

## Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty *de lege ferenda*

### 1. Model skargi konstytucyjnej w Polsce – wprowadzenie

Skarga konstytucyjna, definiowana najogólniej jako przysługujące jednostce w stosunku do państwa roszczenie o ochronę jej podstawowych praw w szczególnym postępowaniu przez sąd konstytucyjnym<sup>1</sup>, została po raz pierwszy włączona do katalogu konstytucyjnych środków ochrony praw i wolności z chwilą wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (dalej: Konstytucji lub ustawy zasadniczej). Postulaty wprowadzenia tej instytucji do polskiego porządku prawnego wysuwano jednak w doktrynie znacznie wcześniej<sup>2</sup>, spoglądając na rozwiązania funkcjonujące w innych państwach, zwłaszcza niemieckojęzycznych.

Instytucję skargi konstytucyjnej w Polsce ustanawia oraz charakteryzuje art. 79 ustawy zasadniczej. Przepis ten przesądza wyraźnie o przyjętym w Polsce modelu skargi konstytucyjnej, określając jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, a także najważniejsze przesłanki warunkujące jej dopuszczalność. Szczegółową regulację skargi konstytucyjnej zawiera ponadto ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r.<sup>3</sup> (dalej też: Trybunał lub TK). W świetle przywołanego przepisu można mówić o dwoistym charakterze skargi: 1) jako środka kontroli konstytucyjności prawa, a także 2) środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw, mającego ponadto – podobnie jak w przypadku prawa do sądu – charakter prawa podmiotowego.

Konstrukcja skargi konstytucyjnej przyjęta w Konstytucji RP pozwala usytuować ją wśród skarg o wąskim zakresie przedmiotowym i szerokim zakresie podmiotowym. Rozwiązanie to jest bez wątpienia wyrazem kompromisu między oczekiwaniem wzmocnienia gwarancji wolności i praw jednostki poprzez wprowadzenie nowego środka ich ochrony, a obawami co do funkcjonowania w przyszłości nowej instytucji<sup>4</sup>. W dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego oraz doktrynie rozważano dwa modele skargi, tj. klasyczny niemiecki model skargi konstytucyjnej, w którym przedmiotem skargi mogą być wszelkie akty władzy publicznej<sup>5</sup>, oraz model skargi o wąskim zakresie przedmiotowym, ograniczony do kwestionowania konstytucyjności aktu normatywnego będącego

<sup>1</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 31.

<sup>2</sup> Por. zwłaszcza K. Działocha, *Trybunał Konstytucyjny wobec zmiany Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 4, s. 13; Z. Kędzia, *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 3, s. 34; B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 12, s. 9–13; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny w projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 2, s. 15; B. Wierzbowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka i obywatela*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 219–220, Z. Czeszejko-Sochacki, *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] E. Zwierchowski (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997, s. 107.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654.

<sup>4</sup> Por. też J. Trzeciński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, uwagi do art. 79, red. L. Garlicki, tom I, Warszawa 1999, uwagi do art. 79, s. 2.

<sup>5</sup> Przepis art. 93 ust. 4a ustawy zasadniczej RFN. Por. szerzej B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich. RFN, Austria, Szwajcaria*, Wrocław 1990, s. 71 i n.

podstawą rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie<sup>6</sup>. Co istotne, pomimo że inspirację w polskiej dyskusji na temat skargi konstytucyjnej stanowiły właśnie rozwiązania przyjęte w RFN, ostatecznie wykluczono możliwość kierowania skarg bezpośrednio przeciwko aktom indywidualnym, zwłaszcza orzeczeniom sądowym<sup>7</sup>, a także bezpośredniego orzekania przez Trybunał w przedmiocie uchylania aktów indywidualnych<sup>8</sup>.

Przyjęcie obecnego modelu skargi konstytucyjnej zdeterminowane było wieloma względami<sup>9</sup>, w tym przede wszystkim pragmatycznymi, wynikającymi z obawy przed masowym korzystaniem przez obywateli z nowego środka ochrony praw i wolności jednostki<sup>10</sup>, dotychczasową koncepcją TK jako „organu rozstrzygającego o prawach w sensie przedmiotowym, a nie podmiotowym”<sup>11</sup>, a przede wszystkim wizją konfliktów z organami stosującymi prawo, zwłaszcza z sądami<sup>12</sup>. Znaczące było także stanowisko sądów w tej kwestii, zwłaszcza Sądu Najwyższego<sup>13</sup> (dalej też: SN), a także Krajowej Rady Sądownictwa<sup>14</sup>.

Nie budzi zatem wątpliwości, że polski ustrojodawca przyznał wyraźnie prymat funkcji przedmiotowej skargi konstytucyjnej, związanej z podstawowym celem sądu konstytucyjnego, jakim jest ochrona przestrzegania konstytucji. Natomiast na drugim planie pozostaje kwestia ochrony jednostki (skarżącego), która stanowi jedynie refleks funkcji podstawowej<sup>15</sup>.

Ograniczenie zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej wyłącznie do podstawy prawnej rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie spotkało się z ostrym sprzeciwem wielu przedstawicieli doktryny, którzy podnosili, że przyjęty środek jest w istocie wnioskiem indywidualnym, a nie środkiem ochrony wolności i praw w ścisłym tego słowa znaczeniu<sup>16</sup>. Także i dzisiaj proponuje się rozmaite warianty poszerzenia zakresu przedmiotowego skargi przy okazji nowelizacji Konstytucji, o czym szerzej niżej.

Niezależnie jednak od zakresu przyszłej modyfikacji modelu skargi konstytucyjnej praktyka pokazuje, że już dziś dokonuje się ona w pewnym zakresie za sprawą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Obecny kształt skargi konstytucyjnej zdeterminowany jest bowiem nie tylko przepisami konstytucyjnymi, ale również orzecznictwem TK. Orzekając w konkretnych sprawach, rozstrzygał on bowiem wiele istotnych problemów związanych

<sup>6</sup> Por. taką klasyfikację modeli B. Banaszak, *Modele skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Skarga konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 2000, s. 12 i n. oraz *idem*, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2004, s. 226 i n.

<sup>7</sup> W RFN tzw. *Urteilsbeschwerde*.

<sup>8</sup> Zdaniem M. Safjana te dwie cechy stanowią najważniejsze determinanty polskiego modelu skargi konstytucyjnej, *Pozycja Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Nowe instrumenty i metody działania*, [w:] H. Jerzmański (red.), *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 37.

<sup>9</sup> Argumenty uczestników dyskusji w KK ZN szeroko przytaczają B. Banaszak, J. Repel, *Geneza skargi konstytucyjnej w Polsce*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 40–44. Przyczyny tkwiące u podstaw obecnego modelu skargi omawia także w podobny sposób B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 312–314.

<sup>10</sup> W pierwszym roku funkcjonowania instytucji RPO wpłynęło do niego ponad 50 tys. skarg. Przypomina o tym także M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 290.

<sup>11</sup> Wypowiedź L. Wiśniewskiego, w czasie dyskusji o zakresie skargi w podkomisji praw i obowiązków obywateli, Biuletyn KK ZN, nr X, s. 246.

<sup>12</sup> Por. też B. Banaszak, J. Repel, *Geneza skargi...*, s. 43, J. Trzcziński, uwagi do art. 79 Konstytucji, *op. cit.*, s. 2.

<sup>13</sup> M. Bednarek, *Sprawozdanie z posiedzenia Komitetu Nauk Prawnych PAN w dniu 24 X 1995*, s. 90.

<sup>14</sup> Por. np. P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3(61), s. 29–30, por też szerzej B. Banaszak, J. Repel, *Geneza skargi...*, s. 42–43, Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim...*, s. 47.

<sup>15</sup> O funkcjach skargi konstytucyjnej pisze np. P. Czarny, *Skarga konstytucyjna w Niemczech i w Austrii (wybrane problemy)*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3(61), s. 62–63.

<sup>16</sup> Por. np. P. Tuleja, W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna, czyli dodatkowa gwarancja praw człowieka. W Polsce i gdzie indziej*, „Rzeczpospolita” z 14 XII 1997, nr 265.

z interpretacją art. 79, których nie przewidzieli twórcy obecnej Konstytucji, a które powstały w praktyce funkcjonowania omawianej instytucji<sup>17</sup>.

## 2. Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej w RP – kwestia tzw. zdolności skargowej

W obu wspomnianych wyżej modelach skargi konstytucyjnej, tj. przeciwko normie i przeciwko orzeczeniu, w zbliżony sposób określony jest jej zakres podmiotowy, odnoszący prawo do skargi do „każdego” podmiotu konstytucyjnych wolności lub praw. W taki sposób zakres podmiotowy prawa do skargi konstytucyjnej określa art. 79 Konstytucji RP, stanowiąc, że przysługuje ono każdemu, czyje konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone. Prawo to nie jest więc związane z faktem posiadania przez skarżącego obywatelstwa polskiego. Przysługuje zatem w równym stopniu także cudzoziemcom i bezpaństwowcom. Pewne zawężenie zakresu podmiotowego skargi wynika jednak z ust. 2 art. 79, w którego świetle prawo do skargi konstytucyjnej nie dotyczy prawa do azylu i prawa do uzyskania statusu uchodźcy. Wyłączenie to budzi jednak zastrzeżenia doktryny<sup>18</sup>.

W dotychczasowym orzecznictwie TK jako zasadę przyjął, że prawo do skargi ma wyłącznie „podmiot konstytucyjnych wolności i praw, nie zaś dowolny podmiot, z którym przepisy prawa łączą określone uprawnienia, kompetencje, czy obowiązki”<sup>19</sup>. Skarżący musi wykazać, że jest podmiotem danej wolności lub prawa, a także że „ta wolność lub to prawo ma rangę konstytucyjną, tzn. ich podstawą jest przepis konstytucyjny”<sup>20</sup>.

Za naturalny podmiot prawa do skargi TK uznaje osoby fizyczne, zaś po pewnych wahaniach za podmioty uprawnione uznał również podmioty zbiorowe, ale tylko takie, które mogą być podmiotami konstytucyjnych wolności i praw, a więc zasadniczo osoby prawne prawa prywatnego, a także podmioty nieposiadające osobowości prawnej. W dotychczasowym orzecznictwie TK uznawał mianowicie zdolność skargową np. organizacji społecznych, stowarzyszeń, spółdzielni, związków zawodowych czy partii politycznych. W ich przypadku konieczne jest jednak każdorazowe ustalenie, czy w danym przypadku mamy do czynienia z wolnością lub prawem, które mogą przysługiwać podmiotom zbiorowym<sup>21</sup>. W ślad za orzecznictwem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego rozszerzenie zakresu podmiotowego skargi konstytucyjnej polski Trybunał uzasadnia nie tyle chęcią wzmocnienia pozycji osób prawnych, ile dążeniem do intensyfikacji ochrony prawnej podmiotów wchodzących w ich skład lub korzystających z ich działalności<sup>22</sup>.

W orzecznictwie TK nierozstrzygnięta jest natomiast definitywnie kwestia legitymacji do złożenia skargi konstytucyjnej osób prawnych prawa publicznego. W praktyce kwestia ta pojawiła się w związku ze skargami gmin, państwowych osób prawnych i spółek z udziałem Skarbu Państwa, a także samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Co do gmin (innych jednostek samorządu terytorialnego) ukształtowała się już linia orzecznicza

<sup>17</sup> Podkreśla to P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 30.

<sup>18</sup> Zastrzeżenia co do tego rozwiązania zgłasza B. Szmulik, *op. cit.*, s. 309. Takiego zastrzeżenia nie ma np. w RFN.

<sup>19</sup> Wyrok z 29 maja 2001 r., K 5/01.

<sup>20</sup> Wyroki w sprawach SK 10/01, SK 23/02, SK 9/02.

<sup>21</sup> Do tej grupy zaliczył zwłaszcza: prawo do własności (art. 64), wolność działalności gospodarczej (art. 20 i 22), wolność prasy (art. 14), wolność tworzenia i działania partii politycznych (art. 11), prawo do sądu (art. 45), prawo do wynagrodzenia szkody (art. 77 ust. 2), prawo do występowania z wnioskiem do RPO (art. 80), por. wyrok 24 października 2000 r., SK 7/00, a także SK 12/98, SK 6/99.

<sup>22</sup> W wyroku K 5/01 znajdujemy stwierdzenie, że „osoby prawne również korzystają z owych wolności i praw, ale tylko w takim zakresie, w jakim ich działalność jest przejawem wolności zrzeszania się albo jeśli chodzi o prawo własności oraz inne konstytucyjnie zagwarantowane wolności lub prawa jednostki (K 5/01).

odmawiająca tym jednostkom prawa do występowania ze skargami<sup>23</sup>. Zwłaszcza w przypadku skarg odwołujących się do konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności (art. 64) TK uznał, że przepis ten nie jest właściwym wzorcem kontroli ingerencji w prawa majątkowe gmin<sup>24</sup>. Jednocześnie jednak Konstytucja gwarantuje gminom (innym jednostkom samorządu terytorialnego, dalej: j.s.t.) ochronę prawa własności i innych praw majątkowych jako prawo podmiotowe<sup>25</sup>. Ponadto, w orzecznictwie TK do własności prywatnej zaliczona została ta część własności komunalnej, która nie służy bezpośrednio użytkowi publicznemu<sup>26</sup>.

Wydaje się, że stanowisko TK w kwestii zdolności skargowej j.s.t. nie jest jeszcze ostateczne. Także w doktrynie wskazuje się, że nie można wykluczyć sytuacji, w której gmina (inna j.s.t) działając w sferze prawa prywatnego (dominium), będzie mogła zostać uznana za podmiot konstytucyjnych wolności i praw<sup>27</sup>.

Zdolność skargową innych niż gminy podmiotów publicznych Trybunał uznaje jedynie wyjątkowo i nie zawsze konsekwentnie. Argumentem o działaniu skarżącego podmiotu publicznego poza sferą imperium TK uzasadnił dopuszczenie do merytorycznego rozpoznania skargi państwowej jednostki organizacyjnej<sup>28</sup>. Zdolność skargową podmiotów publicznych TK uznawał także w sytuacji, w której ograniczeniu ich praw związanych z realizacją zadań publicznych towarzyszy równocześnie ograniczenie praw jednostek. Trybunał przyjął mianowicie do merytorycznego rozpoznania skargę samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w zakresie prawa do równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2)<sup>29</sup>. Istotnie ewoluowało natomiast orzecznictwo TK w kwestii legitymacji do wniesienia skargi przez publiczne podmioty gospodarcze<sup>30</sup> (jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz spółki akcyjne z udziałem Skarbu Państwa). Po wcześniejszych wahaniach Trybunał odmawia tej grupie podmiotów publicznych zdolności skargowej<sup>31</sup>.

W dotychczasowym orzecznictwie TK nie rozstrzygnięto wszystkich problemów związanych z precyzyjnym ustaleniem zakresu podmiotowego skargi, w tym np. dotyczących legitymacji dziecka poczętego<sup>32</sup> czy też osób prawnych wykonujących zadania zlecone przez

<sup>23</sup> Por. postanowienie z 23 lutego 2005 r., Ts 35/04, a także postanowienia w sprawach Ts 72/01, Ts 116/02, Ts 74/04, Ts 9/05 czy K 19/00.

