolnej sądu konstytucyjnego. Wyrażając pogląd o zasadności włączenia do zakresu skargi zarówno aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej, jak i prawa miejscowego, Trybunał poczynił jednak pewne zastrzeżenia, które – zwłaszcza w odniesieniu do pierwszej z omawianych tu kategorii – osłabiać mogą wrażenie o całkowicie „proskargowej” wykładni stosownych unormowań (wyrok TK, SK 45/09, 2011). Za okoliczność niewątpliwie sprzyjającą realizacji ochronnej funkcji skargi uznać trzeba natomiast rozwiązanie ustawowe, dające podstawę do wydania przez Trybunał merytorycznego orzeczenia także w odniesieniu do aktu normatywnego, który w chwili orzekania utracił już moc obowiązującą (art. 59 ust. 3 u.o.z.p.TK). Odrebnym problemem towarzyszącym interpretacji przepisów dotyczących przedmiotu skargi jest natomiast rozgraniczenie sytuacji kwestionowania tzw. pominięć prawodawczych (regulacji fragmentarycznych i niepełnych) od zaniechania prawodawczego, skutkującego zaistnieniem luki w prawie. W tym zakresie widoczny jest nadal brak jednoznacznych kryteriów pozwalających na pozbawione wątpliwości i w miarę obiektywne oddzielenie obydwu typów sytuacji (np. postanowienie TK, Ts 204/16, 2017 i postanowienie TK, Ts 229/16, 2017).

1.3. Orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej

Na jednoznaczną aprobatę zasługuje natomiast przyjęta w orzecznictwie Trybunału rozszerzająca interpretacja przesłanki wynikającej z art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą skarga może być wniesiona na podstawie sprawy zakończonej indywidualnym orzeczeniem sądu lub organu administracji publicznej. Analiza kierowanych do Trybunału skarg wskazuje bowiem na to, że konstytucyjne wyliczenie organów wydających orzeczenia otwierające drogę do skorzystania ze skargi jest zbyt wąskie i nie uwzględnia zróżnicowania sytuacji i procedur, w których podmiotem stosującym kwestionowane unormowania mogą być organy niepozwalające na jednoznaczne ich zakwalifikowanie do kategorii wskazanych w art. 79 ust. 1 Konstytucji

(Kościelniak i Naleziński, 2014). To właśnie przyjęcie szerokiej, funkcjonalnej wykładni pojęcia „administracja publiczna” pozwoliło Trybunałowi uznać za dopuszczalne skargi w sprawach, w których organem wydającym orzeczenia był prezydent (postanowienie TK, SK 37/08, 2012), Najwyższa Izba Kontroli (postanowienie TK, Ts 132/12, 2013) czy choćby sam Trybunał Konstytucyjny (postanowienie TK, Ts 1/11, 2011).

1.4. Ostateczność orzeczenia i wyczerpanie drogi prawnej

Czynnikiem, który widocznie ograniczająco wpływa na wypełnienie przez skargę konstytucyjną roli ochronnej, jest (niedoznający jakichkolwiek wyjątków) wymóg uzyskania w indywidualnej sprawie orzeczenia o charakterze ostatecznym (art. 79 ust. 1 Konstytucji), wydanego po wyczerpaniu przewidzianej przez prawodawcę drogi prawnej (art. 77 ust. 1 u.o.z.p.TK). Przyjmując jako przesłankę konieczną obowiązek każdorazowego doprowadzenia przez skarżącego do wydania orzeczenia, którego podstawą prawną są kwestionowane w skardze przepisy, wskazać można kilka negatywnych następstw takiego rozwiązania. Po pierwsze, wyłącza ono z zakresu przedmiotowego skargi unormowania, z których treści nie wynika kompetencja jakiegokolwiek organu władzy publicznej do wydania na ich podstawie indywidualnego i konkretnego orzeczenia wobec skarżącego (Barczak-Oplustil i Naleziński, 2016). Po drugie, wyłącza również z zakresu skargi przepisy, które wprowadzają możliwość wydania takiego orzeczenia przewidują, jednakże nie zostały one jeszcze zastosowane wobec skarżącego, nawet wówczas, gdy ich oddziaływanie na jego status prawny nosi wszelkie znamiona ograniczenia przysługujących mu wolności lub praw (tzw. efekt mrozący). Po trzecie, zmusza skarżącego do prowadzenia postępowania (administracyjnego, sądowego), którego wynikiem nie może być wydanie innego orzeczenia aniżeli prowadzące do naruszenia przysługujących mu praw konstytucyjnych⁷. Po czwarte, może prowadzić do zaistnienia

