

Prawo do skargi konstytucyjnej

Skarga konstytucyjna jest specjalnym środkiem przysługującym obywatelom do wszczęcia postępowania przed sądem konstytucyjnym w celu ochrony konstytucyjnych praw i wolności w przypadku ich naruszenia przez akty organów państwa albo przez ich bezczynność. Pierwowzoru tej instytucji należy poszukiwać w skardze wprowadzonej w Bawarii w 1814 r. przysługującej jednostce w związku z naruszeniem przez organy administracji konstytucyjnych praw¹. W polskim systemie prawnym została wprowadzona dopiero z chwilą wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.² Zgodnie z jej art. 79 każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

W nauce prawa wyróżnia się dwa modele skargi. Model węższy polega na tym, iż podstawą skargi wniesionej do sądu konstytucyjnego jest zarzut niekonstytucyjności normy prawnej stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach. Szeroki model obejmuje również zarzut niekonstytucyjności rozstrzygnięcia (np. decyzja, orzeczenie) o prawach i wolnościach w indywidualnej sprawie. W Polsce obowiązuje wąski model skargi konstytucyjnej³.

Zakres podmiotowy wskazuje na podmioty posiadające legitymację procesową, a więc uprawnione do wszczęcia postępowania w sprawie skargi przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ten zakres został, podobnie jak przy prawie do sądu, wyznaczony przez pojęcie „każdy”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa powszechny jest pogląd o szerokim zakresie podmiotowym skargi konstytucyjnej.

Przez „każdy” należy rozumieć każdą osobę fizyczną, a więc obywatela Rzeczypospolitej, cudzoziemca i bezpaństwowca. Z prawa złożenia skargi nie mogą

¹ B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych* [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 174.

² B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna: polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 26.

³ A. Łabno, *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP* [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 765.

korzystać cudzoziemcy, jeżeli jej podstawą jest prawo do azylu lub prawo do ubiegania się o statut uchodźcy (ust. 2 art. 79 Konstytucji). Pojęcie „każdy” obejmuje również osoby prawne prawa prywatnego (np. spółdzielnia mieszkaniowa, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością)⁴. Jeśli chodzi o osoby prawa publicznego (np. gminę), to zdaniem B. Banaszaka powinny one korzystać ze analizowanego środka ochrony prawa i wolności, ale tylko wtedy, gdy ich podstawą działania jest prawo prywatne lub gdy znajdują się w takiej samej sytuacji jak obywatele⁵. Możliwość wystąpienia osób prawnych prawa publicznego ze skargą konstytucyjną powstaje wyjątkowo, gdy przez ograniczanie praw osoby prawnej realizującej zadania publiczne dochodzi równocześnie do ograniczenia praw jednostek. Sytuacja prawna takiej osoby musi być niezależna od działania organów władzy publicznej, a jej działania muszą wywierać bezpośredni wpływ na sposób korzystania z konstytucyjnych praw przez jednostki⁶. W jednym przypadku skargę konstytucyjną wniosła Agencja Nieruchomości Rolnych, która jest państwową osobą prawną⁷.

Skarga konstytucyjna nie przysługuje podmiotom prawa realizującym funkcje władzy publicznej. Podmioty realizujące funkcje władzy publicznej nie mogą składać skarg konstytucyjnych, gdyż nie są one adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych praw konstytucyjnych, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów. Trzeba też podkreślić, iż rozszerzenie zakresu podmiotowych praw konstytucyjnych na wskazane wyżej osoby prowadziłoby do utożsamienia podmiotów ingerujących w te prawa z ich nosicielami. Usytuowanie jednak jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów prawa publicznego jest takie, że nie wynika z niego prawo do ochrony w drodze skargi konstytucyjnej w obszarze wypełniania zadań publicznych unormowanych w ustawie⁸.

Podstawę skargi stanowi naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności⁹. Dla ochrony tych praw lub wolności nie ma znaczenia, czy zostały one umieszczone w rozdziale II Konstytucji, czy też w pozostałych rozdziałach. Jak stwierdza A. Łabno, „o dopuszczalności skargi konstytucyjnej decyduje fakt naruszenia prawa lub wolności

⁴ J. Trzeciński, *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja - Wybory - Parlament*, Warszawa 2000, s. 213.

⁵ B. Banaszak, op. cit., 178.

⁶ Wyrok TK z dnia 26 października 2001 r., Ts 72/01, OTK-ZU 2001, Nr 8, poz. 298.

⁷ Wyrok TK z dnia 23 marca 2005 r., Sk 24/04, OTK-A 2005, Nr 3, poz. 25.