<sup>24</sup> Taką rolę pełni natomiast art. 165 Konstytucji, szerzej S. Jarosz-Żukowska, *Własność komunalna i jej ochrona w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 87–89.

<sup>25</sup> Tak TK np. w wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (K 8/98). Z tego powodu krytycznie stanowisko TK, wyłączające zdolność skargową gmin w sprawach własnościowych, ocenia E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, z. 4, s. 906.

<sup>26</sup> Tak TK w wyroku z 21 marca 2000 r., K 14/99.

<sup>27</sup> Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 249, tak też P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 31.

<sup>28</sup> Chodziło o Agencję Nieruchomości Rolnych (wyrok z 21 marca 2005 r., SK 24/04).

<sup>29</sup> Wyrok z 4 kwietnia 2005 r., SK 7/03.

<sup>30</sup> Por. obszernie uwagi na ten temat A. Kustry, *Legitymacja podmiotów publicznych do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego*, nr 2, 2011 i cyt. tam orzecznictwo TK, s. 94–102.

<sup>31</sup> W postanowieniach z 8 listopada 2005 r., Ts 203/04 i Ts 204/04 (wydanych w składzie 3-osobowym) TK uwzględnił zażalenie spółki KGHM Polska Miedź S.A. na odmowę nadania skardze biegu ze względu na brak zdolności skargowej. Natomiast w postanowieniu z 20 grudnia 2007 r. (SK 67/05), wydanym w składzie 5-osobowym, Trybunał umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Por. także postanowienie odmawiające legitymacji spółce KGHM Polska Miedź S.A. z 8 kwietnia 2008 r. (SK 80/06), a także jednoosobowej spółce Skarbu Państwa (Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.) w postanowieniu z 6 kwietnia 2011 r. (SK 21/07). Por. krytyczny pogląd w tej kwestii E. Łętowskiej, *Własność i jej ochrona jako wzorzec...*, s. 907.

<sup>32</sup> Dopuszczalność prawa do skargi dziecka poczętego można uzasadnić faktem uznania dziecka poczętego za podmiot praw konstytucyjnych, natomiast inną kwestią jest w tym wypadku sprawa reprezentowania skarżącego, por. P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 32.



państwo. Tego rodzaju wątpliwości Trybunał będzie musiał rozstrzygać na tle okoliczności konkretnego przypadku<sup>33</sup>. Trybunał wypowiedział się natomiast pozytywnie co do dopuszczalności rozstrzygnięcia skargi po śmierci skarżącego<sup>34</sup>.

### 3. Podstawa skargi konstytucyjnej – pojęcie „konstytucyjnych wolności i praw”

W płaszczyźnie przedmiotowej kwestia zdolności skargowej jest bardziej skomplikowana i wiąże się z pytaniem, jakie konstytucyjne wolności i prawa chronione są w drodze skargi konstytucyjnej (podstawa skargi). *Prima facie* wydaje się, że w sposób oczywisty wynika to z art. 79 Konstytucji, zgodnie z którym w drodze skargi konstytucyjnej chronione są wyłącznie prawa i wolności konstytucyjne, nie zaś przyznane na gruncie regulacji ustawowej. Ponadto wykładnia językowa tego przepisu wskazuje, że w trybie skargi konstytucyjnej niedopuszczalne jest badanie zaskarżonego przepisu z umowami międzynarodowymi<sup>35</sup>.

W praktyce powstają jednak wątpliwości, jakie konstytucyjne wolności i prawa mogą być podstawą skargi konstytucyjnej, co jest częścią szerszego problemu związanego z jednoznacznym ustaleniem katalogu przepisów konstytucyjnych, z których można wyprowadzić prawa podmiotowe<sup>36</sup>.

W każdym razie doktryna i orzecznictwo TK przyjmują, że nie chodzi tu tylko o prawa i wolności sformułowane w rozdziale II Konstytucji, ale o każdy inny przepis konstytucyjny, z którego wynikają wolności lub prawa<sup>37</sup>. W grę wchodzi tu więc także prawa i wolności sformułowane w rozdziale I Konstytucji, mające charakter praw podmiotowych. W świetle orzecznictwa TK do tej grupy należy zaliczyć zwłaszcza wolność działalności gospodarczej, którą – wobec braku jej powtórzenia w rozdziale II – należy wywodzić bez wątplenia z przepisu art. 22 w związku z art. 20<sup>38</sup>, a także prawo do słusznego odszkodowania w przypadku wywłaszczenia (art. 21 ust. 2) oraz wolność tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 w związku z art. 58). Samoistne powoływanie się w skardze na inne przepisy rozdziału I podnoszące pewne wolności jednostki do rangi zasad ustroju (zwłaszcza art. 12 – wolność zrzeszania się, art. 14 – wolność prasy i innych środków społecznego przekazu) nie jest natomiast możliwe, mają one bowiem swoje odpowiedniki w rozdziale II (odpowiednio art. 58 i 59 oraz art. 54)<sup>39</sup>.

Natomiast przepisy ujęte w postaci zasad polityki państwa (norm programowych), a niebędące źródłem praw podmiotowych nie mogą stanowić co do zasady podstawy indywidualnych roszczeń, a co za tym idzie – podstawy skargi konstytucyjnej. W tym kontekście dyskusyjna jest taka możliwość w stosunku do art. 19 Konstytucji, który TK uznaje za bezpośrednie źródło praw podmiotowych, i który może być powoływany w skardze

<sup>33</sup> Podkreśla to też Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 250.

<sup>34</sup> Wyrok z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02.

<sup>35</sup> Tak TK odnośnie do EKPCz jako wzorca kontroli w postępowaniu skargowym w wyroku z 6 lutego 2002 r., SK 11/01, w postanowieniu z 31 maja 2005 r., SK 59/03, oraz w wyroku z 14 grudnia 2005 r., SK 61/03.

<sup>36</sup> Z takimi problemami musiał się zmierzyć także niemiecki FTK. Pomimo że art. 93 ust. 1 pkt 4a U.Z. zawiera enumeratywne wyliczenie praw podstawowych chronionych skargą konstytucyjną, w praktyce rozszerzył jednak znacznie ich zakres, por. M. Derlatka, *op. cit.*, s. 138 i n., także B. Szmulik, *op. cit.*, s. 99.

<sup>37</sup> A. Łabno, *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 771. Por. też J. Trzciński, uwagi do art. 79 Konstytucji, *op. cit.*, s. 7, a także B. Szmulik, *op. cit.*, s. 94.

<sup>38</sup> Wyrok w sprawie SK 24/02, wyrok z 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, wyrok z 14 grudnia 2004 r., K 25/03.

<sup>39</sup> Szerzej por. S. Jarosz-Żukowska, *Charakter i znaczenie wolności i praw jednostki wyrażonych w rozdziale I Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, Tom I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w Konstytucji RP*, Warszawa 2010, s. 139–140.

konstytucyjnej pod warunkiem jednak, że „skarżący wywodzą z tego przepisu konkretne uprawnienia, których zostali pozbawieni, a które – ich zdaniem – nie podlegają wzruszeniu”<sup>40</sup>.

Należy jednak zwrócić uwagę na koncepcję minimum uprawnień zakodowanych w normach programowych, która dopuszcza możliwość skorzystania z instytucji skargi konstytucyjnej w sytuacji, gdy ustawa reguluje zakres uprawnienia poniżej konstytucyjnego minimum<sup>41</sup>. Wskazaną możliwość można by odnieść zwłaszcza do wyrażonego w art. 68 ust. 2 Konstytucji prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W doktrynie wyrażany jest bowiem pogląd, że pomimo odesłania do ustawy norma wyrażona w tym przepisie nie jest typową normą programową, ale swego rodzaju normą gwarancyjną<sup>42</sup>.

Inną kwestią sporną, a związaną z interpretacją pojęcia „konstytucyjne wolności lub prawa”, użytego w art. 79 jest pytanie o to, czy kryterium to spełniają także prawa wymienione w art. 81 Konstytucji. Idzie w nim o te prawa lub wolności, które mogą być dochodzone „w granicach określonych w ustawie”<sup>43</sup>. Część doktryny, a także orzecznictwo TK wyrażają przekonanie, że przepis art. 81 daje podstawę do wyodrębnienia wśród praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych dwóch grup, a mianowicie takich, które mogą być egzekwowane bezpośrednio na podstawie norm konstytucyjnych (prawa podmiotowe), oraz tych, które mogą być dochodzone w granicach określonych w ustawie<sup>44</sup>. Co do konsekwencji tego podziału w doktrynie ukształtowały się dwa stanowiska. Według pierwszego, który należy podzielić, prawa wymienione w art. 81 poprzez fakt, że mogą być dochodzone jedynie w granicach określonych w ustawie, nie tracą swojego konstytucyjnego charakteru, a co za tym idzie, spełniona jest przesłanka dopuszczalności skargi określona w art. 79<sup>45</sup>. Według drugiego, potwierdzonego także przez TK w orzeczeniu z 8 maja 2000 r. (SK 22/99), w przypadku praw wymienionych w art. 81 nie jest dopuszczalne zastosowanie środków ochrony prawno-konstytucyjnej, a więc skargi konstytucyjnej<sup>46</sup>. Prawa te mogą być dochodzone tylko na podstawie regulacji ustawowej.

Odrębną kwestią jest wreszcie pytanie o to, czy samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej mogą być zasady ustroju sformułowane w rozdziale I Konstytucji. W doktrynie spotkać można poglądy dopuszczające taką możliwość. Wśród takich zasad wskazuje się na zasadę ochrony własności, demokratycznego państwa prawnego, a w jej ramach zwłaszcza zasadę ochrony praw słusznie nabytych, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa<sup>47</sup>. Stanowisko Trybunału jest w tej kwestii dalekie od konsekwencji. W orzeczeniu z 8 grudnia 1999 r. (SK 19/99), a także w sprawie SK 26/01 dopuścił możliwość powoływania się na art. 2 w takim zakresie, w jakim skarżący skonkretyzuje

<sup>40</sup> Wyrok z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02.

<sup>41</sup> J. Trzcíński, uwagi do art. 79 Konstytucji, *op. cit.*, s. 10–11 oraz w innym pracach tego autora.

<sup>42</sup> Por. szerzej na ten temat opracowanie zamieszczone w niniejszym tomie „*Prawo do ochrony zdrowia w Konstytucji RP*”.

<sup>43</sup> Przepis art. 81 wymienia przepisy wyrażające normy programowe, dotyczące minimalnej wysokości wynagrodzenia i sposobu ustalania jego wysokości obowiązków władz publicznych w zakresie dążenia do pełnego produktywnego zatrudnienia (art. 65 ust. 4 i 5), prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66), prawa osób niepełnosprawnych (art. 69), prawo rodzinny do pomocy ze strony państwa (art. 71), a także obowiązki władz publicznych w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz ochrony konsumentów (art. 74–76).

<sup>44</sup> Por. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 405–406.

<sup>45</sup> Tak np. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga...*, s. 36, a także J. Trzcíński, uwagi do art. 79 Konstytucji, *op. cit.*, s. 10.

<sup>46</sup> Tak też A. Łabno, *op. cit.*, s. 768.

<sup>47</sup> J. Trzcíński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzcíński (red.), *Skarga konstytucyjna...*, s. 58.

naruszenie prawa podmiotowego, np. prawo do ochrony interesów w toku czy prawo do ochrony praw nabytych. Inaczej jednak we wcześniejszym orzeczeniu z 23 listopada 1998 r. (K 7/98), w którym zakwestionował możliwość oparcia skargi konstytucyjnej na art. 2 nawet w sytuacji, gdy skarżący dowodziłby, że zostały naruszone: zasada *lex retro non agit*, ochrony praw słusznie nabytych, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa i inne<sup>48</sup>.

Poważne wątpliwości budzi natomiast stanowisko TK w kwestii wyłączenia dopuszczalności powoływania się w skardze konstytucyjnej na art. 32 Konstytucji, formułujący prawo do równego traktowania jako samoistny wzorzec kontroli konstytucyjności zakwestionowanego aktu<sup>49</sup>, dopuszczając zarazem taką możliwość w trybie kontroli abstrakcyjnej. Prawo do równego traktowania zostało uznane jako swoiste metaprawo, które może być powoływane jedynie w związku z innymi przepisami, statuującymi szczegółowe prawa lub wolności. Inaczej natomiast Trybunał interpretuje zasadę równej dla wszystkich ochrony własności (innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia) z art. 64 ust. 2, której nie uznaje za uszczegółowienie zasady równości, ale odrębne prawo podmiotowe<sup>50</sup>, a zatem dopuszcza powoływanie go w skardze konstytucyjnej.

Co do zasady Trybunał przyjmuje także, że samodzielną (wyłączną) podstawą skargi konstytucyjnej nie może być również art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ „przepis ten nie wyraża w sposób pełny odrębnych wolności lub praw, a czyni to jedynie w sposób częściowy i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami Konstytucji”. W konsekwencji „nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji”. Zastrzega jednak, że przyjmując nawet, że „z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika konstytucyjne prawo podmiotowe, które określić by można jako prawo do „nieograniczania” innych praw i wolności jednostki w sposób z nim niezgodny (jako „prawo podmiotowe drugiego stopnia” czyli prawo dotyczące innych wolności i praw), to uzyskuje ono swój wymiar dopiero po określeniu, które z innych konstytucyjnych wolności lub praw („pierwszego stopnia”) zostało naruszone”.<sup>51</sup>

#### 4. Zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej

Zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej wyznacza zakres aktów, które mogą być kwestionowane w tym trybie. W myśl art. 79 ustawy zasadniczej skarga może być wniesiona tylko przeciwko aktom ogólnym leżącym u podstaw rozstrzygnięć indywidualnych (ustawy lub inne akty normatywne). Wąski zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej w świetle Konstytucji RP polega zatem na ograniczeniu jej podstaw do zarzutu, że orzeczenie naruszające prawa lub wolności skarżącego zostało wydane na podstawie przepisu prawa sprzecznego z Konstytucją. W orzecznictwie TK wyraźnie się podkreśla, że „Skarga konstytucyjna dotyczy niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innych aktów normatywnych, nie zaś indywidualnych rozstrzygnięć w konkretnej sprawie”<sup>52</sup>. Wyłączone są zatem z zakresu skargi akty stosowania prawa, a także bezczynność organów władzy publicznej, w tym także zaniechanie ustawodawcy.

<sup>48</sup> Podobne stanowisko zajął w wyrokach SK 21/99 i SK 16/00, SK 10/03, podkreślając, że zasada ochrony praw słusznie nabytych ma charakter zasady przedmiotowej (SK 20/04).

<sup>49</sup> Postanowienie z 24 października 2001 r., SK 10/01 wraz pięcioma zdaniem odrębnymi do tego orzeczenia.

<sup>50</sup> Por. wyrok z 13 czerwca 2011 r., SK 41/09.