⁷ Jest to szczególnie widoczne w sytuacji, w której organ wyższej instancji uchyla orzeczenie poddane jego kontroli i kieruje sprawę do ponownego

w sprawie skarżącego nieodwracalnych skutków, wywołanych wydaniem orzeczenia, które następnie oczekuje jedynie na uzyskanie przymiotu ostateczności, niezbędnego – w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji – do skorzystania ze skargi do Trybunału. Po piąte, prowadzi do znacznego „czasowego oddalenia” wniesienia i rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał od zdarzenia, które zaktualizowało legitymację skarżącego do skorzystania z tego środka ochrony⁸.

1.5. Podstawa skargi konstytucyjnej

Określony w art. 79 Konstytucji zakres podstawy skargi konstytucyjnej, a więc konstytucyjnych wzorców kontroli przepisów kwestionowanych przez skarżącego, może sprawiać wrażenie bardzo szerokiego. Poza wyłączeniem dwóch praw podmiotowych ustanowionych w art. 79 ust. 2 w zw. z art. 56 Konstytucji, ochrona wynikająca ze skargi rozciąga się bowiem na wszystkie wolności i prawa znajdujące zakotwiczenie w normach ustawy zasadniczej. Formalnie bardzo szerokie ujęcie podstawy skargi, przy jednoczesnym zróżnicowaniu normatywnego ujęcia statusu jednostki (i innych podmiotów prawa) przez ustrojodawcę (Wojtyczek, 1999), siłą rzeczy przeniosło na Trybunał ciężar dookreślenia treści pojęcia „konstytucyjne wolności i prawa”. W tym zakresie zasadniczego znaczenia nabrała kategoria „prawa podmiotowe”, którą operuje sąd konstytucyjny w swoich orzeczeniach (Bosek i Wild, 2016; Królikowski, Naleziński i Sułkowski, 2013). Za jej pomocą dokonuje się swoiste rozgraniczenie norm Konstytucji, które tego rodzaju prawa statuują⁹, od tych, które

rozpoznania przez organ pierwszej instancji wraz ze wskazaniem, które przesadzają o – niekorzystnej dla skarżącego – treści przyszłego orzeczenia podejmowanego po ponownym rozpoznaniu sprawy, zob. np. art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718, ze zm.).

- 8 Pamiętać trzeba, że orzeczeniem spełniającym kryteria określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji jest bardzo często już „pierwsze” rozstrzygnięcie, jakie podjęte zostało w toku postępowaniu prowadzonego w sprawie skarżącego.
- 9 W tym kontekście uwzględnić trzeba jednak ograniczenie dochodzenia niektórych praw podmiotowych wynikające z art. 81 Konstytucji (Naleziński, 2016).

wyrażają jedynie ogólne kierunki polityki państwa (tzw. normy programowe)¹⁰, zasady ustroju o charakterze przedmiotowym¹¹ czy też zasady działania organów władzy publicznej¹². Na szczególną uwagę zasługują tezy Trybunału o ograniczonej dopuszczalności powoływania jako wzorca kontroli podstawowych zasad ustrojowych, takich jak zasady sprawiedliwości społecznej i państwa prawnego (postanowienie TK, Ts 105/00, 2002), czy też ogólnych zasad dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, a więc zasad godności i równości (postanowienie TK, SK 10/01, 2001). Zgodnie ze stanowiskiem sądu konstytucyjnego potraktowanie tych zasad jako podstawy skargi jest dopuszczalne jedynie w sytuacji ich współstosowania z innymi normami Konstytucji, które wyrażają samodzielne i konkretne prawa podmiotowe. Konkludując, stwierdzić należy, iż także podstawa skargi konstytucyjnej – mimo jej pozornie bardzo szerokiego zakresu – doznała w praktyce stosowania tej instytucji daleko idącego zawężenia.

