



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka. Przyczynek do dyskusji

Author: Anna Łabno

Citation style: Łabno Anna. (2012). Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka. Przyczynek do dyskusji. "Przegląd Prawa Konstytucyjnego" (2012, nr 4, s. 39-59).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Anna Łabno¹

**Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka.
Przyczynek do dyskusji²**

I.

Konstytucjonalizm przełomu XX i XXI w. można w różny sposób opisywać i oceniać. Można przypisać mu różne cechy, mniej lub bardziej charakterystyczne, a przede wszystkim istotne. Myślę, że nie będzie przesadą, jeśli uznam, że szczególną cechą konstytucjonalizmu minionego stulecia, zwłaszcza w II połowie XX wieku, było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jak usytuować jednostkę w systemie państwowym, jak wyrazić jej tożsamość. W konsekwencji istotę konstytucjonalizmu przełomu XX i XXI w. stanowi w moim przekonaniu uregulowanie praw i wolności oraz środków ich dochodzenia, dla potrzeb tego opracowania tylko prawnych. To właśnie środki egzekwowania przesądają o rzeczywistej konstrukcji praw i wolności i nadają im sens.

Oczekiwano świata sprawiedliwego, w którym rządzi zasada równości, a człowiek jest istotą wyposażoną w godność, która – jak stanowi art. 30 konstytucji Rzeczypospolitej – jako przyrodzona i niezbywalna jest źródłem wolności i praw człowieka i obywatela. Świat okazał się jednak znacznie bar-

¹ Autorka jest profesorem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego podczas konferencji *W służbie dobru wspólnemu – Polska i Europa w czasie przemian*, będącej częścią uroczystości jubileuszowej 70-lecia urodzin Pana Profesora Janusza Trzcíńskiego, zorganizowanych staraniem Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego w dniu 29 maja 2012 r. w Sali Wielkiej Ratusza Wrocławskiego.

dziej prozaiczny aniżeli się tego spodziewano i po raz kolejny trzeba było zdać sobie sprawę, że realność programu ochrony praw człowieka zależy od środków, w które możemy go wyposażyć. Te natomiast są bardzo różne i nawet w Europie, która w szczególny sposób zmierza ku ujednoczeniu, można spotkać różne systemy prawne służące ochronie praw człowieka, by pozostać na płaszczyźnie wyłącznie prawnej. Kraje Unii Europejskiej są dobrym tego przykładem. Przede wszystkim można się odwołać do takich rozwiązań prawnych, jak skarga konstytucyjna czy specjalne postępowanie sądowe wprowadzone do konstytucji Hiszpanii z 1978 r., koncepcja zupełnie nietypowa, całkowicie nowy środek prawny, który miał służyć wzmocnieniu pozycji jednostki. Ostatecznie jednak ustawodawca hiszpański nie zdecydował się wprowadzić w życie regulacji konstytucyjnej, brak jest nawet projektów. Specjalne postępowanie sądowe to bardzo specyficzny środek ochrony praw człowieka, ale jeśli wziąć pod uwagę bardziej typowe rozwiązania, to również inne metody stosowane w Europie, choć podobne, to jednak w wielu aspektach różnią się wyraźnie. Dotyczy to także tak znanej instytucji ochrony praw człowieka, jak wspomniana skarga konstytucyjna. Warto też zaznaczyć, że w niektórych krajach europejskich instytucja ta jest nieznaną, na przykład w Portugalii³, we Włoszech i we Francji. Nie ulega natomiast wątpliwości, że wszystkim współczesnym państwom przyświeca dążenie do maksymalizacji ochrony praw człowieka. W każdym razie w sferze deklaratoryjnej jest to tendencja bardzo wyraźna.

Uwzględniając powyższe uwagi, można chyba stwierdzić, że różnorodność środków ochrony wynika przede wszystkim z trudności w znalezieniu rozwiązań optymalnych, odpowiadających istocie funkcji ochronnej. Jest to tym bardziej skomplikowane, jeśli ochroną objąć prawa i wolności II i kolejnych generacji. W tym jednak przypadku przyczyny będą bardziej zróżnicowane. Nawet ochrona prawa własności, które należy do II generacji, a w polskim prawie jest również objęte kategorią zasady ustrojowej, co samo w sobie ma służyć ochronie, jest skomplikowana ze względu na bardzo szczególne znaczenie społeczne własności. Tak więc można przyjąć, że znalezienie adekwatnych środków ochrony, także ze względu na społeczną funkcję określonego prawa, nastrocza wiele trudności. Truizmem byłoby

³ Portugalia jest natomiast przykładem państwa, które wprowadziło mieszany model kontroli konstytucyjności prawa, gdyż jednostce przysługuje prawo zakwestionowania konstytucyjności normy prawnej w postępowaniu sądowym.

stwierdzenie, że przyczyny wynikają zarówno z niedoskonałości prawa, jak i praktycznych metod jego stosowania. Uwidaczniają się one bardzo wyraźnie w polskiej rzeczywistości.

Twierdzenie to opieram na analizie uregulowania jednej z najważniejszych instytucji służących ochronie praw człowieka, a mianowicie skargi konstytucyjnej. Instytucja ta ma w Polsce ograniczoną skuteczność, czego przyczyn należy w szczególności upatrywać w wąskim jej ujęciu, ale istotny wpływ mają również inne czynniki, jak na przykład bardzo lakoniczny sposób uregulowania skutków orzeczenia niekonstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

Konsekwencje takiego stanu rzeczy są dwojakiego rodzaju: dotyczą zarówno samej skargi jako konkretnej instytucji ochrony praw człowieka, jak i wpływają na społeczny odbiór konstytucji będącej najwyższym aktem prawnym w polskim systemie prawa. Ostatecznie mają zasadniczy wpływ na istotę współczesnego konstytucjonalizmu, jego sens i kondycję.

W ostatnich kilku latach pojawiają się w Polsce bardzo wyraźnie krytyczne głosy na temat możliwości praktycznego wykorzystania skargi konstytucyjnej⁴. Na trudności w tej dziedzinie wskazują nie tylko specjaliści prawnicy. Przedstawiają je także socjologowie zwracający uwagę na ograniczoną dostępność tego środka prawnego mocno zawężającą zakres jego stosowania⁵. Pamiętać trzeba jednocześnie, że w dobie uchwalania konstytucji z 1997 r. skarga była przedstawiana jako sztandarowy środek ochrony praw człowieka i zasadniczy argument przemawiający za potrzebą uchwalenia konstytucji w kształcie przyjętym przez Zgromadzenie Narodowe. Również w doktrynie prawa konstytucyjnego funkcję skargi konstytucyjnej jako środka ochrony praw człowieka bardzo mocno podkreślił J. Trzeciński. Stwierdził, że „skarga konstytucyjna ma do spełnienia dwie funkcje: jest przede wszystkim środkiem ochrony wolności i praw obywatela, a także, ale przecież dopiero w drugiej kolejności, środkiem służącym eliminacji z po-

⁴ Na ograniczoną skuteczność skargi jako środka ochrony praw człowieka wskazują w *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji III RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 788.