<sup>51</sup> Wyrok z 29 kwietnia 2003 r., SK 24–02. Por. krytyczne stanowisko co do traktowania przez TK art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji jedynie jako „wzorce o charakterze subsydiarnym, a nie zasadniczym, samodzielnym”, M. Masternak-Kubiak, J. Zakolska, *Naruszenie zasady proporcjonalności jako podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] M. Masternak-Kubiak, R. Balicki (red.), *W służbie dobru wspólmemu. Księga dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcíńskiemu*, Warszawa 2012, s. 234–237.

<sup>52</sup> Por. wyrok w sprawie SK 40/01.

#### 4.1. Pojęcie „aktu normatywnego” w świetle art. 79 Konstytucji

Obecne określenie przedmiotu skargi konstytucyjnej nie jest pozbawione luk czy niejasności, choć orzecznictwo TK wyjaśnia niektóre z nich przy okazji rozstrzygania konkretnych spraw. Zasadnicza wątpliwość wiąże się z pojęciem „inny akt normatywny” użytym w tym przepisie. Konstytucja nie udziela bowiem jasnej odpowiedzi na pytanie, czy pojęcie to ma w art. 79 charakter autonomiczny względem art. 188, czy też jego znaczenie należy interpretować w świetle zakresu właściwości TK określonego w tym ostatnim przepisie. Odpowiedzi na to pytanie nie ułatwia przy tym sposób zredagowania art. 188<sup>53</sup>.

W doktrynie odnaleźć można dwa stanowiska w powyższej kwestii. Zdaniem jednych odrębne wskazanie w punkcie 5 art. 188 na kompetencję TK do rozpoznawania skarg konstytucyjnych oprócz orzekania w sprawach aktów normatywnych w pkt 1–3 świadczy o nadaniu skarżce odmiennego charakteru i przyjęciu, że jej przedmiot został określony w sposób autonomiczny w art. 79<sup>54</sup>. Na rzecz tego stanowiska przemawia przyjmowana konsekwentnie w orzecznictwie TK definicja materialna aktu normatywnego, uznająca za taki każdy akt zawierający normy abstrakcyjno-generalne<sup>55</sup>.

Według innych poglądów materialną podstawę skargi konstytucyjnej stanowi art. 79 ust. 1, natomiast normę kompetencyjną dla Trybunału zawiera art. 188 pkt 5. W świetle tego ostatniego Trybunał nie może orzekać w sprawie konstytucyjności wszystkich aktów normatywnych, ale jedynie w tym przepisie wymienionych<sup>56</sup>. Intencja ta nie wynika jednak w sposób czytelny z art. 188 ustawy zasadniczej, który określając kompetencje TK w pkt 1, 2 i 3, nie łączy ich z wnioskami i pytaniami prawnymi, natomiast w pkt 5 wymienia rozpoznawanie skarg jako odrębną kompetencję. Z tego wyprowadza się wniosek, że zakres właściwości TK został określony w art. 188 odnośnie do wniosków i pytań prawnych<sup>57</sup>, nie zaś skargi konstytucyjnej.

We wcześniejszym orzecznictwie TK zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej ustalany był z uwzględnieniem art. 188 pkt 1–3 Konstytucji. W praktyce wątpliwości pojawiały się jednak na tle dopuszczalności objęcia skargą aktów prawa miejscowego i ratyfikowanych umów międzynarodowych, a po akcesji do Unii Europejskiej doktryna rozważała także kwestię występowania ze skargą na akty prawa wtórnego UE (rozporządzenia).

Gdy idzie o akty prawa miejscowego, więcej zwolenników miał w doktrynie pogląd, uznający wyłączenie aktów prawa miejscowego z zakresu przedmiotowego skargi za nieuzasadnione z uwagi na funkcję gwarancyjną skargi konstytucyjnej<sup>58</sup>. Oznaczałoby to bowiem pozostawienie poza zakresem właściwości TK wielu aktów normatywnych mających

<sup>53</sup> Jak zauważa P. Tuleja, „wyliczenie zawarte w art. 188 nie jest jednorodne, gdyż punkty 1, 2 i 3 dotyczą rodzaju aktów normatywnych, których konstytucyjność bada Trybunał, punkt 4 wskazuje na odmienny od kontroli konstytucyjności norm rodzaj spraw, jakimi organ ten może się zajmować, natomiast punkt 5 wskazuje na jeden ze sposobów wszczęcia postępowania przed Trybunałem”, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 30.

<sup>54</sup> Tak m.in. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 326.

<sup>55</sup> Materialne pojmowanie aktu normatywnego TK przyjął jeszcze na gruncie poprzedniej regulacji konstytucyjnej, por. np. orzeczenie z 7 czerwca 1989 r. (U 15/88), por. też U 15/88, U 4/90, U 2/90, por. szerzej na ten temat J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzczeński (red.), *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 88 i n.

<sup>56</sup> Por. np. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie...*, s. 47. Do tego poglądu *de lege lata* skłania się także, jak się wydaje, P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 33.

<sup>57</sup> K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 326.

<sup>58</sup> Brak uzasadnienia tego wyłączenia uzasadnia B. Szmulik, *op. cit.*, s. 309. Pogląd odmienny prezentował zwłaszcza Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna...*, s. 47 oraz *idem*, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 255. Por. także J. Trzczeński, którego zdaniem przedmiotem skargi są akty normatywne centralnych organów państwa, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 15.



istotne znaczenie dla sytuacji prawnej jednostki<sup>59</sup> i to niezależnie od tego, że akty prawa miejscowego poddane są kontroli sądów administracyjnych<sup>60</sup>. Także Trybunał po wahaaniach skłania się także do przyjęcia, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być także akty prawa miejscowego, „o ile mają one charakter normatywny i mogą być zaliczone do aktów normatywnych w rozumieniu konstytucyjnym”<sup>61</sup>. Trybunał wyłączył natomiast możliwość kontroli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>62</sup>.

Z pojęciem „aktu normatywnego” z art. 79 wiąże się także pytanie o to, czy należy odnosić je wyłącznie do aktów stanowionych przez organy władzy publicznej. Oznaczałoby to, że z zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej wyłączone są umowy międzynarodowe<sup>63</sup>. Nie ma jednak w tej kwestii jednolitego stanowiska. W szczególności podkreśla się, że żaden przepis konstytucyjny „nie wiąże pojęcia aktu normatywnego z polskimi organami władzy publicznej”<sup>64</sup>. Z drugiej strony podnosi się, że przeciw uznaniu umów międzynarodowych za możliwy przedmiot skargi przemawiać może ich natura prawna, stając się bowiem po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw częścią polskiego porządku prawnego, nie kształcąc się zarazem w akty normatywne organów państwa<sup>65</sup>.

Zgodzić się należy jednak w pełni z poglądem, iż nie ma konstytucyjnych podstaw do takiego wyłączenia<sup>66</sup>, gdyż wobec faktu, że umowy mogą stać się podstawą rozstrzygnięć indywidualnych, stwarzałoby to – jak zauważa Małgorzata Masternak-Kubiak – „wyraźną lukę w ochronie konstytucyjnych praw i wolności przed naruszeniem ze strony organów władzy publicznej”<sup>67</sup>.

<sup>59</sup> P. Tuleja., *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 34, tak też P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony...*, s. 110 oraz A. Łabno, *op. cit.*, s. 777.

<sup>60</sup> Por. J. Repel, *op. cit.*, s. 95–98. F. Rymarz, *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy”, 1999, nr 5, s. 309, a także W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 53 i n.

<sup>61</sup> Por. postanowienie w sprawie Ts 139/00, w którym stwierdził, że „zakres przepisów podlegających zaskarżeniu (przedmiot skargi konstytucyjnej) ustala bowiem autonomicznie i wyczerpująco art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wyłączenie spoza zasięgu skargi konstytucyjnej prawa miejscowego byłoby także sprzeczne z art. 188 pkt 5 Konstytucji RP, który wyraźnie wiąże kognicję Trybunału Konstytucyjnego z regulacją art. 79 ust. 1, w tym z pojęciem „innego aktu normatywnego”.

<sup>62</sup> W tej kwestii dostrzec można w orzecznictwie TK pewne wahania i niekonsekwencję. W postanowieniu z 9 grudnia 1999 r. (Ts 19/99) stwierdził, że w przypadku mpzp ocena „musi być dokonywana *in casu*, z punktu widzenia konkretnych okoliczności sprawy i przesłanek decydujących o podjęciu ostatecznego rozstrzygnięcia w konkretnym postępowaniu, które toczyło się przed wniesieniem skargi konstytucyjnej”. W późniejszym orzeczeniu wydanym ze skargi konstytucyjnej w pełnym składzie (SK 42/02) TK uznał jednak, że mpzp jest szczególnego rodzaju aktem prawa miejscowego, który nie w pełni odpowiada cechom aktów normatywnych określonych w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji, zaś Trybunał „nie ma rozwiązań ustrojowych i związanych z nimi rozwiązań proceduralnych dostosowanych do badania stanów faktycznych, które determinują treść postanowień planu zagospodarowania przestrzennego”.

<sup>63</sup> Interpretację wyłączającą umowy międzynarodowe jako przedmiot skargi za uzasadnioną uznaje J. Trzeciński, uwagi do art. 79 Konstytucji, *op. cit.*, s. 15.

<sup>64</sup> K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 326–327.

<sup>65</sup> Tak o naturze prawnej ratyfikowanych umów międzynarodowych pisze K. Działocha, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, uwagi do art. 91, tom I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2. Taka sugestia zdaje się także wynikać z ustawy o TK, akcentującej odrębność postępowania w sprawie zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych oraz aktów normatywnych. Tak czyni w tytule rozdziału II ustawy, a także w art. 42 ustawy. Kwestię tę omawia szeroko M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003, s. 315

<sup>66</sup> Tak np. B. Szmulik, *op. cit.*, s. 177, J. Repel, *op. cit.*, s. 94, powołujący się na funkcję gwarancyjną skargi konstytucyjnej, oraz fakt, że umowy mogą stać się podstawą orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych, a ponadto mogą być przedmiotem kontroli w trybie kontroli następczej (art. 188 i 193). Podobnie M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 317–318.

<sup>67</sup> M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 316.

Gdy idzie natomiast o stanowisko TK w tej kwestii, to jakkolwiek wcześniejsze orzecznictwo sugerowało, że pojęcie aktu normatywnego Trybunał odnosił do aktów stanowionych przez polskie organy władzy publicznej, to odnośnie do umowy międzynarodowej wprost wypowiedział się po raz pierwszy w wyroku z 18 grudnia 2007 r. (SK 54/05), uznając, że jest ona także aktem normatywnym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji<sup>68</sup>.

Kwestią dyskusyjną, a do niedawna niepodjętą także w orzecznictwie TK, jest możliwość kwestionowania aktów prawa wtórnego UE w procedurze skargi konstytucyjnej. Poglądy doktryny w tej kwestii są rozbieżne<sup>69</sup>, przy czym zarówno zwolennicy<sup>70</sup>, jak i przeciwnicy argumentów poszukują w pojęciu „aktu normatywnego” w art. 79 Konstytucji. Przyjmując koncepcję autonomiczności tego pojęcia, wskazuje się, że TK ma kompetencję do kontroli ich konstytucyjności w trybie skargi (nie zaś w trybie wniosków i pytań prawnych), choć w bardzo ograniczonym zakresie, tj. naruszenia praw zasadniczych<sup>71</sup>. Za przyznaniem Trybunałowi kompetencji do kontroli aktów prawa wtórnego (podobnie jak aktów prawa miejscowego i umów międzynarodowych) przemawia funkcja ustrojowa skargi konstytucyjnej, służąca ochronie konstytucyjnych praw jednostki<sup>72</sup>. Z uwagi jednak na problemy związane ze skutkami orzeczenia TK w kontekście zasady pierwszeństwa prawa UE<sup>73</sup>, a także wyłączną kompetencję Trybunału Sprawiedliwości UE do wykładni prawa wtórnego, do rozszerzenia zakresu przedmiotowego skargi na akty prawa wtórnego należy podchodzić z dużą ostrożnością<sup>74</sup>.

Wcześniejsze orzecznictwo TK sugerowało pogląd odrzucający możliwość kwestionowania w drodze skargi konstytucyjnej aktów prawa wtórnego UE<sup>75</sup>. W szczególności w wyroku z 11 maja 2005 r. w sprawie konstytucyjności Traktatu Akcesyjnego stwierdził, że „zdaniem TK zakres stosowania art. 79 ust. 1 Konstytucji nie uległ zmianie w wyniku

<sup>68</sup> W przywołanej sprawie przedmiotem skargi był Protokół nr 4 do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.

<sup>69</sup> Taką możliwość wyłączają m.in.: S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 185–186; J. Repel, *op. cit.*, którego zdaniem w przypadku aktów prawa wtórnego – w przeciwieństwie do umów międzynarodowych – „była to w pełni świadoma i zamierzona decyzja ustrojodawcy”, s. 95. Tak też M. Masternak-Kubiak, odwołująca się do faktu, że akty prawa wtórnego w przeciwieństwie do umów międzynarodowych, nie są objęte kognicją TK, *op. cit.*, s. 316.

<sup>70</sup> Zdecydowany pogląd w tej kwestii, przed jej definitywnym rozstrzygnięciem przez TK, prezentował K. Wojtyczek, którego zdaniem pojęcie to należy odnosić także do aktów organizacji międzynarodowych, w tym aktów prawa wtórnego, *op. cit.*, s. 327. Do tego poglądu skłaniał się także T. Jaroszyński, *Rozporządzenie wspólnotowe jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 4, 2007, s. 30 i n., a także – jak się wydaje – B. Szmulik, *op. cit.*, s. 177–178.

<sup>71</sup> K. Wojtyczek dopuszcza możliwość stwierdzenia niekonstytucyjności aktu prawa wtórnego wskutek rozpatrzenia skargi konstytucyjnej „tylko w razie naruszenia godności człowieka lub kwalifikowanego naruszenia istoty określonego prawa zagwarantowanego w Konstytucji, prowadzącego do sytuacji, w której organizacja lub organ międzynarodowy nie zapewnia poziomu ochrony praw człowieka porównywalnego z poziomem ochrony zapewnionym w Konstytucji RP”, *op. cit.*, s. 327. Por. też T. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 32 i tam przywoływane podobne stanowisko niemieckiego FTK.

<sup>72</sup> Tak K. Działocha, choć wyraża także w tym względzie wątpliwość, odwołując się do rozumienia aktu normatywnego jako aktu stanowionego przez organy RP, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 8–9.

<sup>73</sup> W koncepcji zaproponowanej przez K. Wojtyczka orzeczenie Trybunału stwierdzające niekonstytucyjność takiego aktu nie wywoływałoby skutków w stosunkach z innymi podmiotami prawa międzynarodowego i nie pozbawiałoby badanego aktu prawnego „mocy obowiązującej w porządku prawnym danej organizacji lub organu międzynarodowego. Akt normatywny uznany orzeczeniem Trybunału za niekonstytucyjny traci natomiast moc obowiązującą w polskim porządku prawnym. Polskie organy władzy publicznej powinny wówczas podjąć odpowiednie działania w celu usunięcia niezgodności przez zmianę danego aktu lub zmianą Konstytucji”, *op. cit.*, s. 327.

<sup>74</sup> Tak też T. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 37.