1.6. Wstępna kontrola skarg konstytucyjnych

Odrębnym problemem wartym zasygnalizowania jest kwestia jednoznacznego i zrozumiałego dla adresatów określenia kryteriów selekcji skarg wniesionych do Trybunału (Naleziński, 2010). Zgodnie z konstytucyjną zapowiedzią (art. 79 ust. 1 i art. 197) określenie zasad korzystania ze skargi, jak i przebiegu postępowania przed Trybunałem powierzone zostało ustawodawcy zwykłemu. Pomijając negatywne następstwa wskazywanych już zmian normatywnych w tym zakresie, zauważyć trzeba, że stosowne regulacje u.o.t.p.TK nadal dalekie są od pełnej klarowności i – niezbędnej w państwie prawa – przewidywalności mechanizmów proceduralnych. Na aprobatę zasługuje pod tym względem próba doprecyzowania procedury uzupełniania braków formalnych skargi konstytucyjnej przez wprowadzenie kategorii

10 Np. nakaz specjalnej opieki państwa nad weteranami walk o niepodległość wyrażony w art. 19 Konstytucji. Odrębnym problemem jest zdolność dekodowania konkretnych praw podmiotowych z unormowań Konstytucji dotyczących tzw. praw II generacji, zob. Szklarski, 2014.

11 Np. zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji.

12 Np. zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji.

„braków możliwych do uzupełnienia” (art. 61 ust. 3 u.o.z.p.TK). Nadal jednak dyskusyjna pozostaje kwestia zakresu zastosowania przesłanki oczywistej bezzasadności jako podstawy postanowienia Trybunału o odmowie nadania skardze dalszego biegu (Królikowski i Sułkowski, 2009). Niewątpliwym utrudnieniem towarzyszącym jej stosowaniu jest jednak sama konstrukcja przedmiotu skargi, determinująca konieczność (niełatwego) oddzielenia zarzutów formułowanych przeciwko przepisom stanowiącym przedmiot skargi od argumentów wskazujących na niekonstytucyjny (naruszający wolności lub prawa) sposób ich zastosowania.

2. PERSPEKTYWY I POSTULATY ZMIAN

Następstwem kryzysu ustrojowego związanego z Trybunałem Konstytucyjnym jest ożywiona dyskusja nad potrzebą właściwej (re) interpretacji zasady podległości sędziów ustawie zasadniczej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadami jej nadrzędności i bezpośredniego stosowania (art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji). Coraz mocniej akcentowana w doktrynie teza o prawie sędziów do odmowy stosowania niekonstytucyjnych unormowań ustawowych stawia bowiem w zupełnie innym świetle rolę Trybunału, nie tylko jako strażnika najwyższej mocy prawnej Konstytucji, ale również jako instytucjonalnej gwarancji statuowanych w niej wolności i praw (Garlicki, 2016; Gutowski i Kardas, 2016; Sanetra, 2017). Warto zauważyć, że następstwem sędziowskiej aprobaty dla takiego poglądu może być istotna modyfikacja podejścia sądów orzekających w sprawach związanych z konstytucyjnymi wolnościami i prawami do instytucji pytań prawnych do Trybunału (art. 193 Konstytucji), co w dalszej perspektywie nie pozostaje też bez znaczenia dla „atrakcyjności” sięgania po skargę konstytucyjną jako środka ochrony.

Niezależnie jednak od czynników niezwiązanych bezpośrednio z samym sądem konstytucyjnym zasugerować należy celowość wprowadzenia zmian stanu prawnego w zakresie odnoszącym się do normatywnych podstaw skargi konstytucyjnej¹³. Na poziomie

¹³ Choćby w kontekście zgłaszanych propozycji zmian ustrojowych, z uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej na czele. Poza ramami analizy

konstytucyjnym¹⁴ warto rozważyć – wskazywaną już w pkt 1.3 – zmianę określenia organów orzekających w sprawie skarżącego, przez zastosowanie ogólnej kategorii „organów władzy publicznej” (Kościelniak i Naleziński, 2014), jak również rezygnację z wymogu „ostateczności” orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W kontekście regulacji ustawowej pożądane byłoby w ślad za tym wprowadzenie wyjątków od *de lege lata* bezwzględnego wymogu wyczerpania drogi prawnej poprzedzającej wystąpienie ze skargą konstytucyjną.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak, B. (2000). Modele skargi konstytucyjnej. W: J. Trzcíński (red.), *Skarga konstytucyjna*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 9-32.
- Barczak-Oplustil, A. i Naleziński, B. (2014). Orzeczenie jako przesłanka skargi konstytucyjnej – studium przypadku. *Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego*, 1-2(7-8), 63-71.
- Bosek, L. i Wild, M. (2016). Objaśnienie do art. 79 Konstytucji RP. W: M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. I. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 1819-1849.
- Garlicki, L. (2016). Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. *Przegląd Sądowy*, 7-8, 7-25.
- Gutowski, M. i Kardas, P. (2016). Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji. *Palestra*, 4, 5-30.
- Jarosz-Żukowska, S. (2014). Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty *de lege ferenda*. W: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 827-853.
- Kościelniak, G. i Naleziński, B. (2014). Pojęcie organu administracji publicznej w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji – uwagi na tle orzecznictwa