⁵ A. Turska, *Faktualne i subiektywne wykluczenia prawne w skargach wniesionych do TK*, [w:] *Prawo i wykluczenie. Studium empiryczne*, red. A. Turska, Warszawa 2010, s. 253 i n.

rzędu prawnego aktów prawnych sprzecznych z konstytucją⁶. I w dalszym ciągu wywodził, że oba cele skargi powinny być łącznie interpretowane przy wykładni art. 79 ust. 1 konstytucji, ale stosowanie skargi powinno realnie służyć ochronie człowieka. Należy wręcz podnieść, że J. Trzciniński traktuje funkcję ochronną, subiektywną skargi jako podstawową, swoisty punkt wyjścia i dopiero na drugim miejscu widzi stosowanie skargi ze względu na eliminację z porządku prawnego aktów prawnych niezgodnych z konstytucją⁷. Ten punkt widzenia wydaje mi się, jak najbardziej trafny.

Po 15 latach obowiązywania Konstytucji sprawa oceny unormowanej w niej skargi jest problemem szczególnie ważnym. Celem tego opracowania nie jest jednakże całościowe ujęcie tego zagadnienia, a jedynie wskazanie tych kwestii, które wydają mi się najważniejsze.

II.

Próbując przedstawić tytułowe zagadnienie, trzeba w pierwszej kolejności zastanowić się, czy można wyróżnić specyficzne elementy skargi, które mogłyby mieć decydujące znaczenie dla realizacji funkcji ochrony praw człowieka. Inaczej mówiąc, jakie cechy charakteryzujące skargę można byłoby uznać za rozstrzygające o jej znaczeniu dla ochrony praw człowieka. Dotychczasowa praktyka stosowania skargi prowadzi do wniosku, że należą do nich dwie, a mianowicie określenie jej podstawy, a więc istotne jest, czy skarga jest ujęta wąsko, czy też szeroko, oraz skutki prawne, które są wynikiem uznania jej zasadności w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ta ostatnia oznacza możliwość wznowienia postępowania, jeśli doprowadziło ono do uznania trafności zarzutów stawianych przez skarżącego. Najkrócej rzecz ujmując, w drugim przypadku istota sprowadza się do realnej możliwości sanacji sytuacji prawnej skarżącego.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń stosowania skargi konstytucyjnej należałoby stwierdzić, że pożądanym rozwiązaniem byłaby w Polsce reforma rozszerzająca zakres ochrony objętej skargą na ostateczne rozstrzygnięcia zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądo-

⁶ J. Trzciniński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 55.

⁷ Ibidem, s. 55 i powołana tam literatura.

wym. Reforma podstawy skargi ma swoje uzasadnienie właśnie z punktu widzenia ochrony praw człowieka i w tym kontekście jest w Polsce proponowana w ostatnich latach⁸.

Przedstawione są także koncepcje szerzej ujętych zmian skargi⁹. Jednak P. Tuleja i M. Grzybowski wskazują trudności natury ustrojowej jako podstawowy problem, który temu towarzyszy. Dlatego też ostatecznie przyjmują, że korzystne byłoby przynajmniej częściowe rozszerzenie kompetencji TK, który byłby uprawniony w ramach toczącego się postępowania rozpoznawać również akty stosowania prawa¹⁰. L. Garlicki wyraźnie podkreśla konieczność reformowania skargi, wskazując konieczność między innymi rozszerzenia jej na ostateczne rozstrzygnięcia¹¹. Propozycje te, przedstawione w latach 2005 i 2010, nie zostały zrealizowane i problemy stosowania skargi konstytucyjnej pozostają aktualne.

Historia wprowadzenia skargi konstytucyjnej w Polsce i związane z tym problemy, przede wszystkim dotyczące szczególnej pozycji ustrojowej sądów, w tym przede wszystkim zakresu ich kompetencji, są powszechnie znane i nie ma potrzeby przypominać ich w tym miejscu. Warto jednak zauważyć, że napięcia, o których tu wspominam, miały istotny wpływ na ukształtowanie polskiej skargi konstytucyjnej, ale, co również ważne, problemy tego rodzaju miały także istotne znaczenie dla rozwiązań przyjmowanych w innych krajach. Model szeroki, właściwy skardze niemieckiej i hiszpańskiej, by wymienić bardziej znane, spełnia oczekiwania pod względem zakresu i przedmiotu ochrony. Nie sądzę, by polski system ustrojowy był nadal tak niestabilny, by zasadne były obawy o poddanie kontroli zgodności z konstytucją ostatecznych orzeczeń sądowych. Przeciwnie, sądzę, że ważnym regulatorem w procesie demokratyzacji Polski byłoby urealnienie stosowania skargi konstytucyjnej. Rozumiem przez to ułatwienie stosowania tego środka prawnego przez każdego człowieka w każdej sytuacji, gdy do-

⁸ A. Turska, *Faktualne i subiektywne...*, s. 252

⁹ P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 123.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego (dwadzieścia pięć tez na dwudziestopięciolecie)*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 21–22.

znał uszczerbku w zakresie swoich praw i wolności. Przeszkodą nie powinny być w takim przypadku względy doktrynalne, gdyż takie powinny ustąpić przed realizacją podstawowej funkcji, jaka stanowi istotę skargi konstytucyjnej, a mianowicie ochroną praw człowieka. Ta teza nie oznacza naturalnie ochrony w każdej sytuacji i w każdym przypadku, nie chodzi mi o absolutyzację ochrony. Sądzę natomiast, że ważenie wartości, które zastosowałam, przemawia jednoznacznie na korzyść proponowanego już zresztą w Polsce rozwiązania¹². Przy tej okazji warto też przypomnieć, że w okresie prac nad nową polską konstytucją, a także w czasie debaty nad jej rozwiązaniami kwestia wyboru zakresu ochrony, którą daje skarga, była przedmiotem dyskusji nie tylko w kręgu specjalistów.