<sup>75</sup> Tak też P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 33.

przystąpienia Polski do UE<sup>76</sup>. W kwestii niedopuszczalności **kontroli konstytucyjności prawa pochodnego Trybunał wypowiedział się** natomiast wyraźnie **przy okazji spraw zainicjowanych w trybie pytań prawnych<sup>77</sup> lub wniosków<sup>78</sup>**.

Nową linię orzecniczą w tej kwestii zapoczątkował, jak się wydaje, wyrok z 16 listopada 2011 r. (SK 45/09), w którym Trybunał wyraźnie przesądził, że „aktem normatywnym, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, może być nie tylko akt normatywny wydany przez któryś z organów polskich, ale także – po spełnieniu dalszych warunków – akt wydany przez organ organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Rzeczpospolita Polska. Dotyczy to w pierwszym rzędzie aktów należących do prawa Unii Europejskiej, stanowionych przez instytucje tej organizacji. Akty takie wchodzą bowiem w skład obowiązującego w Polsce porządku prawnego i wyznaczają sytuacje prawne jednostki<sup>79</sup>”. Tym samym, zdaniem TK, rozporządzenie unijne wykazuje cechy aktu normatywnego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji z uwagi na fakt, że „mogą zawierać normy, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzeka ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach jednostek, określonych w Konstytucji”.

Co istotne jednak, TK dopuszczając możliwość badania zgodności aktów pochodnego prawa unijnego z Konstytucją pod kątem zarzutu, że „normy unijnego prawa pochodnego naruszają konstytucyjne prawa i wolności jednostek, zwłaszcza zawarte w przepisach rozdziału II”, podkreślił „konieczność zachowania w tym względzie należytej ostrożności i powściągliwości” przede wszystkim z uwagi na problem skutków wyroku, stwierdzającego niezgodność z Konstytucją norm unijnego prawa pochodnego. Takim skutkiem – jak podkreślił TK – nie może być naturalnie utrata mocy obowiązującej norm niezgodnych z Konstytucją (jak w przypadku aktów prawa krajowego), ale „tylko pozbawienie aktów unijnego prawa pochodnego możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce. Skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego byłoby zatem zawieszenie stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezgodnych z Konstytucją norm prawa unijnego”.

Z uwagi jednak na konsekwencje wyroku TK na płaszczyźnie unijnej, związane z ewentualną odpowiedzialnością przed Trybunałem Sprawiedliwości UE za naruszenie zobowiązań traktatowych, zdaniem TK „orzeczenie o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją powinno mieć zatem charakter *ultima ratio* i wystąpić jedynie wówczas, kiedy zawiodłyby wszystkie inne sposoby rozstrzygnięcia konfliktu z normami należącymi do unijnego porządku prawnego”. Trybunał podtrzymał jednocześnie swoje dotychczasowe orzecznictwo w kwestii możliwych reakcji polskiego ustawodawcy na wystąpienie niezgodności między Konstytucją a prawem unijnym<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Por. pkt 18.6 uzasadnienia do wyroku, a także S. Biernat, *Glosa nr 2 do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.05.2005 r.*, (zgodność Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją RP) K 8/04, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 190.

<sup>77</sup> W postanowieniu z 19 grudnia 2006 r. (P 37/05) stwierdził, że nie jest właściwy w sprawach rozstrzygnięcia spraw indywidualnych związanych ze stosowaniem prawa wspólnotowego. Uznał, że prawo wspólnotowe (prawo wtórne) nie może być wzorcem kontroli w rozumieniu art. 188 Konstytucji.

<sup>78</sup> W postanowieniu z 17 grudnia 2009 r. (U 6/08) Trybunał wyraził pogląd o niedopuszczalności kontroli konstytucyjności norm unijnego prawa pochodnego.

<sup>79</sup> W tym zakresie odwołał się do argumentów przywoływanych już we wcześniejszym orzecznictwie odnośnie do aktów prawa miejscowego, por. postanowienie z 6 lutego 2001 r., Ts 139/00.

<sup>80</sup> Mianowicie: „a/ dokonanie zmian w Konstytucji, b/ podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian w przepisach unijnych albo c/ podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej”. Ostatnie rozwiązanie, zdaniem TK, „powinno być zarezerwowane dla wyjątkowych przypadków najcięższego i nieusuwalnego konfliktu między podstawami porządku konstytucyjnego RP a prawem unijnym”. Por. też wyrok z 11 maja 2005 r. (K 18/04) oraz z 27 kwietnia 2005 r. (P 1/05) dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania.

W orzecznictwie TK – podobnie jak sądów konstytucyjnych innych krajów – wyrażono pogląd – że niezgodny z ustawą zasadniczą byłby niższy poziom ochrony praw jednostki wynikający z prawa unijnego aniżeli wynikający z Konstytucji. „Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji unijnych. Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. Nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję” (K 18/04).

Jak wskazano: „Zakres kompetencji organizacji międzynarodowej, do której należy Rzeczpospolita Polska, powinien zostać wyznaczony w taki sposób, aby zagwarantować prawa człowieka w zakresie porównywalnym z polską Konstytucją. Porównywalność dotyczy z jednej strony katalogu tych praw, a z drugiej strony zakresu dopuszczalnej ingerencji w te prawa. Wymaganie zapewnienia odpowiedniej ochrony praw człowieka dotyczy ich ogólnego standardu i nie oznacza konieczności zapewnienia identycznej ochrony każdego z praw rozpatrywanych z osobna”.

Jednocześnie TK zastrzega, że z uwagi na wysoką rangę ochrony praw podstawowych w prawie UE (zwłaszcza po wejściu w życie Karty Praw Podstawowych), obowiązywanie w obu porządkach prawnych zasady proporcjonalności, a w konsekwencji istotna zbieżność aksjologiczna prawa polskiego i unijnego (choć nie identyczność) minimalizuje ryzyko „wystąpienia różnych standardów ochrony praw podstawowych”.

Należy jednak zaznaczyć, że przyjęty w Polsce model skargi konstytucyjnej powoduje, że kwestia dopuszczalności skargi na prawo wtórne UE ma niewielkie znaczenie praktyczne<sup>81</sup>. W przypadku utrzymania obecnego modelu skargi przypadki kwestionowania tych aktów będą raczej rzadkie z uwagi na tożsamość ujęcia praw jednostki w Konstytucji RP i prawie UE. Natomiast ewentualnej decyzji o rozszerzeniu zakresu przedmiotowego skargi na akty indywidualne, których podstawą mogą być przecież akty prawa wtórnego, powinno towarzyszyć wyraźne rozstrzygnięcie w Konstytucji, że możliwe jest kwestionowanie tych aktów w drodze skargi konstytucyjnej.

Reasumując, wydaje się, że z punktu widzenia funkcji gwarancyjnej, wyrażającej się w zapewnieniu najdalej idącej ochrony jednostki przed naruszeniami jej konstytucyjnych wolności i praw, pożądane byłoby możliwie najszersze rozumienie pojęcia „aktu normatywnego” w art. 79 ust. 1 Konstytucji<sup>82</sup>. Jednocześnie bezdyskusyjnej podstawy do takiej wykładni art. 79 nie daje ani wykładnia językowa, ani systemowa tego przepisu w związku z art. 188 Konstytucji<sup>83</sup>. Z pomocą przyszedł tutaj wprawdzie TK, niemniej podzielić należy pogląd o potrzebie odpowiedniej korekty przepisów konstytucyjnych.

#### 4.2. Skarga konstytucyjna jako środek akcesoryjny

Zgodnie z art. 79 ust. 1 skarga konstytucyjna jest środkiem akcesoryjnym, co oznacza, że „skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej”<sup>84</sup>. Takie rozwiązanie, w świetle orzecznictwa TK, ma dwie

<sup>81</sup> P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 34.

<sup>82</sup> Postulat *de lege lata* nadawania pojęciu „akt normatywny” z art. 79 możliwie najszerszego rozumienia, „obejmując nim podstawę normatywną wydanego w sprawie rozstrzygnięcia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjnej”, formułuje W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 61.

<sup>83</sup> P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 34.

<sup>84</sup> Postanowienie z 6 lipca 2005 r. (SK 25/03), por. też postanowienie z 18 stycznia 2006 r. (Ts 55/05). Akt kwestionowany w skardze konstytucyjnej jest uznawany zasadniczo przez TK jako podstawa rozstrzygnięcia,



konsekwencje. Po pierwsze, wykluczone są skargi, gdy naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw „wynika bezpośrednio z ustawy i nie jest możliwe wydanie na jej podstawie aktu konkretno-indywidualnego”<sup>85</sup>. Po drugie, wykluczone są skargi, „gdy określone zakazy lub nakazy adresowane do jednostki mają bezpośrednią moc obowiązującą”<sup>86</sup>, nie wymagają więc wydawania orzeczenia ani konstytutywnego, ani deklaratoryjnego przez organ władzy publicznej”<sup>87</sup>.

Tego rodzaju zawężenie skargi jest podwójnie niekorzystne dla skarżącego i krytycznie oceniane w doktrynie jako nieuzasadnione ze względu na *ratio legis* przyjętych rozwiązań<sup>88</sup>. Z jednej strony, wyłącza możliwość kwestionowania aktów indywidualnych, z drugiej zaś wymaga – choć uwzględnia to tylko na etapie badania dopuszczalności skargi – istnienia związku między rozstrzygnięciem w indywidualnej sprawie a aktem normatywnym będącym podstawą jego wydania<sup>89</sup>. Ponadto – jak podkreśla TK – „samo stwierdzenie, iż dany przepis stanowił formalną podstawę prawną określonego rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy, nie jest wystarczające dla uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności tego przepisu, jeżeli w rzeczywistości problem dotyczy niewłaściwego jego zastosowania albo nieprawidłowo dokonanej wykładni”<sup>90</sup>. Skorygowanie wadliwego zastosowania przepisu lub jego wykładni będzie mogło odbyć się w ramach kontroli instancyjnej (SN i Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej: NSA), co wydłuża i komplikuje (i zarazem nie gwarantuje) zlikwidowania naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw jednostki<sup>91</sup>.

Trybunał Konstytucyjny, mając świadomość negatywnych dla skarżącego następstw tej sytuacji, przyjmuje, że przepis ma takie brzmienie, jakie jest mu nadawane w jednolitej praktyce orzeczniczej sądów lub organów administracji, nawet wówczas, gdy jest to wykładnia prowadząca do sprzeczności z konstytucją<sup>92</sup>. Ustalenie kryteriów owej jednolitości, powszechności rozumienia danego przepisu może być jednak trudne. Nie do końca jest

---

„gdy rozstrzygnięcie byłoby inne lub mogłoby być inne, jeżeli nie obowiązywałaby norma zakwestionowana w skardze”, por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 398.

<sup>85</sup> Por. postanowienie z 23 maja 2000 r. (Ts 115/99), a także wyrok w sprawie SK 8/04.

<sup>86</sup> Przykładem będzie sytuacja, w której ustawa nakłada na jednostkę obowiązek naruszający jej prawa konstytucyjne, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 401.

<sup>87</sup> Zwraca na to uwagę krytycznie m.in. W. Wróbel, *op. cit.*, s. 57, a także B. Banaszak, którego zdaniem jest to wymóg za daleko idący, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 401.

<sup>88</sup> Por. np. B. Szmulik, *op. cit.*, s. 308, a także P. Tuleja, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 122. W praktyce może prowadzić do nadania skardze fikcyjnego charakteru, co może mieć miejsce w sytuacji, w której adresat normy bezpośrednio stosowanej, dla skorzystania ze skargi musiałby najpierw taką normę naruszyć, W. Wróbel, *op. cit.*, s. 57.

<sup>89</sup> Trybunał wymaga wykazania „istnienia związku przyczynowego [...] między zarzuconym naruszeniem wolności (praw) konstytucyjnych a rozstrzygnięciem, które ów skutek spowodowało” (SK 6/02). Por. też np. postanowienie z 17 czerwca 1998 r., Ts 22/98.

<sup>90</sup> Por. np. postanowienie z 23 listopada 1999 r., Ts 133/99, SK 6/02. Jak stwierdza TK, „Nie może być [...] przedmiotem skargi konstytucyjnej – co do zasady – błędne zastosowanie przepisu, nawet jeśli prowadzi do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności” (SK 18/99). W postanowieniu z 10 maja 2005 r. (SK 46/03), uznając niekonstytucyjność praktyki orzeczniczej dotyczącej tzw. Przesądu, umorzył postępowanie wszczęte w drodze skargi konstytucyjnej, ponieważ dla niekonstytucyjności „źródłem nie są przepisy, lecz ich praktyczna interpretacja”. Na negatywne konsekwencje tego rozwiązania już w czasie prac nad projektem Konstytucji wskazywał B. Wierzbowski, *Co warta skarga konstytucyjna bez wykładni*, Rzeczpospolita z 21.02.1997 r., <http://new-arch.rp.pl/artukul/130112>.

<sup>91</sup> Tak też B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 401; P. Tuleja, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 112–113. Por. także W. Wróbel, który zwraca uwagę na to, że „norma prawna nie istnieje bez aktu interpretacji”, *op. cit.*, s. 61.

<sup>92</sup> Por. wyrok SK 12/03. Trybunał nie poszukuje zatem własnej, zgodnej z Konstytucją, wykładni takiego przepisu, przyjmując stosowanie – jak wskazuje L. Garlicki – tzw. prawa żyjącego, *Wolność i prawa jednostki...*, s. 74, por. też W. Wróbel, *op. cit.*, s. 61.



jasne, czy miałyby decydować o tym względy ilościowe czy jakościowe, w szczególności stanowisko SN lub NSA, wyrażone w uchwałach wykładniczych<sup>93</sup>.

### 4.3. Skarga na tzw. pominięcia prawodawcze

Wobec brzmienia art. 79 Konstytucji z zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej wyłączona jest – jak wspomniano – beczynność organów władzy publicznej, w tym także tzw. zaniechania ustawodawcy. Trybunał od początku podkreśla bowiem, że „polski model skargi konstytucyjnej wyklucza skargę konstytucyjną kwestionującą zaniechanie ustawodawcy”, co oznacza, że „skarga konstytucyjna nie może zmierzać do żądania, aby orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zastąpiło ustawodawcę pozytywnego”<sup>94</sup>, nawet gdyby obowiązek wydania aktu normatywnego wynikał z Konstytucji. Jednocześnie Trybunał przyjmuje, że ma kompetencję do orzekania w sprawie tzw. pominięć prawodawczych (zwanych „względny zaniechaniami prawodawczymi”) i w konsekwencji może badać, czy „w zaskarżonym unormowaniu nie brakuje elementów, bez których, ze względu na naturę danej regulacji, może ono budzić wątpliwości natury konstytucyjnej”<sup>95</sup>.