pozostawiono – także ograniczający dla skargi konstytucyjnej – mechanizm skutków orzeczeń wydawanych przez Trybunał Konstytucyjny, zob. Łabno, 2012.

- 14 Zakładając oczywiście zachowanie dotychczasowego modelu skargi o zawężonym przedmiocie zaskarżenia. Odnośnie do innych wariantów postulowanych modyfikacji, zob. Jarosz-Żukowska, 2014.

- Trybunału Konstytucyjnego. W: M. Grzybowski (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia Prawne. Tom 3*. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM, 114-128.
- Królikowski, J., Naleziński, B. i Sułkowski, J. (2013). Skarga konstytucyjna. W: M. Romańska (red.), *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 3-201.
- Królikowski, J. i Sułkowski, J. (2009). Znaczenie przesłanki oczywistej bezzasadności dla dostępności skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw. *Przegląd Sejmowy*, 5(94), 91-110
- Łabno, A. (2012). Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka. Przyczynek do dyskusji. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 4, 39-59.
- Muszyński, M. (2017). Anatomia „spisku”. Analiza prawna procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego jesienią 2015 roku. *Przegląd Sejmowy*, 2(139), 75-103.
- Naleziński, B. (2004). *Przedmiot skargi konstytucyjnej w Polsce – wybrane problemy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. W: P. Czarny i P. Tuleja (red.), *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 163-181.
- Naleziński, B. (2010). Wstępna kontrola skarg konstytucyjnych w postępowaniu przed TK. W: P. Tuleja, M. Florczak-Wątor i S. Kubas (red.), *Prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, państwo demokratyczne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 181-191.
- Naleziński, B. (2016). Objaśnienie do art. 81 Konstytucji RP. W: M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. I. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 1858-1862.
- Płowiec, W. (2016). Legitymacja publicznych osób prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej. *Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego*, 1-2(7-8), 9-26.
- Postanowienie TK, sygn. SK 6/99, 21 marca 2000 r.
- Postanowienie TK, sygn. SK 10/01, 24 października 2001 r.
- Postanowienie TK, sygn. Ts 105/00, 23 stycznia 2002 r.
- Postanowienie TK, sygn. SK 42/02, 6 października 2004 r.
- Postanowienie TK, sygn. Ts 1/11, 17 listopada 2011 r.
- Postanowienie TK, sygn. SK 37/08, 19 czerwca 2012 r.
- Postanowienie TK, sygn. Ts 132/12, 29 kwietnia 2013 r.
- Postanowienie TK, sygn. Ts 13/12, 18 grudnia 2013 r.
- Postanowienie TK, sygn. U 8/15, 7 stycznia 2016 r.
- Postanowienie TK, sygn. Ts 204/16, 25 maja 2017 r.
- Postanowienie TK, sygn. Ts 229/16, 1 czerwca 2017 r.

- Radzewicz, P. i Tuleja, P. (red.). (2017). *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacyjnych i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego; czerwiec 2015 – marzec 2016*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sanetra, W. (2017). Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy. *Przegląd Sądowy*, 2, 5-29.
- Szklarski, G. (2014). Zakres podstawy skargi konstytucyjnej na gruncie Konstytucji RP. *Palestra*, 3-4, 97-115.
- Trzeciński, J. (2000). Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej. W: J. Trzeciński (red.), *Skarga konstytucyjna*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 46-65.
- Tuleja, P. (2014). Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim. W: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 162.
- Wojtyczek, K. (1999). *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Wyrok TK, sygn. SK 45/09, 16 listopada 2011 r.
- Wyrok TK, sygn. K 34/15, 3 grudnia 2015 r.
- Wyrok TK, sygn. K 47/15, 9 marca 2016 r.
- Wyrok TK, sygn. K 39/16, 11 sierpnia 2016 r.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>