Przedstawiając powyższą propozycję, nie można pominąć problemu praktycznych konsekwencji takiej regulacji. W obu wspomnianych wyżej krajach, tak w Niemczech, jak i w Hiszpanii, zasadniczym problemem jest czas trwania postępowania w sprawie skargi. Mimo bardzo radykalnych ograniczeń w dopuszczalności rozpatrzenia skargi postępowanie przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym było długotrwałe i nadal charakterystyczna jest konieczność zaostrożania kryteriów selekcji skargi¹³. Podobnie dzieje się w praktyce Hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego, który także stanął przed koniecznością zmniejszenia liczby rozpatrywanych skarg, gdyż obowiązujący dotąd system selekcji stawał się niewydolny. Reforma przeprowadzona przed kilku laty nawiązuje wyraźnie do doświadczeń niemieckich, podobnie jak całość również pierwotnej regulacji. Hiszpanie wprowadzili tzw. przesłankę szczególnej doniosłości jako kryterium merytoryczne rozpatrzenia skargi, uznając, że zarzut naruszenia praw i wolności musi być oparty na istotnym uzasadnieniu¹⁴. Cel wprowadzenia tej regulacji był jednoznacznie wyrażony i dotyczył wyłącznie ograniczenia napływu ogromnej liczby skarg, gdyż powodowało to zahamowanie działalności HTK. Przykład hiszpański nie byłby instruktywny, gdyby nie brać pod uwagę podobnych problemów, na które natrafia również Trybunał w Niem-

¹² Ibidem, s. 106 i n.

¹³ Podkreśla to M. Derlatka, przedstawiając szczegółową statystykę realizacji procedury skargowej przed FTK, M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 273–274.

¹⁴ Por. J. Sułkowski, *Przesłanka szczególnej doniosłości (transcendencja) skargi konstytucyjnej jako warunek jej dopuszczalności – rozważania w związku z reformą Trybunału Konstytucyjnego Hiszpanii*, złożone do druku.

czach. Oznacza to bowiem, że o napływie znacznej liczby skarg, co powoduje ostatecznie blokadę pracy Trybunału, wcale nie przesądzają okoliczności polityczne i społeczne wynikające z trudności niedoświadczonego państwa. Ta konstatacja wydaje mi się szczególnie ważna. Tak więc przeciążenie Trybunałów nie ma charakteru wyjątkowego i wcale nie musi się zakończyć. Raczej byłabym zdania, że ta tendencja może się utrwaląć¹⁵. Ostatnie 50 lat nauczyło Europejczyków korzystania z przysługujących środków ochrony praw i wolności. A to oznacza, że konieczne staje się odpowiednie uregulowanie instytucji tak, by spełniała swoje funkcje. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę, że badanie dopuszczalności skargi w postępowaniu wstępnym ma zasadnicze znaczenie, gdyż przesądza o skorzystaniu z przysługującego środka prawnego, a jednocześnie rozstrzyga o zakresie wykorzystania prawa do sądu. Dlatego też ze szczególną odpowiedzialnością należy uregulować przesłanki przyjęcia skargi.

Kwestii tej nie można bagatelizować, a wręcz odwrotnie. Moim zdaniem należy położyć szczególny nacisk na efektywność środków ochrony, w tym właśnie skargi. To one w dużej mierze decydują o społecznym uznaniu trafności przyjętych rozwiązań ustrojowych. A znaczenie konstytucji jako najwyższego aktu normatywnego w danym systemie prawa wynika w decydującym zakresie ze skuteczności przyjętych w niej rozwiązań. I tu powracamy do idei konstytucjonalizmu. Spełnia ona swoją funkcję tylko o tyle, o ile stosując prawo, można skutecznie chronić prawa człowieka. W przeciwnym razie staje się jeszcze jednym propagandowym hasłem minionego stulecia. Nie przez przypadek mówimy współcześnie o wolnościach i prawach człowieka, a nie jak kiedyś, o pozycji ustrojowej jednostki. Takie jest właśnie ujęcie wolności i praw przyjęte w polskiej konstytucji. Posługuje się ona tytułem „Wolności i prawa człowieka i obywatela”, a to oznacza zaakcentowanie personalistycznej wizji regulacji tych praw. W konsekwencji w takim też kontekście należy postrzegać skargę konstytucyjną. Konstrukcja skargi konstytucyjnej powinna wzmacniać pozycję człowieka względem władzy publicznej.

Dostępność środka prawnego to również zagadnienie dopuszczalnego zakresu przedmiotowego ochrony, którą można uzyskać poprzez jego stosowanie. W tym przypadku mam na myśli katalog aktów prawnych, których konstytucyjność można by zakwestionować w postępowaniu skar-

¹⁵ Na zjawisko to zwraca uwagę M. Derlatka, *Skarga...*, s. 273.

gowym. Kwestia ta nie raz była przedmiotem rozważań polskiej doktryny prawa i nie ma potrzeby do tego wracać, gdyż w zasadzie rozstrzygnięte zostały już wątpliwości co do pojęcia aktu normatywnego na gruncie polskiego katalogu źródeł prawa. Nadal jednak pozostaje dyskusyjna kwestia uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego do badania konstytucyjności aktu prawa unijnego. Jednoznacznie pozytywnie Trybunał wypowiedział się w tej materii, orzekając w sprawie skargi konstytucyjnej rozstrzygniętej w listopadzie 2011 r.¹⁶ Trybunał Konstytucyjny przyjął dwa fundamentalne założenia. W pierwszej kolejności uznał, że pojęcie aktu normatywnego, które jest użyte w art. 79 ust. 1 konstytucji ma charakter autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt. 1–3 konstytucji, ponieważ rozstrzygnięcie w sprawie skargi jest odrębnym rodzajem postępowania. Drugi, szczególnie ważki argument wskazany przez Trybunał Konstytucyjny to realizowana przez skargę konstytucyjną funkcja ochrony praw człowieka. I ona to właśnie, jak wyraźnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny, uzasadnia autonomiczne rozumienie pojęcia „akt normatywny”, gdyby bowiem odrzucić taką wykładnię, nastąpiłoby bezpodstawne zawężenie przedmiotu kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej i w konsekwencji nieusprawiedliwione ograniczenie możliwości ochrony praw człowieka. Trybunał uznał ponadto, że takie twierdzenie ma wyraźne umocowanie w wartościach konstytucyjnych. Uznał zatem, 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”¹⁷. Trafnie przyjął bowiem Trybunał, że „akty takie wchodzą w skład obowiązującego w Polsce porządku prawnego i wyznaczają sytuacje prawne jednostki”¹⁸.

W konkluzji stwierdził ostatecznie, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do aktów normatywnych wtórnego prawa unijnego jest dopuszczalna w sytuacji, gdy ochrona praw człowieka przewidziana tym systemem prawnym nie jest porównywalna z gwarantowaną w polskiej kon-

¹⁶ Wyrok z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09.

¹⁷ Ibidem, s. 10.