Wyroki TK w sprawie pominięć prawodawczych krytykowane są zarówno w doktrynie, jak i kontestowane niekiedy przez sądy z uwagi na brak wyraźnej podstawy w Konstytucji, gdyż różnica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym jest niezwykle subtelna. Tego rodzaju wyroki stanowią wyraz ingerencji Trybunału w sferę działalności ustawodawczej, a jednocześnie mają nie do końca sprecyzowane skutki prawne. Skutkują one mianowicie zmianą normatywną, jednak z zachowaniem dotychczasowego brzmienia badanego przepisu prawnego<sup>96</sup>. W konsekwencji można mieć wątpliwości, czy tego rodzaju wyrok powoduje „swoją mocą” zmianę stanu prawnego, czy też dopiero zobowiązuje ustawodawcę do zmiany prawa<sup>97</sup>. W tym ostatnim przypadku niekorzystne dla ochrony praw jednostki skutki mogą wynikać z opieszałości ustawodawcy. Co istotniejsze, w świetle orzecznictwa TK rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne wówczas, gdy w razie orzeczenia niekonstytucyjności normy skarżący będzie mógł uzyskać należną mu ochronę konstytucyjnych wolności i praw<sup>98</sup>. W przypadku zaś, gdy wyrok stwierdzający pominięcie prawodawcze wymaga stosownej aktywności ustawodawcy i nie wywołuje samoistnie skutków<sup>99</sup>, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji (prawo do wznowienia postępowania), powyższa przesłanka nie jest spełniona.

### 5. Postępowanie ze skargą konstytucyjną oraz warunki jej dopuszczalności

Dla postępowania ze skargą konstytucyjną charakterystyczny jest rozbudowany system wstępnej kontroli warunków formalnych skargi, jakkolwiek ustawa nie przewiduje odrębnego trybu takiej kontroli, pożądanego ze względu na specyfikę skargi oraz przesłanek jej dopuszczalności. Odesłanie do postępowania w trybie kontroli abstrakcyjnej należy

<sup>93</sup> Na te wątpliwości związane z „powszechnością rozumienia” przepisu zwraca uwagę W. Wróbel, *ibidem*.

<sup>94</sup> Por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r. (K 25/95), czy np. wyrok z 9 października 2001 r., SK 8/00.

<sup>95</sup> Por. wyroki SK 7/00, SK 22/01, SK 27/03, SK 26/04, Ts 55/04, a także wyrok z 13 czerwca 2011 r., SK 41/09.

<sup>96</sup> P. Tuleja, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 120–121.

<sup>97</sup> Por. także rozważania W. Wróbla, *op. cit.*, s. 59–60.

<sup>98</sup> Por. wyrok z 22 listopada 2005 r., SK 8/05.

<sup>99</sup> Tak wprost stwierdził w wyroku z 13 czerwca 2011 r., SK 41/09. Z uwagi na brak bezpośredniego powiązania pomiędzy stwierdzeniem niekonstytucyjności zaskarżonej normy a ochroną konstytucyjnego statusu skarżącego M. Pyziak-Szafnicka stwierdziła niedopuszczalność wydania wyroku z uwagi na brak przesłanki funkcjonalnej.

uznać za niewystarczające<sup>100</sup>, choć także w przypadku skargi konieczne jest spełnienie ogólnych przesłanek wymaganych w postępowaniu w sprawie hierarchicznej kontroli norm.

Kontrola dopuszczalności skargi przeprowadzana jest na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego<sup>101</sup>. Na tym etapie Trybunał bada spełnienie przesłanek formalnych (procesowych), których katalog w świetle orzecznictwa TK ma charakter zamknięty<sup>102</sup>. Do tej grupy należy: 3-miesięczny termin od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 46 ustawy o TK; dalej: uTK), forma pisma procesowego (art. 47 uTK), zawierającego dodatkowo treści określone w art. 47 uTK<sup>103</sup>, przymus adwokacki (art. 48 uTK)<sup>104</sup> oraz wymóg wyczerpania drogi prawnej, jeżeli jest ona przewidziana (wymóg ostateczności orzeczenia w świetle art. 79 Konstytucji). Natomiast ujemne przesłanki procesowe występują, gdy wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne, skarga jest oczywiście bezzasadna bądź została wycofana, a także gdy kwestionowany akt normatywny utracił moc obowiązującą (art. 39 ust. 1)<sup>105</sup>, z zastrzeżeniem tzw. przedłużonej mocy obowiązującej aktu, w sytuacji gdy regulacja formalnie uchylona może nadal choćby w ograniczonym zakresie, wywierać w dalszym ciągu skutki prawne w odniesieniu do określonych stanów faktycznych<sup>106</sup>.

Badanie spełnienia powyższych przesłanek może mieć miejsce na każdym etapie postępowania w sprawie skargi, a stwierdzenie braku którejś z nich (lub występowanie przesłanki ujemnej) skutkuje w zależności od etapu postępowania wydaniem postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu (na etapie wstępnego rozpoznania) lub postanowienia o umorzeniu postępowania (art. 39 uTK).

Wśród wymienionych przesłanek, badanych na etapie wstępnego rozpoznania skargi, wyróżnia się przesłanka oczywistej bezzasadności skargi. W orzecznictwie TK można znaleźć stwierdzenie, że przesłanka ta występuje, gdy zarzuty podniesione w skardze wobec

<sup>100</sup> Ten brak za wadę obecnej regulacji ustawowej uznaje T. Tuleja, *Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 40–41.

<sup>101</sup> Jeżeli skarga nie odpowiada warunkom formalnym, sędzia Trybunału zwywa do usunięcia braków w terminie 7 dni (art. 36 uTK).

<sup>102</sup> Wyrok z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02.

<sup>103</sup> Zgodnie z art. 47 uTK skarga poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego powinna zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją, 2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone, 3) uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

<sup>104</sup> Tzw. przymus adwokacki oznacza wymóg, by skargę konstytucyjną oraz zażalenie na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu sporządził adwokat lub radca prawny. Przymus adwokacki nie obowiązuje, jeżeli skarżącym jest sędzia, prokurator, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych (art. 48 uTK).

<sup>105</sup> Wątpliwości budzi natomiast utożsamianie w orzecznictwie TK utraty mocy obowiązującej przepisu prawnego z jednorazowym „skonsumowaniem” się tego przepisu. Takie stanowisko wyraził w postanowieniu z 28 listopada 2001 r. (SK 5/01), w którym Trybunał umorzył postępowanie z uwagi na uznanie utraty mocy obowiązującej dekretu PKWN, por. zdanie odrębne L. Garlickiego do powyższego postanowienia.

<sup>106</sup> Zgodnie z art. 39 ust. 3 uTK Trybunał nie umarza postępowania w razie wystąpienia przesłanek określonych w ust. 1 pkt 3 („jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”) „jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. W orzecznictwie TK stosunkowo wcześniej ukształtował się pogląd (odzwierciedlony następnie w noweli do ustawy o TK), że „uchylenie aktu normatywnego nie zawsze oznacza utratę jego mocy obowiązującej w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Na gruncie tego przepisu należy bowiem rozróżnić zakres czasowy obowiązywania i zakres czasowy zastosowania określonego aktu normatywnego”. Wyjątek od reguły wyrażonej w ust. 1 pkt 3 tego przepisu miał na celu stworzenie podstawy do wznowienia postępowania na korzyść osób, których prawa i wolności zostały naruszone (art. 190 ust. 4 Konstytucji), por. np. postanowienie z 6 lipca 2004 r., SK 6/03.

danej regulacji „choćby w najmniejszym stopniu nie uprawdopodobniają negatywnej jej kwalifikacji konstytucyjnej”<sup>107</sup>. Taki stan rzeczy występuje w szczególności, gdy skarżący nie uprawdopodobnił naruszenia praw i wolności przez zaskarżone przepisy<sup>108</sup>. Oczywistą bezzasadność TK stwierdza także, gdy skarga nie pozostaje w ścisłym związku z konkretnym przepisem ustawy. Samo powołanie się ogólnie na ustawę bez jednoznacznego wskazania przepisu tego aktu jest niewystarczające. TK przyjmuje, że zaskarżenie całego aktu jest możliwe jedynie w przypadku braku kompetencji do jego wydania lub niedochowania właściwego trybu<sup>109</sup>. Powyższą przesłankę Trybunał stwierdzał także, gdy „zakres zaskarżonych przepisów nie pozostaje w związku ze stawianymi przez skarżącego zarzutami naruszenia wskazanych wzorców konstytucyjnych”<sup>110</sup>.

Zgodzić się należy z poglądem, że przesłanka oczywistej bezzasadności nie ma charakteru formalnego, dla stwierdzenia jej wystąpienia bowiem konieczna jest w istocie ocena meritum skargi. Wątpliwości może budzić zatem jednoosobowy tryb stwierdzenia tej, w znacznym stopniu nieostrej, przesłanki na etapie wstępnego badania dopuszczalności skargi, służącego zasadniczo ustaleniu istnienia przesłanek formalnych<sup>111</sup>. Stwierdzenie oczywistej bezzasadności na etapie postępowania merytorycznego skutkuje przyjęciem przez Trybunał w sentencji wyroku, że zaskarżona regulacja „nie jest niezgodna” ze wzorcem konstytucyjnym.

Do przesłanek procesowych dopuszczalności skargi konstytucyjnej należy wymóg subsydiarności, a więc zgodnie z art. 79 Konstytucji, ostateczności rozstrzygnięcia w sprawie. Jego konkretyzacją stanowi obowiązek „wyczerpania drogi prawnej”, o którym stanowi art. 46 ust. 1 uTK. Oznacza to, że skarżący powinien wykorzystać uprzednio, jeżeli jest to możliwe, inne przysługujące mu środki prawne i wyczerpać normalny tok instancji, a więc każdy etap postępowania, gdy możliwe jest wydanie merytorycznego orzeczenia. Motywem wprowadzenia tego wymogu jest zwłaszcza chęć przeniesienia ciężaru ochrony konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności na sądy, nadzwyczajny oraz pomocniczy charakter skargi w stosunku do innych instrumentów ochrony praw i wolności.

„Ostateczność orzeczenia”<sup>112</sup> jest w świetle orzecznictwa TK pojęciem autonomicznym względem jego ujęcia w poszczególnych procedurach. Już w orzeczeniu z 5 grudnia 1997 r. (Ts 1/97) Trybunał podkreślił, że jest to pojęcie odrębne o możliwie najogólniejszym charakterze, odnoszące się do wszelkiego rodzaju końcowych rozstrzygnięć podejmowanych we wszelkiego rodzaju postępowaniach przed sądami i organami administracji publicznej. Trybunał sformułował przy tym pewne wnioski ogólne. Skarga konstytucyjna może być uruchomiona, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością uruchomienia dalszego postępowania. Zatem od orzeczenia nie przysługuje żaden inny środek odwoławczy ani środek zaskarżania.

Gdy idzie o postępowanie administracyjne, w praktyce powstała wątpliwość, czy wymóg wyczerpania toku instancji spełniony jest z chwilą wydania ostatecznej decyzji administracyjnej, czy dopiero po rozstrzygnięciu sprawy przez NSA (prawomocny wyrok

<sup>107</sup> Postanowienie z 12 lipca 2004 r., Ts 32/03.

<sup>108</sup> Postanowienie z 26 listopada 2007 r., Ts 211/06.

<sup>109</sup> Por. np. postanowienie z 24 stycznia 1999 r., Ts 124/98.

<sup>110</sup> Postanowienie z 5 marca 2008 r., Ts 35/07. Por. szerokie omówienie orzecznictwa TK w kwestii oczywistej bezzasadności skargi konstytucyjnej J. Królikowski, J. Sułkowski, *Znaczenie przesłanki oczywistej bezzasadności dla dostępności skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5(94), s. 103.

<sup>111</sup> W doktrynie postuluje się w związku z tym ostrożne podejście do tej przesłanki, a także przekazanie skargi – w razie podejrzenia jej bezzasadności – do rozpatrzenia przez skład 3-osobowy, por. J. Królikowski, J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 109.

<sup>112</sup> Por. szerzej A. Preisner, *Przesłanki ostateczności orzeczenia sądu lub organu administracyjnego*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 106 i n.

oddalający skargę kasacyjną) Trybunał stanął na stanowisku, iż dopiero skorzystanie z istniejącej w danym przypadku drogi kontroli sądowej otwiera możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej. W przeciwnym wypadku nie można ocenić, czy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością aktu normatywnego jako podstawy orzeczenia, czy z wadliwością aktu stosowania prawa<sup>113</sup>.

Wobec nadzwyczajnego charakteru kasacji w postępowaniu karnym, Trybunał stoi na stanowisku, że miarodajny dla liczenia biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej jest prawomocny wyrok sądu II instancji. Nie jest natomiast wymagane wniesienie kasacji do SN<sup>114</sup>. Taki wymóg Trybunał odnosił natomiast do kasacji w postępowaniu cywilnym<sup>115</sup>, przy czym istotną zmianę w kwestii wykładni art. 46 ust. 1 uTK przyniosła nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.) z 2004 r.<sup>116</sup>, nadająca skardze kasacyjnej w postępowaniu cywilnym – podobnie jak w procedurze karnej – charakter nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Dla wyczerpania drogi prawnej w postępowaniu cywilnym wystarcza zatem złożenie apelacji lub zażalenia, zaś 3-miesięczny termin do wniesienia skargi do TK liczy się od dnia doręczenia skarżącemu orzeczenia sądu II instancji<sup>117</sup>.

Dotychczasowa praktyka związana z wymogiem wyczerpania drogi prawnej wykazała potrzebę rozluźnienia tej przesłanki. W doktrynie wskazuje się w szczególności, że należałoby rozważyć odstępianie od tego wymogu, „gdy na płaszczyźnie stosowania prawa ukształtowało się już jednolite rozumienie przepisów, które mają stać się przedmiotem skargi konstytucyjnej”<sup>118</sup>.

Możliwe wydaje się sięgnięcie do wzorów niemieckich oraz praktyki FTK i odejście od nakazywania uprzedniego wyczerpania drogi prawnej, gdy skarga ma znaczenie powszechne albo jeżeli taki wymóg mógłby spowodować poważny i nieodwracalny uszczerbek dla skarżącego<sup>119</sup>. Wprowadzenie wyjątków od wymogu wyczerpania toku instancji byłoby tym bardziej uzasadnione, że Trybunał rzadko korzysta z możliwości wydawania tzw. postanowień tymczasowych, a także restrykcyjnie interpretuje przesłanki dopuszczalności ich podejmowania<sup>120</sup>.

W praktyce mają także miejsce sytuacje, gdy jednostka już na etapie postępowania w I instancji podnosi zarzut niekonstytucyjności aktu, ale sąd nie podziela tych wątpliwości i nie występuje z pytaniem prawnym do TK. W takiej sytuacji strona postępowania musi skorzystać ze wszystkich środków odwoławczych, godząc się niejako „z góry” na niekorzystne rozstrzygnięcie, by móc skorzystać z prawa do złożenia skargi<sup>121</sup>. Sztywny wymóg wyczerpania toku instancji w takiej sytuacji z całą pewnością nie jest racjonalny<sup>122</sup>.

<sup>113</sup> Por. postanowienie z 4 lutego 1998 r., Ts 1/97.

<sup>114</sup> Por. postanowienie z 1 sierpnia 2000 r., Ts 71/100.

<sup>115</sup> Por. wątpliwości co do wymogu wyczerpania toku instancji po noweli k.p.c. z 24 maja 2000 r. P. Tuleja, *Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej po nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących skargi kasacyjnej*, s. 3–4, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

<sup>116</sup> Nowela z 22 XII 2004 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98.

