



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

Title: Środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności

Author: Katarzyna Todos

Citation style: Todos Katarzyna. (2016). Środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności. "Studia Politicae Universitatis Silesiensis" (T. 16 (2016), s. 40-66).



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

Katarzyna Todos
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności

Abstract: Remedies for the protection of constitutional rights and freedoms

The only way for human and citizens' rights and freedoms indicated by Chapter II of the Constitution of the Republic of Poland to be fully realized is providing an effective system of remedies for the protection of constitutional rights and freedoms. As it has been repeatedly emphasized in the case-law of both the European Court of Human Rights and the Polish Constitutional Tribunal, such legal institutions as the right to court, the right to constitutional complaint, or the right to file a complaint with the European Court of Human Rights play a major role in guaranteeing the actual existence of the rights and freedoms granted by the Constitution. This reality is also backed by statistical data which unanimously suggest that persons whose rights and freedoms are infringed upon quite frequently use the legal remedies granted to them. Therefore, it seems necessary to analyze the structure of remedies for the protection of constitutional rights and freedoms.

Key words: human and citizens' rights, remedies for the protection of constitutional rights and freedoms, the right to court, the right to constitutional complaint, the right to file

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela. Zatem nie wystarczy jedynie wskazanie tych wartości w przepisach ustawy zasadniczej, ale konieczne jest także stworzenie systemu gwarantującego ochronę konstytucyjnych praw i wolności przed naruszeniem¹. Również Europejski Trybunał Praw Człowieka w swych orze-

¹ B. BANASZAK: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 72; A. ZIELIŃSKI: *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich*. W: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*. Red. B. BANASZAK, A. PREISNER. Warszawa 2002, s. 697.

czeniuach niejednokrotnie wypowiadał się na temat ogromnej roli odpowiednio ukształtowanych środków ochrony wolności i praw w zapewnieniu funkcjonowania tych wartości w pełni. W wyroku w sprawie *Kruslin przeciwko Francji*, krytykując francuskie prawo za brak wskazania z wystarczającą jasnością zakresu i sposobu korzystania przez władzę państwową z przyznanych jej uprawnień, podkreślił on konieczność wykreowania takich gwarancji dochodzenia praw przez jednostkę, z których ta będzie mogła skorzystać, w razie gdy władza dopuści się nadmiernej uznaniowości². Środki ochrony praw człowieka powinny być dostępne, zwłaszcza gdy mowa o takiej ingerencji władzy państwowej w prawa i wolności danej osoby, której ta nie jest świadoma, bo na przykład wymaga tego interes państwa³. Z punktu widzenia rozważań dotyczących środków ochrony wolności i praw na uwagę zasługuje także wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Tolstoy Miloslavsky przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*. Pamflet autorstwa skarżącego uraził lorda Aldingtona, który wytoczył sprawę o zniesławienie. Sąd zakazał rozpowszechniania pamfletu oraz zasądził kwotę półtora miliona funtów tytułem zadośćuczynienia. Mikołaj Tolstoy Miloslavsky postanowił odwołać się od wyroku, jednak nie przyniosło to oczekiwanego przez niego efektu. Zwrócił się zatem do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który skrytykował angielski system prawny, zaznaczając, że nadał on kontroli sądów obu instancji kształt, który przyznając ławie przysięgłych dużą swobodę, nie przewidywał żadnych gwarancji uniemożliwiających orzeczenie zbyt wygórowanego odszkodowania⁴.

Tym samym należy stwierdzić, że niezbędne jest zapewnienie środków, których rolą będzie weryfikowanie postępowania władzy z punktu widzenia legalności i trafności jej poczynań⁵. Jak wskazuje Paweł Sarnecki, z treści wspomnianego wcześniej art. 5 Konstytucji nie wynika jedynie obowiązek godzenia się władz państwowych na w pełni swobodne korzystanie przez obywateli z przyznanych im praw i wolności. Zadaniem, a nawet powinnością rządzących jest bowiem dążenie do zagwarantowania mechanizmów pozwalających na egzekwowanie konstytucyjnych praw i wolno-

² Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 kwietnia 1990 r. w sprawie *Kruslin v. France*, HUDOC nr 11801/85; podobnie Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13 grudnia 2001 r. w sprawie *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, HUDOC nr 45701/99.

³ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 4 maja 2000 r. w sprawie *Rotaru v. Romania*, HUDOC nr 28341/95.

⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13 lipca 1995 r. w sprawie *Tolstoy Miloslavsky v. The United Kingdom*, HUDOC nr 18139/91.

⁵ L. GARLICKI: *Komentarz do art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. W: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*. Red. L. GARLICKI. Warszawa 2010, s. 487.

ści⁶. Nieco dalej idącą tezę stawia Wojciech Zakrzewski, który twierdzi, że fakt ujęcia regulacji obligującej władze do zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela w rozdziale I ustawy zasadniczej przyznaje jej rangę zasady ustrojowej, co więcej, wykreowana w ten sposób zasada zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela stanowi także „fundament ustroju państwa i określa istotę Konstytucji”⁷. Nie ulega wątpliwości, że najbardziej efektywną i pożądaną metodę zrealizowania przez władzę państwową nałożonych na nią, na mocy art. 5 Konstytucji, obowiązków stanowi kreacja sprawnie funkcjonującego systemu środków ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Niemniej jednak, jak należy podkreślić, samo wskazanie takich instytucji w treści ustawy zasadniczej nie jest w tym przypadku wystarczające — to sposób ich ukształtowania oraz praktyka stosowania mają główne znaczenie dla uznania, że władzy państwowej udało się stworzyć możliwość skutecznego dochodzenia przez uprawnionych przyznanych im wolności i praw, a co za tym idzie — w pełni urzeczywistnić przyznane przez Konstytucję prawa i wolności. Dlatego też niezbędne stało się dokonanie przeglądu środków konstytucyjnych praw i wolności, które funkcjonują w polskim systemie prawnym zarówno z woli polskiego ustrojodawcy, jak i z mocy regulacji rangi międzynarodowej.

Przechodząc do analizy rozwiązań prawnych przewidzianych w tym zakresie, należy wskazać następujące środki ochrony praw człowieka: prawo do sądu, prawo do wynagrodzenia szkody, prawo do skargi konstytucyjnej, prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich, a także prawo do skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Prawo do sądu

Leszek Garlicki dwuwymiarowo definiuje prawo do sądu. Wskazuje, że ogólnie można je rozumieć jako dyrektywę, określającą wymogi zgodnej z prawem i dopuszczalnej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, której podstawę stanowić musi orzeczenie sądu. Natomiast z perspektywy obywatela, którego prawa i wolności zostały ograniczone, prawo do sądu stanowi jeden z najważniejszych środków ochrony praw człowieka⁸. Jacek Gołaczyń-

⁶ P. SARNECKI: *Komentarz do art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. L. GARLICKI. Warszawa 2007, s. 3.

⁷ W. ZAKRZEWSKI: *Zasada wolności i praw człowieka i obywatela*. W: *Polskie prawo konstytucyjne*. Red. W. SKRZYDŁO. Lublin 2008, s. 111.

⁸ L. GARLICKI: *Prawo do sądu*. W: *Prawa człowieka. Model prawny*. Red. R. WIERUSZEW-SKI. Wrocław—Warszawa—Kraków 1991, s. 538.

ski i Andrzej Krzywonos podkreślają, że właściwe funkcjonowanie prawa do sądu zapewnić może jedynie odpowiednie ukształtowanie przepisów prawa materialnego, procesowego oraz struktury wymiaru sprawiedliwości⁹.

O ogromnym znaczeniu prawa do sądu świadczy fakt wskazania go w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. W sprawie Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Europejski Trybunał Praw Człowieka zaakcentował wartość prawa do sądu jako jednego z podstawowych elementów wieloletniego dorobku państw europejskich, wskazując, że zgodnie z preambułą Konwencji, rządy państw-sygnatariuszy, działających w tym samym duchu i posiadających wspólne dziedzictwo ideałów i tradycji politycznych, poszanowania wolności i rządów prawa, zdecydowały się podjąć pierwsze kroki w celu zbiorowego zagwarantowania niektórych praw wymienionych w Powszechnej deklaracji praw człowieka. Zatem stanowione przez art. 6 ust. 1 Konwencji prawo do sądu jest jednym z najważniejszych praw człowieka zasługującym na szczególną ochronę¹⁰.