¹⁸ Ibidem.

stytucji, a skarżący uprawdopodobni¹⁹. Ten punkt widzenia nie jest nowy dla doktryny prawa w krajach Unii Europejskiej i trafnie przyjęty został również w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

Na marginesie warto zauważyć, że spośród trzech uczestników postępowania przed Trybunałem tylko Sejm zajął podobne stanowisko, pozostali, tj. prokurator generalny i minister spraw zagranicznych, odrzucili dopuszczalność polskiej kognicji. Jest to o tyle zaskakujące, że Trybunał Konstytucyjny oparł się na rozstrzygnięciach podejmowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Pomijając jednak ten poboczny wątek, trzeba podkreślić, że uznanie prawa TK do rozstrzygania o konstytucyjności aktów prawa unijnego, nawet uwarunkowane, potwierdza znaczenie z jednej strony ochrony praw człowieka, a z drugiej idei konstytucjonalizmu. A wszystko to ma swoją podbudowę w określonej koncepcji skargi konstytucyjnej stanowiącej jeden z ważniejszych środków ochrony praw człowieka. W przypadku tym należy też zauważyć realność podejścia do instytucji prawnych, a więc uznanie subiektywnej funkcji skargi konstytucyjnej. Z punktu widzenia interesów jednostki jest to ujęcie potwierdzające istotę tej instytucji ochronnej.

W związku z omawianym zagadnieniem pozostaje także problematyka poruszana już wprawdzie w polskim piśmiennictwie, ale tylko w początkowym okresie obowiązywania konstytucji z 1997 r. Chodzi o dopuszczalność ochrony przy zastosowaniu skargi konstytucyjnej grupy praw wymienionych w art. 81 konstytucji. Powszechne rozumienie tego przepisu jako wyłączającego zastosowanie skargi konstytucyjnej, zakwestionował J. Trzciński, uznając, że normy programowe, które stanowią formę prawną niektórych praw ekonomicznych i socjalnych mogą być naruszone, a w konsekwencji mogą stanowić podstawę skargi konstytucyjnej²⁰. Przedstawił trzy możliwe sposoby naruszenia tej kategorii norm, a mianowicie 1) ograniczenie praw i wolności będące wynikiem błędnej interpretacji i w wyniku tego stanowienia tych praw i wolności przez ustawodawcę; 2) uchwalenie ustawy ograniczającej prawa lub wolności powodujące naruszenie istoty wolności lub prawa i 3) uregulowanie prawa lub wolności na poziomie, który nie spełnia warunku zachowania istoty tego prawa lub wolności. Wywód w tej kwestii J. Trzciński zakończył tezą, zgodnie z którą normy programowe uregulowane

¹⁹ Ibidem, s. 31–32.

²⁰ J. Trzciński, *Zakres podmiotowy...*, s. 62 i n.

w rozdziale II Konstytucji mogłyby być podstawą skargi konstytucyjnej, jeśli uznać, że zawierają one „minimum praw obywatela”, będących „odpowiednikiem minimum obowiązków organów władzy publicznej” wyrażonych w tych normach²¹. Ostatecznie praktyka orzecznicza nie poszła w kierunku wskazanym przez cytowanego autora, a w tym właśnie upatrywał możliwości wykorzystania jego propozycji stosowania skargi konstytucyjnej. Myślę, że w omawianym przypadku mamy do czynienia z dwoma problemami. Z jednej strony to sprawa stosowania norm programowych, a z drugiej wykładni art. 81 Konstytucji. Nie miejsce tu na szczegółowe rozważania, gdyż wymagają one bardzo obszernej i pogłębionej analizy, ale warto podkreślić pewne szczególnie ważne aspekty przedstawianego zagadnienia. W pierwszej kolejności chciałabym zwrócić uwagę na sposób interpretacji konstytucji przyjęty przez J. Trzcíńskiego. Z praktycznego punktu widzenia można określić ją jako dynamiczną. Stanowi bowiem próbę pokazania niedostrzeganych zazwyczaj, z perspektywy ściśle pozytywistycznego modelu prawa, możliwości interpretowania treści, które nie są *expressis verbis* wyrażone. Takie podejście do norm konstytucyjnych, powiązanych ze skargą konstytucyjną wydaje mi się jak najbardziej prawidłowe, gdyż pozwala sięgnąć do aksjologii tego aktu prawnego w sposób znacznie szerszy niż to dotąd czyniliśmy, przy zachowaniu funkcji prawnej omawianej instytucji i ustawy zasadniczej. Stanowisko prezentowane przez J. Trzcíńskiego, wyraźnie wypuklając funkcję subiektywną skargi konstytucyjnej, pozwala realizować także podstawową funkcję konstytucji, którą jest ochrona interesów obywateli. Na te skutki przyjętej koncepcji interpretacji trzeba zwrócić szczególną uwagę. Ich konsekwencją jest takie rozumienie konstytucji, które pozwala uczynić ten akt rzeczywiście stosowanym powszechnie. Mam na myśli przede wszystkim dostępność konstytucji jako podstawy praw i wolności, co przecież nie oznacza braku jakichkolwiek warunków umożliwiających stosowanie tego aktu, natomiast to stosowanie urealnienia. W takim przypadku konstytucja nie jest rozumiana jako akt tylko w szczególnych okolicznościach służący ochronie praw, ale narzędzie, które jest faktycznie dostępne. Byłaby to zmiana w stosunku do obecnej formuły stosowania i skargi i konstytucji. Pytanie pozostaje natomiast otwarte, w jakim stopniu urealnienie stosowania konstytucji powinno się dokonywać poprzez *expressis verbis* zawarte w niej regulacje, a w jakim dopuszczalna byłaby interpretacja konkre-

²¹ Ibidem, s. 63.

tyzująca, zwłaszcza norm programowych, by na razie do tej kategorii norm się ograniczyć? Te wszystkie problemy stoją coraz wyraźniej przed polską doktryną prawa konstytucyjnego. Konieczne staje się poszukiwanie metod interpretacji, które nadają konstytucji konkretne treści, by był to akt niejako wchłonięty w system społeczny Polski. Przykładem raczej historycznym, właściwym konkretnej społeczności, jest na pewno konstytucja USA. Ona w swoisty sposób „żyje” i nabiera treści adekwatnych w mniejszym czy większym stopniu do rzeczywistości poprzez interpretację, a nie kolejne nowelizacje²². Niewątpliwie trzeba także odrzucić sztywny, mocno pozytywistyczny model interpretacji i spojrzeć na ustawę zasadniczą wprawdzie jako akt normatywny, ale mający specyficzne cechy powodujące konieczność bardziej elastycznego interpretowania niż w przypadku ustaw. Kwestia ta jest niewątpliwie kontrowersyjna i takie rozumowanie może powodować zastrzeżenia, ale na pewno warto dyskutować na temat bardziej funkcjonalnego podejścia do sposobu rozumienia norm konstytucyjnych.