<sup>117</sup> Co do implikacji ewentualnego złożenia skargi kasacyjnej na bieg postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej por. P. Tuleja, *Dopuszczalność złożenia skargi...*, s. 5–7.

<sup>118</sup> Tak m.in. P. Tuleja, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 122.

<sup>119</sup> Por. szerzej B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2004, s. 229–230 i cyt. tam literatura niemiecka, a także M. Derlatka, *Ewolucja skargi konstytucyjnej w niemieckim porządku prawnym*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 94–95.

<sup>120</sup> Por. M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 299–300.

<sup>121</sup> Zwraca na to uwagę D. Dudek, *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 2000, s. 223.

<sup>122</sup> W doktrynie postuluje się w związku z tym rozważenie umożliwienia złożenia skargi już na tym etapie postępowania, w którym jednostka podnosi zarzut niekonstytucyjności aktu, choć sąd go nie podziela i nie występuje z pytaniem prawnym, tak też B. Szmulik, *op. cit.*, s. 310–311.

Decyzję o rozluźnieniu rygorów „wyczerpania toku instancji” należałoby jednak połączyć z ewentualnym rozszerzeniem zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej. Byłoby to zasadne w przypadku utrzymania obecnego modelu skargi konstytucyjnej, natomiast w razie jego modyfikacji wymóg ten stanowiłby – podobnie jak w RFN – ważny element mechanizmu selekcji skarg przez Trybunał<sup>123</sup>.

Wątpliwości doktryny budzi niekiedy sens utrzymywania tzw. przymusu adwokackiego<sup>124</sup>, którego wprowadzenie miało w założeniu służyć profesjonalnemu sporządzaniu skarg oraz unikaniu znacznej liczby skarg uznawanych przez Trybunał za bezzasadne na etapie wstępnego ich badania. Z perspektywy 15 lat funkcjonowania skargi można stwierdzić, że ten mechanizm selekcji sprawdził się, toteż rezygnowanie z niego, zwłaszcza wobec postulatów rozszerzenia zakresu przedmiotowego skargi, nie wydaje się celowe<sup>125</sup>.

Skarga konstytucyjna spełniająca przesłanki jej dopuszczalności kierowana jest do dalszego postępowania, przy czym z chwilą nadania skardze biegu, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym abstrahuje od rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie i toczy się na zasadach właściwych dla rozpoznawania wniosków i pytań prawnych (art. 46 ust. 2 uTK)<sup>126</sup>. Co do zasady Trybunał rozpoznaje skargę, która spełnia wymagane przesłanki formalne, na rozprawie. Merytoryczna jej ocena następuje bowiem dopiero w wyroku. Trybunał może jednak rozpoznać skargę na posiedzeniu niejawnym, gdy niezgodność z Konstytucją jest ewidentna i w świetle stanowisk uczestników postępowania bezsporna (art. 59 ust. 2 uTK). Rozwiązanie to ma tę zaletę, że przyspiesza postępowanie z korzyścią dla skarżącego, a zarazem umożliwia eliminację niekonstytucyjnej normy z systemu prawa.

Wreszcie należy wskazać na dwa rozwiązania specyficzne dla postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej. Pierwszym z nich jest wspomniana możliwość wydania tzw. postanowienia tymczasowego (art. 50 uTK), w drodze którego Trybunał może zawiesić lub wstrzymać wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, którego dotyczy skarga, w celu uniknięcia nieodwracalnych skutków prawnych lub ze względu na interes publiczny lub ważny interes skarżącego. Instytucja ta ma jednak w praktyce znaczenie raczej marginalne. Przyczyną tego stanu rzeczy jest z jednej strony wąski zakres przedmiotowy polskiej skargi konstytucyjnej oraz jej nadzwyczajny, subsydiarny charakter, z drugiej zaś dość restrykcyjne interpretowanie przez TK przesłanek z art. 50 uTK, a także nieprecyzyjność tego przepisu co do podmiotów legitymowanych do występowania o wydanie postanowień tymczasowych oraz zakresu czasowego ich obowiązywania<sup>127</sup>.

Ponadto, w myśl art. 51 uTK o wszczęciu postępowania Trybunał Konstytucyjny informuje Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej też: RPO). Rzecznik może w terminie 60 dni od otrzymania informacji zgłosić swój udział w postępowaniu. Co więcej – w świetle orzecznictwa TK – Rzecznikowi przystępującemu do postępowania przyznano uprawnienie do rozszerzenia granic zaskarżania, co oznacza, że może on wskazać na inne (poza określonymi przez skarżącego) wzorce konstytucyjne oceny kwestionowanej regulacji.

<sup>123</sup> Tak też M. Derlatka, powołując się na doświadczenia niemieckie, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 309.

<sup>124</sup> Krytycznie wobec przymusu adwokackiego wypowiada się np. B. Szmulik, *op. cit.*, s. 311. Wątpliwości wyrażają także P. Tuleja, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 122.

<sup>125</sup> Tak też P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 40.

<sup>126</sup> Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 244. Należy się zgodzić natomiast z poglądem, że powinno być odwrotnie, P. Tuleja, *Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 40–41.

<sup>127</sup> Szerzej S. Jarosz-Żukowska, *Postanowienia tymczasowe w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] „Przegląd Prawa i Administracji”, red. M. Jabłoński, tom LXXXVII, Wrocław 2011, s. 67–89 i tam cyt. literatura.



## 6. Skutki orzeczenia TK wydanego w sprawie skargi konstytucyjnej

Polski model skargi konstytucyjnej oprócz istotnego zawężenia jej zakresu przedmiotowego w świetle art. 79 Konstytucji charakteryzuje także „brak bezpośredniego charakteru ochrony udzielanej przez Trybunał Konstytucyjny prawom lub wolnościom skarżącego”<sup>128</sup>. Oznacza to, że orzeczenia TK nie wywołują bezpośrednich skutków w stosunku do aktów stosowania prawa<sup>129</sup>. Skutki wyroków wydawanych w trybie kontroli abstrakcyjnej, jak i w wyniku rozstrzygnięcia skargi konstytucyjnej określone zostały w przepisach konstytucyjnych w jednakowy sposób<sup>130</sup>. W każdym przypadku wyrok negatywny skutkuje w świetle art. 190 Konstytucji eliminacją zakwestionowanego aktu normatywnego z systemu prawa oraz powoduje skutek pośredni co do losu wydanych na jego podstawie aktów indywidualnych. Zgodnie z ust. 4 tego przepisu orzeczenie TK uznające niekonstytucyjność ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego wydane zostało prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia. Zatem – jak stwierdza TK – ochrona konstytucyjnych wolności i praw za pomocą skargi konstytucyjnej „realizuje się dwuetapowo”<sup>131</sup>.

Zrównanie wyroków negatywnych wydanych w trybie skargi konstytucyjnej z innymi orzeczeniami w zakresie skutków dotyczących aktów indywidualnych jest rozwiązaniem szczególnie krytykowanym w literaturze<sup>132</sup>. W wyroku uwzględniającym skargę Trybunał nie stwierdza, że doszło do naruszenia praw skarżącego, ograniczając się do stwierdzenia konstytucyjności aktu<sup>133</sup>. Powoduje to – jak się podkreśla – że nie ma gwarancji, iż sąd wskutek wznowienia postępowania stwierdzi naruszenie praw skarżącego<sup>134</sup>, a także że po wznowieniu postępowania „nowe orzeczenie zostanie wydane przez sąd w oparciu o taki stan prawny, który już nie będzie pozostawał w sprzeczności z konstytucją”<sup>135</sup>.

Dopuszczalność wszczęcia postępowania prowadzącego do konwalidacji rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie określona jest w ustawach regulujących poszczególne procedury sądowe. Wymaga to od skarżącego inicjowania kolejnego, czasochłonnego postępowania<sup>136</sup>, a nadto nie zawsze dającego gwarancję uzyskania korzystnych zmian w sytuacji prawnej skarżącego<sup>137</sup>.

Brak wyraźnego (odrębnego) uregulowania skutków prawnych wyroków wydanych ze skargi konstytucyjnej wywołuje także wątpliwości odnośnie do skutków prawnych odroczenia terminu wejścia orzeczenia w życie na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. Literalnie brzmienie art. 190 sugeruje uznanie, że dla skorzystania z uprawnienia wynikającego

<sup>128</sup> Krytycznie o tym pisze W. Wróbel, *op. cit.*, s. 57.

<sup>129</sup> Por. krytycznie M. Derlatka, odwołując się do rozwiązań niemieckich w tym zakresie, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 290–291; P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 45; W. Wróbel, *op. cit.*, s. 57.

<sup>130</sup> Na identyczność skutków – pozbawienie mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne – wyroków wydanych w trybie skargi konstytucyjnej, wniosków i pytań prawnych Trybunał zwrócił uwagę w wyroku z 24 października 2001 r., SK 10/01.

<sup>131</sup> Wyrok SK 16/00.

<sup>132</sup> B. Szmulik, *op. cit.*, s. 309; P. Radziewicz, „Przywilej korzyści” jako skutek prawny orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 4, s. 17.

<sup>133</sup> „Orzeczenie zaś tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego w tym sensie, iż rozstrzyga o dopuszczalności stosowania określonego aktu normatywnego” (wyrok z 21 maja 2001 r., SK 15/00).

<sup>134</sup> P. Tuleja, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 112.

<sup>135</sup> Por. W. Wróbel, *op. cit.*, s. 58.

<sup>136</sup> O tym krytycznie pisze B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 401.

<sup>137</sup> W dotychczasowym orzecznictwie TK wielokrotnie rozstrzygał w sprawach, w których dana ustawa proceduralna zamykała lub ograniczała drogę do wznowienia postępowania. Por. wyrok z 20 października 2009 r. (SK 6/09), z 7 września 2006 r. (SK 60/05), z 27 października 2004 r. (SK 1/04), czy z 28 listopada 2006 r. (SK 19/05), por. też L. Garlicki, *Wolności i prawa jednostki...*, [w:] *Pięć lat Konstytucji...*, s. 74.

z ust. 3 zarówno skarżący, jak i inni adresaci aktów indywidualnych muszą „odczekać” do upływu terminu odroczenia. Mogłoby to wywoływać dla skarżącego negatywny skutek, ponieważ gdy ustawodawca wykona orzeczenie Trybunału przed upływem terminu odroczenia (przed utratą mocy obowiązującej przepisu), to odpada przesłanka do wznowienia postępowania, ponieważ zmiana stanu prawnego nastąpiła wskutek aktywności ustawodawcy, a nie orzeczenia Trybunału<sup>138</sup>.

Negatywne dla skarżącego następstwa odroczenia utraty mocy obowiązującej aktu TK stara się wyeliminować, przyjmując tzw. przywilej korzyści. Oznacza on, że pomimo odroczenia możliwe jest wznowienie postępowania bezpośrednio po ogłoszeniu orzeczenia w stosunku do skarżącego<sup>139</sup>. Taką możliwość po stronie skarżącego TK zaznacza w sentencji orzeczenia<sup>140</sup>. W praktyce zatem Trybunał różnicuje skutki swoich orzeczeń w zależności od trybu zainicjowania postępowania, pomimo że podstaw do tego nie daje wprost art. 79 ustawy zasadniczej. Pomimo niewątpliwych zalet tego rozwiązania podstawa konstytucyjna dla stosowania przywileju korzyści jest wątpliwa<sup>141</sup>, trudno bowiem ją odczytać z art. 190 ust. 3. Trybunał uzasadnia ją istotą i funkcją skargi konstytucyjnej oraz prawem skarżącego do wznowienia postępowania<sup>142</sup>. Nie budzi jednak wątpliwości, że stosowanie przywileju korzyści zostało niejako „wymuszone” brakiem wyraźnego określenia w Konstytucji skutków wyroków TK w sferze aktów stosowania prawa. W tej materii konieczna będzie, moim zdaniem, aktywność ustrojodawcy.

Praktyka dostarcza jednak także przykładów orzeczeń TK, uwzględniających wprawdzie skargę, ale utrudniających bądź wyłączających zmianę ostatecznego rozstrzygnięcia, które doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Dotyczy to mianowicie wydawania przez Trybunał tzw. wyroków interpretacyjnych<sup>143</sup> oraz wyroków aplikacyjnych.

<sup>138</sup> Por. np. wyrok z 31 marca 2005 r., SK 26/02, w którym czytamy, że w wypadku odroczenia momentu wejścia w życie orzeczenia Trybunału, „przepis uznany za niekonstytucyjny pozostaje w obrocie prawnym [...] Natomiast jego derogacja genetycznie związana z wyrokiem Trybunału następuje dopiero z upływem terminu odroczenia, i to jeśli w tym czasie ustawodawca nie zmieni tego przepisu. Jeśli więc bezskutecznie (z punktu widzenia aktywności ustawodawcy) upłynie termin odroczenia – otwiera się możliwość skorzystania z art. 190 ust. 4 Konstytucji” (9.4.). Zwraca na to uwagę P. Radziejewicz, *op. cit.*, s. 10.

<sup>139</sup> Por. wyroki w sprawach SK 38/03 i SK 1/04, SK 26/02.

<sup>140</sup> Odwoływanie się w orzecznictwie TK do tzw. przywileju korzyści jest konsekwencją stanowiska – często kontestowanego przez sądy – że w razie odroczenia terminu wejścia w życie wyroku sądy mają obowiązek stosowania aktu niekonstytucyjnego do upływu tego terminu. Gdyby przyjąć taką interpretację art. 190, w świetle której decyzję w kwestii wznowienia postępowania wskutek uwzględnienia skargi pozostawić sądom (stosownie do okoliczności konkretnego przypadku i sytuacji strony), to odwoływanie się do przywileju korzyści nie byłoby potrzebne. Tak J. Trzciniński, *O tak zwanym „przywileju korzyści” w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 367.

<sup>141</sup> Brak takiej możliwości dostrzega także A. Łabno, *op. cit.*, s. 787. Stanowczy pogląd, iż przywilej korzyści nie ma podstaw ani w Konstytucji, ani w ustawie o TK wyrażają J. Trzciniński, *O tak zwanym „przywileju korzyści”*..., s. 368, a także P. Radziejewicz, *op. cit.*, s. 16.

<sup>142</sup> Zgodzić się należy z poglądem, że odwoływanie się przez Trybunał do istoty skargi konstytucyjnej dla uzasadnienia koncepcji przywileju korzyści jest o tyle wątpliwe, że – jak podkreśla P. Radziejewicz – nie ma uniwersalnej „istoty skargi konstytucyjnej” (podobnie jak modelu skargi), natomiast „musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawnych, które wyznaczają jej treść i granice”, tak P. Radziejewicz, *op. cit.*, s. 18. W wyroku SK 38/03 stwierdził, że „Istota skargi konstytucyjnej stanowiącej środek kontroli konkretnej polega na tym, że jej efektem musi być – w wypadku uwzględnienia skargi – zmiana ostatecznego rozstrzygnięcia, które doprowadziło do naruszenia praw i wolności skarżącego gwarantowanych konstytucyjnie”.

<sup>143</sup> Zdaniem A. Łabno wyroki interpretacyjne z uwagi na ich specyficzny charakter nie powinny mieć zastosowania w przypadku skargi konstytucyjnej, *op. cit.*, s. 788. Por. też uwagi M. Safjana, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, s. 29.