Konstytucja gwarantuje istnienie tego mającego kluczowe znaczenie dla ustroju demokratycznego środka ochrony praw człowieka w art. 45 ust. 1, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Regulację tę dopełnia art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Piotr Winczorek akcentuje, że w zakres pojęcia „każdy” można włączyć osoby fizyczne, prawne, obywateli i cudzoziemców¹¹. Natomiast Mariusz Jagielski zalicza do tej grupy także apatrydów i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej¹².

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 7 stycznia 1992 roku podkreślił, że „jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im

⁹ J. GOŁACZYŃSKI, A. KRZYWONOS: *Prawo do sądu*. W: *Prawa i wolności obywatelskie...*, s. 730.

¹⁰ Ibidem, s. 287; Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 lutego 1975 r. w sprawie Golder v. The United Kingdom, HUDOC nr 4451/70.

¹¹ P. WINCZOREK: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. Warszawa 2008, s. 110.

¹² M. JAGIELSKI: *Status prawny jednostki*. W: *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*. Red. R.M. MAŁAJNY. Warszawa 2013, s. 244.

obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. W konsekwencji prawo do wymiaru sprawiedliwości przez sąd zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek wykładnia ścieśniająca [...] w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju RP. Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynika z zasady zawartej w art. 1 Konstytucji, iż Polska jest państwem prawnym¹³.

Z kolei w wyroku z 13 maja 2002 roku Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że „w Konstytucji z 1997 roku prawo do sądu zostało *expressis verbis* wyrażone w art. 45 ust. 1 [...]. Przepis ten, zamieszczony w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym człowieka i obywatela, jest źródłem prawa podmiotowego przysługującego jednostce. Miejsce art. 45 w systematyce Konstytucji wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych. Konstytucyjna formuła prawa do sądu ma także inne znaczenie; stanowi zasadę prawa konstytucyjnego i w tym sensie jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną¹⁴. Bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego akcentuje ogromną rolę, jaką prawo do sądu odgrywa w ustroju demokratycznym.

Konstytucja nie limituje również zakresu spraw, w których można zwrócić się do sądu. O szczególnym znaczeniu prawa do sądu świadczy też fakt ujęcia go w katalogu praw niederogowalnych zawartym w art. 233 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać między innymi stanowionego przez art. 45 Konstytucji prawa do sądu. W wyjątkowych przypadkach zakres ochrony przyznany poszczególnym wolnościom i prawom określa ustawa. I tak można wskazać, że zgodnie z art. 76 Konstytucji, władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, lecz zakres tej ochrony określa ustawa. Nie można jednak w tej sytuacji mówić o zupełnym braku dostępu do sądu — ustawodawca bowiem wskazał jedynie, w jakim zakresie możliwe jest dochodzenie przyznanych praw i wolności¹⁵.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 1992 r., sygn. akt: K 8/91, LEGALIS nr 10109.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2002 r., sygn. akt: SK 32/01, LEGALIS nr 54112.

¹⁵ M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 244; P. SARNECKI: *Komentarz do art. 45 Konstytucji*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. L. GARLICKI. Warszawa 1999, s. 3.

W wyroku z dnia 9 czerwca 1998 roku Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że w skład konstytucyjnego prawa do sądu wchodzi: prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej oraz prawo do uzyskania wyroku sądowego¹⁶. Rozwijając tę tezę Trybunału Konstytucyjnego, należy podkreślić, że prawo dostępu do sądu to możliwość zainicjowania postępowania sądowego¹⁷. Zdaniem Trybunału, „oznacza [ono] dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd na żądanie zainteresowanego. Do legislatywy należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw”¹⁸.

Z kolei prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej ma gwarantować „takie ukształtowanie środków proceduralnych, które umożliwią właściwe zrównoważenie pozycji procesowej każdej ze stron. [...] Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu, uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć”¹⁹. W wyroku z dnia 11 czerwca 2002 roku Trybunał Konstytucyjny wskazał także, że „w każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania. Jednostka musi uzyskać w szczególności możliwość przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych. Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych. Ustawodawca może ograniczyć udział stron w określonych czynnościach procesowych, ograniczenia takie powinny jednak zawsze posiadać odpowiednie uzasadnienie. Ocena konkretnych rozwiązań ustawowych z punktu widzenia wymogów sprawiedliwości proceduralnej powinna uwzględniać charakter spraw rozpoznawanych w danym postępowaniu”²⁰. Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował także niebezpieczeństwo, jakie niesie z sobą nieodpowiednie ukształtowanie postępowania sądowego, stwierdzając, że „nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt: K 28/97, LEGALIS nr 10441.