W powyższym kontekście mieści się również zagadnienie dopuszczalności interpretowania praw podmiotowych jednostki z zasad ustrojowych, co mocno akcentuje J. Trzeciński, słusznie moim zdaniem przyjmując, że nie ma racjonalnych podstaw, by odrzucać taką ewentualność i w konsekwencji odmawiać możliwości ich ochrony za pomocą skargi konstytucyjnej. Warunkiem takiego działania powinna być jedynie możliwość wyinterpretowania z zasady zawartej w konstytucji, normy prawnej ustanawiającej wolność lub prawa człowieka.

Poglądy J. Trzecińskiego układają się w bardzo wyrazistą całość. Są podporządkowane idei ochrony wolności i praw człowieka, a kwestie te, zwłaszcza na początku stosowania polskiej konstytucji z 1997 r., miały szczególne znaczenie. Tylko jednak niektóre z koncepcji cytowanego autora zostały praktycznie zastosowane. Dotyczy to przede wszystkim możliwości wykorzystania zasad ustrojowych jako źródła praw i wolności człowieka. Już jednak inne zasady, do wskazanej kategorii nienależące, przede wszystkim

²² Zdaje sobie sprawę z pewnego uproszczenia, które tu zastosowałam, ale dla uwytknienia tej kwestii metoda ta wydaje mi się właściwa. Zagadnienie to, jak już wcześniej zaznaczałam, przedstawiam tylko w ogólnym zarysie.

zasada równości, nie znalazły potwierdzenia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trudno byłoby mi jednak taką praktykę zaakceptować²³.

Podobnie, racjonalnie rzecz ujmując, trafne wydaje mi się interpretowanie praw podmiotowych z pozostałych części konstytucji, w tym również wstępu. W każdym przypadku obowiązywałoby to samo założenie, które już wcześniej wskazałam dla oceny wykorzystania zasady. Wstęp do konstytucji budzi zawsze szczególne wątpliwości, ponownie w ostatnich kilku latach, a przecież w sposobie jego zredagowania nic nie ulega zmianie. Trzeba zatem podkreślić trafność stanowiska J. Trzcińskiego, gdy stwierdza, że zasady pomocniczości i solidaryzmu unormowane we wstępie mogą stanowić podstawę uznania praw podmiotowych jednostki. Teza ta ma doniosłe znaczenie, a jej realizacja powinna być poprzedzona staranną analizą teoretyczną. Zagadnienie to jest bowiem skomplikowane, natomiast w wymiarze praktycznym umożliwia pogłębione odczytanie konstytucji. I na ten aspekt trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę, gdyż takie podejście otwiera nowe możliwości stosowania konstytucji. Natomiast szczególnie interesujące, również ze względu na zestawienie tych szczególnych zasad²⁴.

III.

Szczególne znaczenie dla ochrony praw człowieka należy przypisać uregulowaniu skutków, jakie wywołuje skarga. Przedstawiona już kwestia dostępności skargi ma także niebagatelne znaczenie, ale w mniejszym stopniu stanowi problem prawny. Bardziej natomiast związana jest ze zdolnością organizatorską państwa.

W świetle art. 190 ust. 4 nie dokonuje się żadnego rozróżnienia skutków orzeczeń ze względu na tryb badania konstytucyjności normy. Jednak nie

²³ Dałam temu wyraz w pracy *Zasada równości i niedyskryminacji*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje. Problemy prawa i praktyki*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006. Warto też odnotować stanowisko przede wszystkim pięciu sędziów składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, którzy wyrazili *votum separatum* wobec rozstrzygnięcia w znanej sprawie dotyczącej dopuszczalności uznania zasady równości jako samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej postanowienie z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001.

²⁴ Szerzej na temat zasady solidaryzmu por. *Idea solidaryzmu we współczesnej filozofii prawa i polityki*, red. A. Łabno, Warszawa 2011.

ulega wątpliwości, że tzw. skutki mikro, charakterystyczne dla skargi konstytucyjnej, mają specyficzne znaczenie dla ochrony praw człowieka. Trzeba podkreślić, że celem art. 79 ust. 1 konstytucji jest właśnie spowodowanie, by skutek mikro przyniósł oczekiwane efekty w rozsądnym terminie i zgodnie z poczuciem sprawiedliwości, a także w konsekwencji pozostawał w bezpośrednim związku z zakończeniem postępowania w sprawie skargi. Jednocześnie art. 79 przewiduje powstanie skutku makro, a więc jego stosowanie umożliwia ochronę wartości systemu prawnego, przede wszystkim takich jak stabilność i spójność. Konstrukcja omawianego przepisu konstytucji powoduje w praktyce, że w pewnych okolicznościach może dojść do kolizji pomiędzy interesem indywidualnym, chronionym skargą konstytucyjną a ochroną systemu prawnego jako całości. Taka sytuacja wynika wprost z regulacji konstytucyjnej, gdy łącznie zastosuje się art. 79 ust. 1 i art. 190 ust. 3 i 4 konstytucji. Wskazane przepisy konstytucji mogą powodować takie niebezpieczeństwo, zwłaszcza że ani konstytucja, ani tym bardziej ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie przewidują bezpośrednio żadnych regulacji, które pozwalałyby w sposób jednoznaczny ten konflikt rozstrzygać.

Specyfika skargi konstytucyjnej przewidzianej jako środek ochrony praw człowieka powinna powodować przyjęcie jako podstawowego kryterium oceny trafności rozwiązań, realność ochrony interesu indywidualnego. Fakt, iż skarga ma dwoisty charakter, gdyż wywołuje także skutek makro (*erga omnes*), nie powinien jednak wpływać negatywnie na skuteczność tej instytucji. Subiektywną funkcję skargi stawiałabym zatem na pierwszym miejscu, tym bardziej że w polskim porządku prawnym brak jest innych środków dostępnych jednostce w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁵. I ten cel powinien wyznaczać sposób interpretacji regulacji prawnej dotyczącej tej instytucji. Nie oznacza to, że efektu ochronnego w stosunku do jednostki nie można uzyskać w postępowaniu z wniosku. Trzeba jednakże podkreślić, że jest to skutek uboczny, a nie istota instytucji.

Zasadnicze znacznie dla ustalenia skutków orzeczeń w sprawie skargi konstytucyjnej ma zatem przede wszystkim art. 190 ust. 3 i 4 Konstytucji.

²⁵ Pytanie prawne, chociaż jest instytucją podobną, to jednak ze względu na zależność stosowania tej instytucji od stanowiska sądu w danej sprawie ma odmienny charakter.