W przypadku tych pierwszych problem ze wznowieniem postępowania występuje na etapie stosowania prawa<sup>144</sup>. Wiąże się to z wątpliwościami sądów (zwłaszcza Izby Cywilnej SN) odnośnie do mocy obowiązującej wyroków uznających zgodność lub niezgodność przepisu pod warunkiem określonego jego rozumienia, a w konsekwencji dopuszczalności wznowienia na ich podstawie prawomocnego orzeczenia<sup>145</sup>. O ile jednak stanowisko SN wyłączające możliwość wznowienia postępowania na podstawie negatywnego wyroku interpretacyjnego spotkało się ze stanowczą krytyką ze strony doktryny prawa konstytucyjnego<sup>146</sup>, o tyle zaakceptowany został pogląd, iż wyrok afirmatywny nie jest orzeczeniem o niekonstytucyjności<sup>147</sup>. Zauważyć jednak należy, że dla skarżącego nie ma znaczenia, czy rozstrzygnięcie TK uznające jego racje ma postać wyroku interpretacyjnego negatywnego czy pozytywnego. Dostrzega to także TK, dopuszczając możliwość uruchomienia procedury, o której mowa w art. 190 ust. 4 w oparciu o afirmatywny wyrok interpretacyjny wówczas, jeżeli wyrok taki stwierdza znaczenie normy odmienne od tego, które było podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie osoby, która następnie wniosła skargę konstytucyjną<sup>148</sup>. Niemniej oddziaływanie Trybunału na praktykę sądową jest ograniczone.

Kontrowersji związanych z powszechnie obowiązującym charakterem, a także możliwością zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji nie wzbudza zasadniczo wydawanie przez

<sup>144</sup> Dostrzega to TK w ostatniej Informacji za 2011 r., s. 80–81.

<sup>145</sup> Por. uchwała 7 sędziów z 17 grudnia 2009 r. (III PZP 2/09), w której stanął na stanowisku, że: „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające w sentencji niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego, które nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401<sup>1</sup> k.p.c., zaś uchwale postanowił nadać moc zasady prawnej. Przywołana uchwała SN wyłącza możliwość zastosowania art. 190 ust. 4 w odniesieniu do obu rodzajów wyroków interpretacyjnych. Stwierdza mianowicie, że orzeczeniom interpretacyjnym o charakterze afirmatywnym, „przypisuje się naturę deklaratoryjną, podkreślając, że nie wymagają one wykonania, tj. podejmowania jakichkolwiek derogacyjnych działań legislacyjnych przez prawodawcę. W takim ujęciu pozytywne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie są orzeczeniami o niezgodności z Konstytucją i nie stanowią podstawy do wznowienia postępowania przewidzianej w art. 190 ust. 4 Konstytucji”.

<sup>146</sup> L. Garlicki, Komentarz do art. 190 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom V, Warszawa 2007, s. 30. Por. M. Wiącek, *Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r.*, (sygn. akt III PZP 2/09), „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3(98), s. 165–166. Tak również A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 123 i s. 125. Szeroko na ten temat pisze także J. Jaskiernia, *Spór pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym w kwestii znaczenia tzw. orzeczeń interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *op. cit.*, s. 243 i n.

<sup>147</sup> Odmienne – jak się wydaje – M. Florczak-Wątor, której zdaniem wyrok interpretacyjny (pozytywny i negatywny) zawsze deroguje z porządku prawnego określoną normę „zakodowaną” w badanym przepisie, a więc jego skutkiem prawnym, wbrew twierdzeniu SN, jest zmiana normatywna w systemie prawnym, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2005 r.* (sygn. akt I CO 6/05), „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 6, s. 173.

<sup>148</sup> W wyroku interpretacyjnym afirmatywnym z 8 maja 2000 r. (SK 22/99) TK stwierdził wyraźnie, że w sprawach ze skargi konstytucyjnej „Ograniczenie się przez Trybunał Konstytucyjny w tego typu przypadkach do orzeczenia, że zaskarżony przepis jest zgodny z konstytucją, bez sprecyzowania, przy jakim rozumieniu tego przepisu spełniona jest owa zgodność, uchybiałoby celowi skargi konstytucyjnej, jaką jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności, w szczególności korygowanie stanów naruszeń tych praw i wolności. Argument ten ma tym większe znaczenie, że kompetencja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie skargi konstytucyjnej sprowadza się – inaczej niż w niektórych obcych systemach sądownictwa konstytucyjnego – do kontroli norm; polski TK nie ma uprawnień do samodzielnego wzruszenia aktu administracyjnego czy wyroku sądu naruszającego konstytucyjne prawa i wolności skarżącego. Naprawienie błędu należy w takim wypadku do właściwego organu powołanego do stosowania badanej przez Trybunał normy, co często wymagać będzie wzruszenia, w wyniku wyroku TK, ostatecznego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej lub sądu. Por. też wyroki z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, z 26 listopada 2003 r., SK 22/02 czy wyrok SK 12/03, por. M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 173–174.

Trybunał tzw. wyroków zakresowych<sup>149</sup>, z tym że w orzecznictwie SN nie uznaje się mocy derogującej wyroków zakresowych w sprawie tzw. pominięć prawodawczych<sup>150</sup>.

Natomiast TK wyłącza możliwość żądania wznowienia postępowania w związku z wydaniem tzw. wyroków aplikacyjnych, stwierdzających niekonstytucyjność aktu normatywnego oraz wskazujących wprost w ich sentencji skutki prawne stwierdzenia niekonstytucyjności dla sytuacji ukształtowanych w przeszłości (skutki dla aktów stosowania prawa). Takim skutkiem może być właśnie wyłączenie uprawnienia z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Wyroki aplikacyjne TK wydaje zarówno ze skargi, jak i w trybie kontroli abstrakcyjnej, przy czym w obu przypadkach można je uzasadnić potrzebą ochrony stabilności systemu prawa, trwałości rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, a także stabilności finansowej państwa<sup>151</sup>. Z drugiej jednak strony z literalnego brzmienia art. 190 ust. 4 trudno wyprowadzić podstawę dla ograniczenia konstytucyjnego prawa do wznowienia postępowania w wyniku korzystnego dla skarżącego orzeczenia<sup>152</sup>. Taką możliwość Trybunał Konstytucyjny wywodzi z charakteru prawa do kwestionowania rozstrzygnięć zapadłych na podstawie niekonstytucyjnych regulacji. Uznaje je mianowicie za konstytucyjne prawo podmiotowe<sup>153</sup>, które – podobnie jak inne konstytucyjne wolności i prawa – nie ma charakteru absolutnego, zaś jego granice wyznacza nie tylko art. 190 ust. 4, ale także art. 31 ust. 3 Konstytucji i tam określone wartości konstytucyjne<sup>154</sup> czy inne przepisy Konstytucji, które wyłączają wznowianie postępowania jako sprzeczne z konstytucyjną istotą danej instytucji prawnej<sup>155</sup>.

<sup>149</sup> Zwraca na to uwagę TK w dorocznej Informacji dotyczącej jego działalności w 2009 r.

<sup>150</sup> Tym samym argumentację zastosowaną odnośnie do wyroków interpretacyjnych SN rozciągnął także na wyroki stwierdzające pominięcia prawodawcze. W postanowieniu z 29 kwietnia 2010 r., nawiązując do uchwały 7 sędziów z 17 grudnia 2010 r. stanął na stanowisku, iż uznanie braku podstawy do wznowienia postępowania w rozumieniu art. 190 ust. 4 w przypadku wyroków interpretacyjnych należy odnieść także do tzw. wyroków prawotwórczych, a więc stwierdzających niezgodność z Konstytucją tzw. pominięć prawodawczych. Krytycznie wobec stanowiska SN, odmawiającego prawa do wznowienia postępowania odnośnie do wyroków w sprawie pominięć prawodawczych, choć dostrzega niekonsekwencje samego TK, gdy idzie o określenie skutków takich wyroków, P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 r. (sygn. akt IV CO 37/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 190.

<sup>151</sup> Niebezpieczeństwo, zwłaszcza dla finansów publicznych (np. w razie zakwestionowania przez TK regulacji dotyczącej podatku od osób fizycznych), tkwiące w art. 190 ust. 4 dobitnie wyraził A. Zoll, wskazując, że „za tym przepisem Konstytucji kryje się [...] bomba z opóźnionym zapłonem, którą należy jak najszybciej rozbroić”; A. Zoll, *Wystąpienie na Zgromadzeniu Ogólnym*, [za:] B. Szmulik, *op. cit.*, s. 309.

<sup>152</sup> Tak P. Tuleja, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 119, a także bardzo stanowczo J. Trzciniński, *O tak zwanym przywileju...*, s. 368.

<sup>153</sup> Co do wątpliwości, czy jest to samoistne prawo podmiotowe por. szerzej M. Jackowski, *Restytucja konstytucyjności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, s. 213 i n. Na przykład w wyroku z 2 marca 2004 r. (SK 53/03) stwierdzono, że „Prawo do wznowienia postępowania w wypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności prawnej podstawy „prawomocnego orzeczenia sądowego, ostatecznej decyzji administracyjnej lub rozstrzygnięcia w innych sprawach” (art. 190 ust. 4 Konstytucji) jest (w zakresie w jakim dotyczy sanacji rozstrzygnięć sądowych) jednym z aspektów prawa do sądu (art. 45 Konstytucji)”. Por. też wyrok z 9 czerwca 2003 r., SK 5/03.

<sup>154</sup> Np. w wyroku z 24 października 2007 r. (SK 7/06) dotyczącego sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez asesorów sądowych wyłączył prawo do wznowiania postępowań, kierując się potrzebą zapobieżenia niekorzystnym dla porządku konstytucyjnego skutkom wejścia w życie swego wyroku. Por. np. wyrok z 28 listopada 2006 r., SK 19/05, czy wyrok z 24 listopada 2009 r., SK 36/07 i inne. Por. szerzej M. Jackowski, *op. cit.*, s. 219–225.

<sup>155</sup> Chodzi tu np. o niedopuszczalność wznowiania w przypadku wyroku orzekającego unieważnienie małżeństwa lub rozwód albo ustalającego nieistnienie małżeństwa, jeżeli choćby jedna ze stron zawarła po jego uprawomocnieniu się nowy związek małżeński – art. 18 Konstytucji), por. wyrok z dnia 20 października 2009 r., SK 6/09.



## 7. Skarga konstytucyjna a skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Przywołane wyżej niektóre tylko słabości obecnego kształtu skargi konstytucyjnej w Polsce powodują, że skarga konstytucyjna nie tworzy wraz z prawem do sądu kompletnego systemu ochrony, co oznacza, że pewna sfera naruszeń praw jednostki pozostaje poza zakresem obu tych środków<sup>156</sup>. Zawężenie zakresu przedmiotowego skargi powoduje, że jednostka nie dysponując skutecznym środkiem ochrony jej praw lub wolności poprzez weryfikację niekonstytucyjnego rozstrzygnięcia, będzie poszukiwała ochrony w międzynarodowych organach ochrony praw człowieka, w tym zwłaszcza w Europejskim Trybunale Praw Człowieka (dalej: ETPCz), co więcej, traktując skargę indywidualną jako swoistą czwartą instancję odwoławczą.

Należy w związku z tym odnieść się do kwestii relacji skargi konstytucyjnej oraz skargi indywidualnej do ETPCz w kontekście pytania, czy ta pierwsza stanowi tzw. skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu art. 13 Konwencji, a w konsekwencji, czy należy z niej skorzystać przed wniesieniem skargi indywidualnej. W świetle orzecznictwa ETPCz skuteczny środek odwoławczy to taki, który może doprowadzić do wydania merytorycznej decyzji w sprawie skargi, a także odpowiedniego zadośćuczynienia za wszelkie stwierdzone naruszenia. Skarżący nie ma obowiązku sięgać po środek, którego skuteczność jest jedynie iluzoryczna (pozorna).

W jednym z zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>157</sup> zwrócono uwagę na fakt, że państwa, które wprowadziły ogólny środek prawny (na przykład skargę do sądu konstytucyjnego), są rzadziej pozywane przed Trybunał. Komitet Ministrów zaznacza jednak, że „decyzja co do najodpowiedniejszego systemu zapewniającego konieczną ochronę praw zawartych w Konwencji należy do państw członkowskich, biorąc pod uwagę ich tradycje konstytucyjne i szczególne okoliczności”. Skuteczność skargi konstytucyjnej jako swego rodzaju filtra zapobiegającego kierowaniu skarg do ETPCz zależy jednak od charakteru skargi oraz jej zakresu przedmiotowego<sup>158</sup>. Bez wątplenia przymiot skutecznego środka odwoławczego, a zarazem środka ogólnego sprzyjającego przestrzeganiu praw i wolności gwarantowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPCz) należy przypisywać skargom o szerokim zakresie przedmiotowym w wersji przyjętej zwłaszcza w RFN czy w Hiszpanii<sup>159</sup>.

Gdy idzie natomiast o polską skargę konstytucyjną, to w świetle dotychczasowego orzecznictwa ETPCz może być ona uznana za skuteczny środek odwoławczy pod warunkiem, że decyzja indywidualna, naruszająca zdaniem skarżącego postanowienia konwencyjne, została wydana w drodze bezpośredniego zastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją i po drugie, że odpowiednia regulacja krajowa (ustawa proceduralna) pozwala na wznowienie postępowania lub uchylenie ostatecznej decyzji w wyniku ostatecznego wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność. W razie spełnienia powyższych przesłanek skarżący ma obowiązek uprzedniego skorzystania ze skargi do TK<sup>160</sup>.

<sup>156</sup> Por. P. Tuleja, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 122 i wskazane tam przykłady takiej sytuacji.

<sup>157</sup> Zalecenie z 12 maja 2004 r. (Rec(2004)6) KM dla państw członkowskich w sprawie ulepszenia krajowych środków prawnych (odwoławczych).

<sup>158</sup> Por. M. Kłopocka-Jasińska, *Indywidualna skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a krajowa skarga konstytucyjna – pilna potrzeba zmian*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, Toruń 2010, s. 221.

<sup>159</sup> Por. stanowisko ETPCz w sprawach *X v. Niemcy* z 7 października 1980 r., skarga nr 8499/99, czy decyzja *Castells v. Hiszpania* z 23 kwietnia 1992 r., skarga nr 11798/85, por. M. Kłopocka-Jasińska, *op. cit.*, s. 226.

<sup>160</sup> Por. np. decyzja ETPCz z 9 października 2003 r., sprawa 47414/99, w której odrzucił skargę indywidualną obywateli polskich, uznając ją za niedopuszczalną z powodu niespełnienia warunku „wyczerpania wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym” (art. 35 EKPCz), ponieważ skarżący nie



Natomiast, jeżeli zaskarżony przepis nie był podstawą ostatecznej decyzji lub wyroku, a tylko na pewnym etapie postępowania był podstawą wydania rozstrzygnięć incydentalnych lub zastosowania środków zabezpieczających, skarga konstytucyjna nie może być uznana za skuteczny środek odwoławczy<sup>161</sup>. To samo dotyczy sytuacji, gdy TK, stwierdzając wprawdzie niekonstytucyjność badanej regulacji, zarazem wyłącza możliwość zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji (wyroki aplikacyjne) czy też stwierdza – jak wspomniano – że wyrok nie wywołuje samoistnych skutków prawnych i wymaga aktywności ustawodawcy (wyroki w sprawie pominięć prawodawczych).