⁸ Postanowienie TK z dnia 3 kwietnia 2000 r., Ts 148/00, OTK-ZU 2001, Nr 3, poz. 72.

⁹ B. Naleziński, *Przedmiot skargi konstytucyjnej w Polsce - wybrane problemy na tle orzecznictwa TK* [w:] K. Świerk-Bożek (red.), *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony*, Kraków 2004, s. 164.

uregulowanych w Konstytucji, nie zaś zredagowania w konkretnym jej miejscu”¹⁰. Wydaje się również, że podstawą prawną skargi konstytucyjnej mogą być również zasady konstytucyjne (klauzule generalne) wtedy, gdy są źródłem praw i wolności. Taki pogląd w nauce prawa przedstawił J. Trzcíński. W myśl tego stanowiska zasady ustroju (rozdział I), w tym także zasada demokratycznego państwa prawnego, mogą spełniać rolę podstawy skargi konstytucyjnej o tyle, o ile da się je przełożyć na normę prawną formułującą prawa lub wolności¹¹. Trzeba jednak pamiętać, iż zawsze muszą to być „prawa i wolności” określone w Konstytucji, skarga nie służy bowiem w razie naruszenia praw przyznanych ustawami zwykłymi czy wynikającymi z umów międzynarodowych¹².

Inny problem związany z prawem do wniesienia skargi konstytucyjnej dotyczy tzw. norm programowych oraz praw konstytucyjnych, których można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Przez normy programowe należy rozumieć normy nakazujące realizację (lub dążenie do osiągnięcia) pewnego celu¹³. Przykładem takiej normy programowej jest na przykład art. 68 ust. 4 Konstytucji - władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, bądź art. 75 - władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Konstytucja w art. 81 stanowi, iż praw określonych w art. 65 ust. 4 (prawo do minimalnego wynagrodzenia) i ust. 5 (polityka państwa zmierzająca do pełnego zatrudnienia), art. 66 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy), art. 69 (prawo niepełnosprawnych do pomocy), art. 71 (dobro rodziny) i art. 74-76 (bezpieczeństwo ekologiczne, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, ochrona konsumentów) można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

W nauce prawa istnieje różnica poglądów w kwestii tego, czy prawa wskazane w art. 81 Konstytucji mogą stanowić podstawę skargi konstytucyjnej. Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest niemożliwe zastosowanie takich środków

¹⁰ A. Łabno, op. cit., s. 768.

¹¹ J. Trzcíński, *Komentarz do art. 79 Konstytucji*, s. 7 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.

¹² B. Naleziński, *Przedmiot skargi konstytucyjnej w Polsce - wybrane problemy na tle orzecznictwa TK* [w:] K. Świerk-Bożek (red.), *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony*, Kraków 2004, s. 164.

¹³ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji* [w:] J. Trzcíński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 97.

jak skarga konstytucyjna w celu ochrony praw, o których mowa w art. 81 Konstytucji. Taki pogląd opiera się na założeniu, że treść tych praw określana jest przez ustawodawcę zwykłego. W konsekwencji ich treść „została przeniesiona z poziomu konstytucji na poziom ustawy”, a one same traciły walor praw konstytucyjnych¹⁴.

Odmienny pogląd w tej sprawie reprezentuje J. Trzcíński, który uważa, że prawa wymienione w art. 81 Konstytucji nie utraciły waloru praw konstytucyjnych i nie zostały zdegradowane do poziomu praw ustawowych. Oznacza to, że prawa, o których mowa w art. 81 Konstytucji, mogą być wzorcami konstytucyjnymi. Zdaniem tego autora również normy programowe zawierają minimum praw podmiotowych jako odpowiednik minimum obowiązków władzy publicznej. Dlatego też możliwe jest uznanie, że także normy programowe zawarte w II rozdziale Konstytucji w zakresie minimum praw mogą stanowić podstawę skargi konstytucyjnej¹⁵.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej - zgodnie z art. 79 Konstytucji - może być ustawa lub akt normatywny będący podstawą podjęcia aktu stosowania prawa (orzeczenie, decyzja). Zatem przedmiot skargi został ograniczony tylko do tych norm, które zostały zastosowane w indywidualnej sprawie. Przedmiotem kontroli nie mogą być te normy, które mogły być lub powinny być zastosowane w sprawie, a które nie stały się podstawą rozstrzygnięcia. Przedmiot skargi konstytucyjnej nie obejmuje aktów o charakterze indywidualnym (akty stosowania prawa, na przykład decyzja administracyjna, orzeczenie sądu), a także tzw. właściwych zaniechań prawodawcy¹⁶.