Istota skargi konstytucyjnej sprowadza się do realnej możliwości wyegzekwowania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Naturalne trudności stosowania prawa w związku z badaniem jego konstytucyjności polegające przede wszystkim na konflikcie między dwiema podstawowymi zasadami, a mianowicie konstytucyjnością a pewnością prawa, są dodatkowo komplikowane z powodu bardzo ograniczonego uregulowania skutków stosowania skargi w konstytucji. Powoduje to poważne konsekwencje, aż po tak wyraźnie krytykowany aktywizm sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Trudno jednak odrzucać taką metodę interpretacji konstytucji, gdy tekst ustawy zasadniczej z jednej strony zawiera wyraźne braki uregulowania, jak w przypadku omawianej instytucji, a z drugiej poprzez swą ogólnikowość skłania do szerokiej interpretacji, lub nawet ją wymusza.

Fundamentalne znaczenie dla regulacji skargi konstytucyjnej ma przede wszystkim art. 190 ust. 4 konstytucji, który ustanawiając możliwość „wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia”, ma szczególnie istotne znaczenie dla ochrony praw obywatelskich. Słuszne będzie dodać, że jednocześnie stanowi kwintesencję skargi konstytucyjnej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także sądów administracyjnych pogląd ten mocno się utrwalił, ale jednocześnie oczywiste stały się trudności w jego realizacji²⁶. Tym bardziej że konstytucyjna regulacja jest w tej dziedzinie bardzo ograniczona.

Szczególne komplikacje w realizacji prawa do wznowienia postępowania pojawiają się w przypadku, gdy na podstawie art. 190 ust. 3 konstytucji nastąpi odroczenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Dopuszczalność odroczenia w zasadniczy sposób kształtuje praktykę stosowania skargi konstytucyjnej, a najkrócej rzecz ujmując – wymusza uściślającą interpretację konstytucji dokonywaną zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i sądownictwo²⁷.

²⁶ Por. przede wszystkim wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 r. SK 2/09 i uchwała 7 sędziów NSA z dnia 28 czerwca 2010 r., II GPS 1/10, zgodnie z którą przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczące wznowienia postępowania stosuje się w każdym przypadku, gdy wyrok Trybunału o niezgodności z aktami wyższego rzędu przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania obejmuje akt normatywny, jaki zastosował lub powinien był zastosować sąd administracyjny lub organ władzy publicznej.

²⁷ W tej materii w szczególności K. Gonera, E. Łętowska, *Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5, s. 21 i n; eidem,

W przypadku zanegowania prawa do wznowienia czy też jego ograniczenia mogłaby zostać naruszona istota skargi konstytucyjnej i w konsekwencji prawo do sądu. Dlatego też sytuacje tego rodzaju, aczkolwiek dopuszczalne i występujące w praktyce, powinny być traktowane jako wymagające szczególnej podstawy prawnej i takich też okoliczności faktycznych. Trybunał Konstytucyjny stanowczo stwierdza, że wprawdzie prawo wznowienia nie ma charakteru absolutnego, ale jego wyłączenie lub ograniczenie jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy inne zasady lub wartości konstytucyjne za tym przemawiają. Ma zatem charakter wyjątku.

Funkcję instrumentu ograniczającego negatywne konsekwencje odroczenia utraty mocy normy prawnej, a więc w dalszym postępowaniu zastosowania prawa wznowienia, pełni tzw. „przywilej korzyści”. Jego zastosowanie urealnia stosowanie skargi i zatem ochronę praw skarżącego. Zastosowanie „przywileju korzyści”, choć w praktyce trybunalskiej nieczęste, to jednak ważne z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych. Odroczenie w postępowaniu skargowym powoduje szczególnie wyraźny dysonans pomiędzy charakterem środka prawnego a jego skutkami dla skarżącego. Modyfikująca wykładnia dokonana przez Trybunał Konstytucyjny jest wyraźnie podporządkowana funkcji skargi konstytucyjnej i dobrze służy jej stosowaniu, co w zasadzie znajduje aprobatę w literaturze przedmiotu²⁸. Trafnie stwierdzają J. Królikowski i J. Sułkowski, że motywacja stosowania przywileju ko-

Odroczenie utraty mocy niekonstytucyjnej normy i wznowienie postępowania po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, „Państwo i Prawo” 2008, z. 6, s. 5 i n.; R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie...*, s. 65 i n.; M. Ziółkowski, *Skutki czasowe wyroków Trybunału Konstytucyjnego (w świetle orzecznictwa SN i TK)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 4, s. 11 i n.

²⁸ Stanowisko aprobujące przedstawiają zwłaszcza K. Gonera, E. Łętowska, *Odroczenie utraty mocy niekonstytucyjnej normy...*, s. 3–4; M. Rzewuski, M. Rzewuska, *Dopuszczalność odmowy zastosowania przez sąd powszechny przepisu niekonstytucyjnego o odroczonej derogacji – aspekty intertemporalne*, „Radca Prawny” 2010, nr 6, s. 36–37; M. Florczak, *Skutki prawne odroczenia przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 45 i n. Odmienne poglądy wyraża P. Radziejewicz, który chyba jako jedyny nie wiąże „przywileju korzyści” z „istotą skargi konstytucyjnej”, P. Radziejewicz, *„Przywilej korzyści” jako skutek prawny orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 15 i n. oraz powołana tam literatura. Wydaje się, że wspomniany autor wychodzi z zupełnie innych przesłanek ogólnego systemu prawa, by można było spodziewać się zbliżenia stanowisk w tej sprawie.