Wobec powyższego polska skarga konstytucyjna w ograniczonym jedynie zakresie może pełnić funkcję filtra zmniejszającego liczbę skarg przeciwko Polsce, tym bardziej że podstawą skargi konstytucyjnej, zgodnie z art. 79 Konstytucji, jest wyłącznie naruszenie konstytucyjnych wolności i praw, a nie tych, które są gwarantowane w umowach międzynarodowych<sup>162</sup> (w tym zwłaszcza w EKPCz), nawet jeżeli są one odpowiednikami praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie<sup>163</sup>. W takich sytuacjach TK umarza postępowanie ze względu na niedopuszczalność orzekania. Z drugiej jednak strony treść i znaczenie tych praw na gruncie Konstytucji RP (zwłaszcza prawa do sądu i ochrony życia prywatnego) Trybunał ustala co do zasady zgodnie z orzecznictwem ETPCz<sup>164</sup>.

## 8. Postulaty *de lege ferenda* pod adresem obecnego modelu skargi konstytucyjnej

Po 15 latach funkcjonowania skargi konstytucyjnej w polskim porządku prawnym uprawnione są już oceny przyjętego w Konstytucji RP modelu skargi konstytucyjnej<sup>165</sup>. Pomimo niewątpliwie pozytywnej roli, jaką dotąd odegrała ta instytucja, przeważająca część doktryny krytycznie ocenia polski model skargi konstytucyjnej. Zarazem jednak wykazuje ona pewną wstrzemięźliwość w kwestii rozszerzenia zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej na akty indywidualne, co należy tłumaczyć obawą przed zasadniczą zmianą pozycji Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w jego relacjach z sądami<sup>166</sup>. Prestrożę przed radykalnym podejściem do modyfikacji obecnego zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej stanowią problemy, z jakimi boryka się niemiecki FTK<sup>167</sup>.

Nie budzi jednak wątpliwości, że – jak podkreśla Piotr Tuleja – „skarga konstytucyjna już zmieniła rolę Trybunału, który rozstrzygając skargi, „przemienia się z «sądu prawa» i «negatywnego ustawodawcy» w sąd gwarantujący wolności i prawa człowieka. Taka

poprzedzili jej skargą konstytucyjną do polskiego TK. Krytycznie wobec tego rozstrzygnięcia ETPCz J. Trzeciński, *Błędna interpretacja polskich przepisów*, „Rzeczpospolita” z 31.05.2004 r., <http://new-arch.rp.pl/artukul/489619>. Por też np. wyrok w sprawie *Długolecki v. Polska* z 24 stycznia 2009 r., skarga nr 23806/03.

<sup>161</sup> Por. decyzja w sprawie *Brudnicka v. Polska* z 16 stycznia 2003 r., skarga nr 54723/00, za: M. Kłopotcka-Jasińska, *op. cit.*, s. 227.

<sup>162</sup> Por. np. wyrok z dnia 13 grudnia 2005 r., SK 53/04.

<sup>163</sup> Zwraca na to uwagę A. Wróbel, *Komentarz do art. 46*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, tom II: *Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów Dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 401.

<sup>164</sup> Por. też wyrok z 17 grudnia 2003 r., SK 15/02.

<sup>165</sup> Por. też S. Jarosz-Żukowska, *W sprawie pożądaných zmian polskiego modelu skargi konstytucyjnej*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądané zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 275–281.

<sup>166</sup> Tak m.in. L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego (dwadzieścia pięć tez na dwudziestopięćciolecie)*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału...*, s. 22–23, a także P. Tuleja, *op. cit.*, s. 45.

<sup>167</sup> Por. szerzej P. Czarny, *op. cit.*, s. 53–54, a także M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 121 i n. i tam przywołane obszernie orzecznictwo FTK w kwestii tzw. specyficznego prawa konstytucyjnego. Por. także B. Nita, *Skarga konstytucyjna w Republice Federalnej Niemiec (w świetle danych statystycznych oraz orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 60 i 65.

zmiana nie znajduje jednak pełnego odzwierciedlenia w przepisach określających kompetencje TK i skutki jego orzeczeń<sup>168</sup>. Zmiana ta daje o sobie znać zwłaszcza, gdy Trybunał kontrolując konstytucyjność ingerencji w sferę praw jednostki, odwołuje się do zasady proporcjonalności, w przypadku której trudno nie nawiązywać do okoliczności faktycznych, związanych z funkcjonowaniem ustawy<sup>169</sup>.

Proponowane w doktrynie warianty modyfikacji kształtu skargi konstytucyjnej są zróżnicowane, od propozycji „porzucenia nadmiernej ostrości orzeczniczej”<sup>170</sup> Trybunału w zakresie interpretowania zakresu i przesłanek skargi konstytucyjnej do mniej lub bardziej głębokich ingerencji w zakres przedmiotowy skargi. Zauważyć należy, że realizacja pierwszego postulatu w znacznym stopniu już nastąpiła w praktyce orzeczniczej TK.

Wariant najdalej idący, wzorowany na rozwiązaniach niemieckich, zakładałby istotne rozszerzenie modelu skargi konstytucyjnej i przyjęcie, że kwestionowane mogą być nie tylko akty generalne, ale także bezpośrednio akty indywidualne, naruszające konstytucyjne wolności lub prawa<sup>171</sup>. Słabość tego rozwiązania związana jest jednak nie tylko z problemami związanymi ze zmianą pozycji ustrojowej TK, a także obawą „zalania” go ogromną liczbą skarg. Nie budzi bowiem wątpliwości, że wzorem niemieckiej *Urteilsbeschwerde*, skarg przeciwko aktom indywidualnym byłoby najwięcej, a ich rozpoznanie w rozsądnym terminie przekraczałoby z całą pewnością możliwości orzecznicze Trybunału, chociażby z uwagi na liczebność sędziów.

Groźbie nadmiernego obciążenia TK mogłyby zapobiegać proponowane w doktrynie zabezpieczenia. Taki charakter mogłyby mieć np. wnoszenie skarg na orzeczenia sądów i decyzje organów administracji „za pośrednictwem i na wniosek Prokuratora Generalnego i RPO”<sup>172</sup>, a także określone mechanizmy selekcji skarg przez Trybunał, choćby na wzór rozwiązań niemieckich w tym zakresie<sup>173</sup>. Kolejne nowelizacje ustawy o FTK umożliwiające selekcję skarg przed ich merytorycznym rozpatrzeniem<sup>174</sup> nie rozwiązały jednak problemu nadmiernej ich ilości, a z drugiej strony narażają FTK na zarzut arbitralności.

Szeroki model skargi konstytucyjnej ma zatem nie tylko zalety, ale także słabe strony, co nakazuje jednak ostrożność w formułowaniu postulatów odchodzenia od obecnie przyjętego modelu skargi konstytucyjnej w Polsce<sup>175</sup>. Z drugiej jednak strony, niewątpliwie słabości konstrukcji skargi konstytucyjnej w obowiązującej Konstytucji uzasadniają natomiast, moim zdaniem, rozważenie któregoś z bardziej umiarkowanych wariantów modyfikacji jej obecnego kształtu. Jeden z nich zakłada mianowicie pozostawienie obecnego modelu skargi przeciwko normom, przy wprowadzeniu zasadniczej zmiany dotyczącej skutków wyroku

<sup>168</sup> P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 45.

<sup>169</sup> B. Szmulik, *op. cit.*, s. 313. W wyroku SK 40/01 podkreślił, że „Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem faktu ani sądem orzekającym w sprawie w postępowaniu instancyjnych. Skarga konstytucyjna nie jest też instrumentem kontroli wymierzonym w organy państwa stosujące prawo”.

<sup>170</sup> Por. pogląd L. Garlickiego, wskazującego na słabości polskiego modelu skargi z perspektyw 5-lecia jej obowiązywania, *Wolności i prawa jednostki...*, [w:] *Pięć lat Konstytucji...*, s. 74.

<sup>171</sup> Taką możliwość rozważają, jednak z dużą dozą sceptycyzmu P. Tuleja, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 123.

<sup>172</sup> Tak A. Zoll, *Wystąpienie na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów TK (29 III 2004 r.)*, [w:] *Studia i Materiały*, t. XX, *Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK 29 III 2004 r.*, Warszawa 2004. Do tej propozycji skłania się także B. Szmulik, *op. cit.*, s. 308.

<sup>173</sup> Por. szczegółowo na temat reform proceduralnych w zakresie selekcji skarg w RFN B. Nita, *Skarga konstytucyjna w Republice Federalnej Niemiec (w świetle danych statystycznych oraz orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, 2(43), s. 66 i n.

<sup>174</sup> Nowelą z 1993 r. (§ 93a ust. 2) do ustawy o FTK określono przesłanki pozytywne zobowiązujące Trybunał do przyjęcia skargi, a mianowicie, gdy rozpatrzenie skargi ma zasadnicze znaczenie konstytucyjnoprawne lub jeśli jest to konieczne dla realizacji jednego z praw podstawowych, zwłaszcza gdy odmowa merytorycznego rozpatrzenia skargi spowoduje szczególnie poważny uszczerbek po stronie skarżącego, por. też B. Banaszak, Ł. Żukowski, *System środków ochrony praw podstawowych w RFN*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6, s. 60.

<sup>175</sup> Tak, po analizie doświadczeń niemieckich, M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 308.

negatywnego w płaszczyźnie mikro, tj. w odniesieniu do aktów indywidualnych wydanych na podstawie niekonstytucyjnego aktu. Pożądane byłoby przyznanie Trybunałowi – wedle tego poglądu – możliwości uchylania aktów indywidualnych w odniesieniu do skarżącego<sup>176</sup> na wzór modelu niemieckiego i austriackiego. W obu modelach w sprawach dotyczących innych osób aniżeli skarżącego zakłada się co do zasady stabilizację orzeczeń wydanych na podstawie przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Wartością przemawiającą za takim rozwiązaniem jest bowiem pewność prawa<sup>177</sup>.

Taka forma modyfikacji skargi konstytucyjnej, wzmacniająca istotnie jej funkcję podmiotową, ma swoich zwolenników<sup>178</sup>. *Ratio* tego rozwiązania wynika ze słusznego niewątpliwie przekonania, że przede wszystkim skarżący powinien odnieść korzyść z wyroku stwierdzającego wadliwość aktu normatywnego, ale nie w drodze wznowienia postępowania, lecz właśnie uchylecia aktu stosowania prawa bezpośrednio przez TK<sup>179</sup>.

Trzeci natomiast wariant zmiany obecnych rozwiązań konstytucyjnych w zakresie skargi zakłada „utrzymanie co do zasady skargi na akt normatywny, przewidując jednak procesową możliwość objęcia przez TK zakresem rozpoznania również aktu stosowania prawa (wydawanie postanowienia w zbliżony do art. 50 ustawy o TK sposób)<sup>2180</sup> lub utrzymanie modelu skargi na akty stanowienia prawa, a wyjątkowo na akty stosowania. Ta ostatnia możliwość mogłaby mieć miejsce m.in. w przypadku jednolitego orzecznictwa sądów<sup>181</sup>, wówczas gdy naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego wynika z nieprawidłowej wykładni przepisu prawnego.

W świetle tego, co zostało już powiedziane, konieczne wydaje się także odejście od rygorystycznego traktowania skargi jako środka akcesoryjnego i dopuszczenie również skarg na akty generalne, które nie stały się bezpośrednią podstawą wydania rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie, a naruszają prawa lub wolności gwarantowane konstytucyjnie. Korekty będą wymagały także przesłanki skargi konstytucyjnej, w tym zwłaszcza – o czym wspomniano wyżej – wymóg wyczerpania drogi prawnej.

Sceptycznie należy odnieść się natomiast do zasadności objęcia przedmiotem skargi zaniechania ustawodawcy, tym bardziej że – jak pokazują doświadczenia niemieckie – skuteczność orzeczeń FTK w sprawie zaniechania ustawodawcy jest bardzo ograniczona.

Niezależnie jednak od tego, który z możliwych sposobów zapewnienia skardze charakteru rzeczywistego środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych zyska akceptację, pożądane jest wyraźne powiązanie skutków wyroków TK wydawanych w trybie skargi z sytuacją prawną skarżącego poprzez przyznanie orzeczeniom TK bezpośrednich skutków w sprawie indywidualnej, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną (tzw. skutku kasa-

<sup>176</sup> Tak P. Czarny, *op. cit.*, s. 63.

<sup>177</sup> Wyjątek stanowią wyroki wydane w postępowaniu karnym, w tym przypadku bowiem wyrok FTK jest podstawą do wznowienia postępowania. Por. na ten temat M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 265–266, a także P. Czarny, *op. cit.*, s. 57 i s. 63.

<sup>178</sup> Tak P. Tuleja, *Czy ewolucja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego powoduje konieczność zmiany prawnych podstaw jego działania?*, [w:] *Księga XXV-lecia...*, s. 361, a także P. Czarny, *op. cit.*, s. 63. W tym kierunku zmierza też – jak się wydaje – propozycja M. Safjana, by przyznać Trybunałowi „kompetencje reformacyjne w stosunku do samego orzeczenia lub decyzji, w związku z którymi ostatecznie sąd lub organ administracyjny odniósł się do wolności lub praw”, *op. cit.*, s. 37. Zwolennikiem tego rozwiązania jest także A. Zoll, którego zdaniem wyrok korzystny dla skarżącego powinien prowadzić do uchylecia orzeczeń i decyzji wydanych na podstawie aktu niekonstytucyjnego w celu przekazania sprawy właściwemu organowi do ponownego rozpatrzenia, *op. cit.* Do tego poglądu skłania się także – jak się wydaje – B. Szmulik, *op. cit.*, s. 309.

<sup>179</sup> Co istotne jednak, zdaniem A. Zolla należałoby ograniczyć przewidzianą w art. 190 ust. 4 możliwość wznowienia postępowania „tylko do tych orzeczeń, w których Trybunał uzna wsteczną moc działania swojego orzeczenia”, *op. cit.*

<sup>180</sup> Taką ewentualność rozważają na przykład P. Tuleja, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 123.

<sup>181</sup> *Ibidem*.

cyjnego)<sup>182</sup>. Co do tego ostatniego, jak również częściowego chociażby poszerzenia zakresu przedmiotowego skargi na akty stosowania prawa doktryna w zasadzie jest zgodna<sup>183</sup>. Służyłoby to wzmocnieniu funkcji podmiotowej skargi konstytucyjnej, a także realizacji zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji<sup>184</sup>.

---

<sup>182</sup> M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 308.

<sup>183</sup> P. Czarny, *op. cit.*, s. 63

<sup>184</sup> Por. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny w projekcie...*, s. 15. Zwracają na to uwagę także P. Czarny, *op. cit.*, s. 50 oraz B. Banaszak, Ł. Żukowski, *op. cit.*, s. 52–53.