Konstytucja nie formułuje żadnych warunków co do mocy obowiązującej tych norm. Wydaje się, że nie ma przeszkód prawnych, aby w procedurze skargi konstytucyjnej skarżyć akty normatywne (ściślej mówiąc normy), które zostały formalnie uchylone, a które nadal mogą być stosowane¹⁷. Formalna derogacja aktu normatywnego nie oznacza jeszcze wygaśnięcia jego mocy obowiązującej¹⁸. Utrata mocy obowiązującej przepisu prawa następuje w sytuacji, gdy nie może on być stosowany. Uchylony przepis nadal obowiązuje, jeżeli może być stosowany, a więc gdy mogą zaistnieć sytuacje, w których aktualizuje się obowiązek zastosowania tychże przepisów. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale

¹⁴ A. Łabno, op. cit., s. 768

¹⁵ J. Trzcíński [w:] *Komentarz do art. 81 Konstytucji*, s. 3 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. I.

¹⁶ B. Naleziński, op. cit., s. 165.

¹⁷ P. Radzewicz, *Przywrócenie mocy obowiązującej przepisu prawnego jako skutek orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2005, Nr 3, s. 24.

¹⁸ P. Sarnecki, *Glosa do wyroku TK z dnia 5 stycznia 1998 r., P 2/97*, „Przegląd Sejmowy” 1999, Nr 3, s. 198.

Konstytucyjnym¹⁹ Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej, gdy akt normatywny utracił moc obowiązującą (został formalnie derogowany i nie może być już stosowany) przed wydaniem orzeczenia. Natomiast przepis art. 39 ust. 3 ustawy o TK stanowi, iż nie stosuje się ust. 1, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Artykuł 39 ust. 3 umożliwia Trybunałowi orzekanie o konstytucyjności aktów normatywnych, które utraciły już w pełni moc obowiązującą (tzn. zostały uchylone i nie znajdują zastosowania do ustalenia skutków prawnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości o przyszłości)²⁰.

Zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej wyznaczają dwa pojęcia „ustawa” oraz „inny akt normatywny”. Przez „ustawę” należy rozumieć akt normatywny pochodzący od parlamentu uchwalany i zmieniany w szczególnym trybie. Często definicja ustawy ulega rozbudowaniu o takie elementy, jak: akt zawierający normy generalne i abstrakcyjne i posiadający nieograniczony zakres przedmiotowy²¹. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że ilekroć w przepisach tej ustawy jest mowa o ustawie, rozumie się ustawy oraz inne akty ustawodawcze wydane na podstawie przepisów obowiązujących przez dniem wejścia w życie Konstytucji RP (art. 91 ustawy o TK).

Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być również inne niż ustawa „akty normatywne”. Przez akty normatywne należy rozumieć wyłącznie te, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne (materialne znaczenie) bez względu na formę tego aktu. Z praktyki orzeczniczej Trybunału wynika, iż przedmiotem skargi mogą być takie akty jak decyzja ministra gospodarki w sprawie ustanowienia kontyngentów ilościowych, która po weryfikacji sądu została uznana za akt normatywny niż jakby wskazywała nazwa za akt stosowania prawa. Przyjęcie materialnego kryterium weryfikacji normatywnego charakteru zaskarżanych aktów umożliwiło w trybie skargi konstytucyjnej kontrolę aktów prawa wewnętrznego (np. zarządzenia ministra, zarządzenia Przewodniczącego Komisji Papierów Wartościowych)²².

¹⁹ Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

²⁰ B. Szmulik, op. cit., s. 135.

²¹ B. Naleziński, op. cit., s. 174.

²² Ibidem, s. 177.

Przesłanką wniesienia skargi konstytucyjnej jest uzyskanie przez skarżącego ostatecznego orzeczenia lub ostatecznej decyzji w indywidualnej sprawie. Skarżący powinien w pierwszej kolejności poszukiwać ochrony konstytucyjnych praw i wolności (naruszonych przez akt normatywny) przed sądem lub innym organem administracji publicznej. Już na etapie postępowania sądowego istnieją środki służące rozstrzygnięciu kolizji normy konstytucyjnej z normą niższego rzędu. Pierwszym takim środkiem jest wykładnia w zgodzie z Konstytucją. Jeżeli przy zastosowaniu tego środka stan niezgodności nie może być usunięty, wówczas każdy sąd dysponuje uprawnieniem wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym. Strona w każdym stadium procesu może żądać przeprowadzenia wykładni w zgodzie z Konstytucją lub wniesienia pytania prawnego. Nieuwzględnienie tychże wniosków przez sąd, a nawet brak takich wniosków procesowych nie zamyka drogi do dochodzenia naruszonych konstytucyjnych praw i wolności w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym. Konstytucja pozostawia do dyspozycji skargę konstytucyjną - środek ochronny o charakterze nadzwyczajnym i subsydiarnym²³.