rzyści jest trojakiemu rodzaju²⁹. Autorzy ci wskazują w pierwszej kolejności istotę skargi konstytucyjnej jako podstawę uprzywilejowania skarżącego, twierdząc, że powinien mieć możliwość „wykorzystania tego zwycięstwa”³⁰. Argumentują ponadto, że decydujące znaczenie powinien mieć również brak odpowiedniej regulacji prawnej (konstytucyjnej i ustawowej) wzorem na przykład rozwiązań przyjętych w Austrii, której przepisy ustanawiają specjalną „premię za aktywność”. Przywilej korzyści zobowiązuje do wykonania rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w czasie odroczenia utraty mocy wiążącej normy uznanej za niekonstytucyjną i stanowi realną sanację naruszenia praw obywatelskich. Wydaje się, że rozwiązanie to nie narusza prawidłowych relacji pomiędzy sądami powszechnymi a sądem konstytucyjnym wynikających z zasady rozdziału władzy. A nawet gdyby przyjąć, że tak jest, to czy rzeczywiście należy utrzymywać tak ściśle rozumienie zasady trójpodziału władzy? Można więc w tym miejscu wyrazić zdziwienie, że tak praktycznie proste uregulowanie, jak przewidziane w prawie austriackim, a jednocześnie tak doniosłe merytorycznie, nie znalazło dotąd realizacji w polskim systemie prawnym. Zdecydowanie bardziej odpowiadające typowym rozwiązaniom ustrojowym i w szczególności przyjętemu modelowi ochrony konstytucji jest właśnie wprowadzenie przywileju korzyści. Gwarancją niezbędną z punktu widzenia minimum ochrony interesów jednostki byłaby nowelizacja tak konstytucji, jak i ustawy. Natomiast w warunkach wysokiej kultury prawnej i politycznej nie jest to bezwzględnie konieczne. W literaturze poglądy są w tej kwestii zróżnicowane³¹. Funkcjonalność musi mieć jednakże u podstaw konieczność ochrony wartości konstytucyjnych o szczególnym znaczeniu, w przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z instrumentalizacją prawa. Dlatego też w świetle tak określonych przesłanek wydaje mi się, że działanie Trybunału Konstytucyjnego jest dopuszczalne. Dotychczasowa praktyka dowodzi znacznej powściągliwości sędziów TK w tej dziedzinie. Jednakże mimo wszystko celowe byłoby dokonanie nowelizacji konstytucji.

²⁹ J. Królikowski, J. Sułkowski, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2008 r. (sygn. akt I CZ 29/08)*, „Przeгляд Sejmowy” 2009, nr 1, s. 209–210.

³⁰ Ibidem, s. 209 i cytowana tam literatura.

³¹ Por. na ten temat interesujące uwagi M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przeгляд Sejmowy” 2009, nr 4, s. 53–57.

W tym kontekście warto rozważyć jeszcze jedną kwestię, która pojawia się w związku ze stosowaniem przywileju korzyści. Chodzi mianowicie o dopuszczalność jego rozszerzenia na podmioty, które złożyły skargę do Trybunału Konstytucyjnego i dotyczy ona tej samej materii, ale nie została jeszcze rozpatrzona. W tym przypadku sędzę, że w drodze zmian proceduralnych można byłoby sprawę rozpatrzyć pozytywnie także na rzecz pozostałych skarżących. Czy ewentualnie nie można byłoby wprowadzić specjalnego postępowania, które dotyczyłoby tylko takich przypadków? W każdym razie sędzę, że kwestia ta wymaga pogłębionej analizy i szerokiej dyskusji.

W przypadku, gdy TK nie stwierdza konieczności zastosowania „przywileju korzyści”, odroczenie wywołuje jednak negatywne konsekwencje, przede wszystkim ze względu na powstającą sprzeczność z istotą badania hierarchicznej zgodności norm, zwłaszcza zgodności z konstytucją. Pozostawienie w mocy normy, która jest sprzeczna z konstytucją, choć formalnie dopuszczalne, powoduje poważne komplikacje nie tylko natury prawnej, ale i faktycznej.

W praktyce kontroli konstytucyjności norm prawnych występuje jeszcze jedno zagadnienie o istotnym znaczeniu dla oceny stosowania skargi konstytucyjnej. Jest to przypadek wyroków interpretacyjnych, które także nie są konstytucyjnie przewidziane i regulowane i jako takie powodują poważne komplikacje w zakresie stosowania. Wyroki tego rodzaju w istotny sposób weryfikują regulację prawną określonych stosunków społecznych, ale brak podstawy konstytucyjnej ich stosowania uzależnia sytuację prawną skarżącego od stanowiska sądów. Sąd Najwyższy zdecydowanie odrzuca możliwość wznowienia postępowania w wyniku orzeczenia interpretacyjnego. Potwierdza to uchwała 7 sędziów SN przyjęta w 2009 r., w której Sąd Najwyższy jako uzasadnienie swojego stanowiska przedstawia przede wszystkim niedopuszczalność stosowania art. 190 ust. 4 konstytucji, jeśli Trybunał Konstytucyjny nie orzekł utraty mocy obowiązującej przepisu, dokonując tylko jego interpretacji. SN stanowczo twierdzi, że w takim przypadku Trybunał Konstytucyjny przeprowadza jedynie wykładnię aktu normatywnego, gdyż za realizację takiego uprawnienia uznaje wydanie wyroku interpretacyjnego. Argumenty wysuwane w doktrynie prawa konstytucyjnego, a w szczególności przez J. Trzcíńskiego w 2002 r., kiedy to precyzyjnie wyłożył swego rodzaju

ju „teorię” orzeczeń interpretacyjnych³², nie znajdują akceptacji SN. Kolejne próby zmiany tych poglądów czynione w kilku glosach krytycznie oceniających praktykę sądową odmawiania zastosowania art. 190 ust. 4, między innymi autorstwa J. Trzcíńskiego oraz M. Wiącka³³, a także, G. J. Wąsiewskiego³⁴, nie przyniosły zmiany poglądów Sądu Najwyższego.

W moim przekonaniu rozwiązania proponowane przez wskazanych autorów mają zarówno podstawy konstytucyjne bezpośrednio określone przez kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, jak też, w przypadku skargi konstytucyjnej, wynikające z istoty tej instytucji. Ta druga przesłanka ma charakter uzupełniający, ale to nie oznacza, że można byłoby ją pominąć. Założenia niniejszego opracowania pozwalają mi natomiast ograniczyć się do wskazania najważniejszych tez aprobujących orzeczenia interpretacyjne, a w zakresie szczegółowych ustaleń odwołać do cytowanej już literatury.

Zasadność wydawania orzeczeń interpretacyjnych oraz ich dopuszczalność mają oparcie w dwóch założeniach. Po pierwsze trzeba uwzględnić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 11 grudnia 2001 r., w którym stwierdził, że podstawę dla uprawnienia do wydawania wyroków interpretacyjnych stanowi ekonomika postępowania w sprawie stwierdzenia niekonstytucyjności normy prawnej. Zdaniem TK wyroki interpretacyjne mają na celu minimalizowanie ingerencji w sferę prawa obowiązującego. Inaczej mówiąc, umożliwiają połączenie dwóch wartości tak istotnych dla konstytucjonalizmu, a mianowicie stabilizacji prawa i ochrony praw człowieka. Te dwa cele są bowiem realizowane poprzez uprawnienie TK do wydawania orzeczeń interpretacyjnych. Ich zastosowanie pozwala zrealizować dwa cele: z jednej strony utrzymać spójność formalną systemu prawa (brak eliminacji normy), a z drugiej – zmianę realizowanej przez tę normę funkcji społecznej.

Jeśli spojrzeć na powyższe zagadnienie z perspektywy ochrony praw jednostki, to – jak sądzę – nie ulega kwestii, że powściągliwość sędziowska wyrażająca się uznaniem konstytucyjności normy pod warunkiem określonej

³² J. Trzcíński, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 1, s. 3 i n.

³³ M. Wiącek, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2009 r. (sygn. akt III PZP 2/09)*, „Przełąd Sejmovy” 2010, nr 3, s. 153 i n.

³⁴ G. J. Wąsiewski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2009 r. (sygn. akt III PZP 2/09)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 10, s. 136 i n.

interpretacji³⁵, mieszczącej się jednak w zakresie wykładni językowej, realizuje funkcje tego środka ochrony praw człowieka, jednocześnie pozwalając zachować pewne obiektywne wartości systemu prawa.

Z punktu widzenia ochrony praw jednostki, a to stanowi zasadniczy cel stosowania skargi konstytucyjnej, trafne jest uznanie dopuszczalności stosowania art. 190 ust. 4 konstytucji jako skutku wydania orzeczenia interpretacyjnego. Mając jednak na uwadze przede wszystkim ochronę jednostki oraz zasadę państwa prawnego, konsekwencje stosowania tego typu wyroków w postaci przede wszystkim braku możliwości wznowienia, powinny być wyeliminowane właśnie poprzez nowelizację. Jest to chyba jedyny środek rzeczywiście skuteczny i z pewnością nie mógłby być zakwestionowany przez Sąd Najwyższy. Obawiam się bowiem, że metoda poszukiwania porozumienia może być zbyt powolna.

W literaturze temat ten jest wielowątkowo omówiony³⁶ i poza akceptacją wyrażonego tam poglądu o konieczności nowelizacji ustawy zasadniczej trudno byłoby o dodatkowe wnioski *de lege ferenda*. Pozostaje jednak problem, co w przypadku, gdy pożądanego zmiany konstytucji jednak nie następują. Mimo wszystkich wątpliwości jestem zdania, że praktyka powinna iść w kierunku wyznaczonym celem skargi konstytucyjnej. Pozycja ustrojowa sądów umożliwia wykorzystanie takiej drogi postępowania. Wprowadzenie tej kategorii wyroków i ich stosowanie także w trybie skargi konstytucyjnej pozwala rozstrzygnąć na korzyść skarżących w sytuacji, gdy brak jest innych środków prawnych, które można by wykorzystać dla ochrony ich interesów.

U podstaw tych konstrukcji prawnych leży ochrona interesów, których w inny sposób nie można byłoby zachować. Dlatego też w każdym przypadku stosowania tych wyroków w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną ten cel powinien być uwzględniony i praktyka dowodzi, że w wielu przypadkach to kryterium jest stosowane. Jednak i w takich sytuacjach istnieje konieczność działania powściągliwego, aby rozstrzygnięcia podejmowane przez Trybunał Konstytucyjny miały na względzie także inne wartości. Trybunał podkreśla, że ochrona konstytucyjności nie ma charakteru wyłącznego i należy ważyć jej znaczenie w kontekście innych wartości kon-

³⁵ M. Wiącek podkreśla ten aspekt działania Trybunału Konstytucyjnego, M. Wiącek, *Glosa...*, s. 155.

³⁶ P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna...*, s. 120–121; R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze...*, s. 41 i n.

stytucyjnych. W szczególności trzeba podkreślić ochronę bezpieczeństwa prawnego³⁷.

Pojawiające się trudności o charakterze ustrojowym wymagają zmian systemowych³⁸, a więc nowelizacji stosownych aktów prawnych, w tym pewnie również konstytucji. Biorąc pod uwagę cel, któremu w pierwszym rzędzie powinna służyć skarga konstytucyjna, reforma ta wydaje się niezbędna.

IV.

Przedstawione powyżej zagadnienia bezpośrednio określają specyfikę polskiego uregulowania skargi konstytucyjnej. Jest ona wysoce „niedoskonała”, bardzo ogólna, można by wręcz stwierdzić, że ramowa. Ustrojodawca ograniczył się bowiem tylko wąskiego ujęcia i cała gama możliwości praktycznych nie jest objęta regulacją prawną. Konsekwencją takiego stanu prawnego była konieczność wykorzystania koncepcji i doświadczeń przede wszystkim praktyki trybunalskiej. Tak właśnie została ukształtowana skarga w Polsce. Myślę, że nie ulega wątpliwości, że takie możliwości interpretacji tekstu konstytucji pozwoliły ukierunkować zastosowane instytucje i środki na realizację wspomnianej już funkcji subiektywnej skargi i przybliżyć ten środek do instrumentów ochrony praw człowieka. Trudno byłoby jednak przyjąć, że efekty końcowe wyczerpują potrzebę reformy skargi konstytucyjnej w Polsce.

Reforma wydaje mi się konieczna także z powodu wymagań współczesnego konstytucjonalizmu. Tak jak pisałam na wstępie tego opracowania, zasadniczym kryterium oceny jakości prawa, a więc i państwa, jest możliwość uzyskania pomocy prawnej, realna możliwość wykorzystania prawa do sądu w różnych postaciach, które oferuje nowoczesny system polityczny. Koncepcja praw i wolności pozostaje w sferze deklaracji, jeśli nie istnieją środki prawne ich skutecznego dochodzenia.

³⁷ Szeroko na ten temat K. Gonera, E. Łętowska, *Odroczenie utraty mocy niekonstytucyjnej normy...*, s. 16 i n.

³⁸ Zwracają na to uwagę P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga jako środek ochrony praw człowieka...*, s. 120 i n.

Summary

Constitutional Complaint as a Means of Human Rights Protection. Contribution to the discussion

At the turn of the 19th and 20th centuries, regulating rights and freedoms, and in particular the means of their ensuring, was the essence of constitutionalism. Recently, in Poland there is a rising wave of critique of the way constitutional complaint is regulated by law. In its current shape, as provided in the Article 79 of the Polish Constitution, it cannot fulfil its basic function, which is the protection of human rights. A reform that would widen the subjective scope of the protection that grants rights for lodging a complaint against law enforcement acts is required. Similarly unfavourable for the protection of human rights in the proceeding initiated by a complaint is the use of Article 190, section 3 of the Constitution and this is the reason why the “privilege of benefits” should be positively assessed. The essence of the complaint, as a means of human rights protection, is negated by the Supreme Court of the Republic of Poland, which ruled of the possibility of applying Article 190, section 4 of the Constitution in the case when the Polish Constitutional Tribunal passes a so-called interpretative judgement. In the current state of law and considering the position of the Supreme Court, a reform of the constitutional complaint seems the more necessary. Thus, it shall comply with the vision of the contemporary constitutionalism.