Zdaniem Z. Czeszejko-Sochackiego: „Za dyskusyjne można uznać m.in. ograniczenie skargi konstytucyjnej do kwestionowania jedynie aktu normatywnego, na którego podstawie sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub obowiązkach, co wyłącza spod kognicji Trybunału Konstytucyjnego same prawomocne orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje organów publicznych (model austriacki). Przy tej koncepcji ochrona praw jednostki znacznie się wydłuży, niejednokrotnie też nie pozwoli na zakwestionowanie samej procedury rozstrzygnięcia (np. na skutek udaremnienia prawa do sądu lub do obrony w znaczeniu formalnym czy materialnym)”²⁴.

Zgodnie z art. 79 sąd lub organ administracji musi orzec ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych rozstrzygnięcia w Konstytucji. Oznacza to, że rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie posiada walor „ostateczności”. W opinii Trybunału Konstytucyjnego walor „ostateczności” będzie posiadało to rozstrzygnięcie, które jest rozstrzygnięciem końcowym podjętym we wszelkich rodzajach postępowań sądowych lub przed organami administracji

²³ A. Preisner, *Przesłanki ostateczności orzeczenia sądu lub organu administracyjnego* [w:] J. Trzcziński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 107.

²⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, Nr 1, s. 38.

publicznej. Od takiego rozstrzygnięcia nie może przysługiwać żaden środek prawny²⁵. Pojęcie „ostateczności” decyzji bądź wyroku sądowego wyjaśnia art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Przepis ten stanowi, iż skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana. Z powyższego wynika, iż przesłanką złożenia skargi konstytucyjnej jest wykorzystanie przez skarżącego wszystkich dopuszczalnych procedur odwoławczych²⁶.

Skarga konstytucyjna jest pismem procesowym i powinna spełniać odpowiednio wymagania pisma procesowego przewidziane w procedurze cywilnej. Ponadto powinna zawierać: a) 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, b) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone, c) uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego. Do skargi należy załączyć wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie, z podaniem daty jej doręczenia, wydane na podstawie zakwestionowanego aktu normatywnego (art. 47 ustawy o TK). Oprócz tego należy dołączyć odpisy skargi konstytucyjnej i odpisy załączników dla doręczenia ich uczestniczącym w sprawie osobom (art. 128 k.p.c.). Pisma i załączniki wnoszone do Trybunału powinny być sporządzone w liczbie pozwalającej na doręczenie ich wszystkim uczestnikom postępowania oraz zachowanie dwóch egzemplarzy w aktach sprawy (art. 30 ust. 2 ustawy o TK).

Przepis 47 ustawy o TK formułuje wymóg dokładnego określenia 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. Ów wymóg nie polega jedynie na wskazaniu daty uchwalenia aktu, tytułu oraz numeru publikatora. Skarżący musi podać konkretny przepis, który jego zdaniem naruszył konstytucyjne prawa i wolności. Wnoszący skargę powinien także wskazać naruszone prawa i wolności z powołaniem na przepis konstytucyjny²⁷.

Skarga konstytucyjna powinna być wniesiona w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego

²⁵ Wyrok TK z dnia 5 grudnia 1997 r., Ts 1/97, OTK-ZU 1998, Nr 2, poz. 17.

²⁶ A. Preisner, op. cit., s. 109.

²⁷ B. Naleziński, op. cit., s. 178.

rozstrzygnięcia (art. 46 ust. 1 ustawy o TK). Termin, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, jest terminem zawitym, a więc czynność dokonana po jego terminie nie wywołuje skutków prawnych. Sąd wydaje postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze. Jak stanowi art. 48 ust. 2 ustawy o TK, w razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej, skarżący może zwrócić się do sądu rejonowego jego miejsca zamieszkania o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wymaga, aby skarga konstytucyjna i zażalenie na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu sporządzona przez radcę prawnego lub adwokata (przymus adwokacki). Z tego obowiązku zostali zwolnieni skarżący będący sędziami, prokuratorami, profesorami lub doktorami habilitowanymi nauk prawnych. Obecność przymusu adwokackiego jest w pełni zasadna. Nie można go postrzegać tylko jako bariery ograniczającej dostępność skargi konstytucyjnej. Wydaje się, że przymus adwokacki z jednej strony chroni Trybunał przed napływem skarg bezzasadnych i o niskim poziomie merytorycznym. Z drugiej strony wprowadza do postępowania element fachowości i profesjonalizmu, co leży również w interesie skarżącego²⁸.

²⁸ A. Łabno, op. cit., s. 767.