¹⁷ M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 244.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt: K 28/97, LEGALIS nr 10441.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2004 r., sygn. akt: P 2/04, LEGALIS nr 64210.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 czerwca 2002 r., sygn. akt: SK 5/02, LEGALIS nr 54428.

(np.: godność osobową, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez fakt naruszenia zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym²¹.

Ostatnim z elementów prawa do sądu jest prawo do uzyskania wyroku sądowego, które należy rozumieć jako konieczność stworzenia rozwiązań umożliwiających egzekwowanie prawomocnych wyroków²². Tematykę tę w postępowaniu cywilnym reguluje część III Kodeksu postępowania cywilnego, dotycząca postępowania egzekucyjnego, natomiast w postępowaniu karnym — Kodeks karny wykonawczy²³.

Podsumowując rozważania dotyczące prawa do sądu, należy wskazać, że jest to niezmiernie ważny środek ochrony praw człowieka, niemniej jednak nie zawsze funkcjonuje tak, jak powinien, o czym świadczy ogromna liczba skarg przeciwko Polsce kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczących naruszenia art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z danych statystycznych opublikowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wynika, że w 2014 roku przeciwko Polsce zapadło 28 wyroków, a w 20 z nich przynajmniej jeden z zarzutów naruszenia postanowienia Konwencji okazał się zasadny²⁴. W maju 2014 roku Trybunał dwukrotnie zastanawiał się, czy Polska dopuściła się naruszenia art. 6 Konwencji. W sprawach Goławski i Pisarek przeciwko Polsce²⁵ oraz Hoszowski przeciwko Polsce²⁶ Trybunał uznał słuszność zarzutów — zgodził się ze skarżącymi, że toczące się w ich sprawach postępowania cywilne jednoznacznie można określić mianem przewlekłych²⁷. Na uwagę zasługują także wyroki z dnia 24 lipca 2014 roku w sprawach Husajn (Abu Zubaydah) oraz Al Nashiri przeciwko Polsce, w których Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia art. 6 Konwencji. Skarżący zostali pozbawieni wolności na podstawie decyzji komisji wojskowej, a postępowanie toczące się przed nią

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt: SK 30/05, LEGALIS nr 72310.

²² M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 244.

²³ Dz.U. 1997, nr 90, poz. 557.

²⁴ http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2014_ENG.pdf, stan na dzień 3 czerwca 2015 r.

²⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27 maja 2014 r. w sprawie Goławski i Pisarek przeciwko Polsce, HUDOC nr 32327/10.

²⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27 maja 2014 r. w sprawie Hoszowski przeciwko Polsce, HUDOC nr 40988/09.

²⁷ Zestawienie kwartalne wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich za miesiące kwiecień, maj, czerwiec 2014 r.

nie spełniało wymogów wskazanych w art. 6 Konwencji²⁸. Sprawa ta wiąże się ze współpracą Polski z władzami amerykańskimi, dotyczącą funkcjonowania na terytorium Rzeczypospolitej więzień Centralnej Agencji Wywiadowczej Stanów Zjednoczonych Ameryki. Natomiast w grudniu 2014 roku po raz kolejny Trybunał wskazał, że doszło do przewlekłości postępowania, a tym samym do naruszenia art. 6 Konwencji²⁹.

Również w 2015 roku Trybunał niejednokrotnie badał zasadność zarzutu przewlekłości postępowania. Zestawienie kwartalne wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich za miesiące styczeń, luty i marzec 2015 roku wskazuje, że w tym okresie zapadły przeciwko Polsce aż trzy wyroki dotyczące przewlekłości postępowania³⁰. Z kolei w kwietniu 2015 roku, w sprawie Gawrecki przeciwko Polsce³¹, Trybunał nie rozpoznał merytorycznie postawionego zarzutu przewlekłości postępowania, ponieważ skarżący nie skorzystał z przysługującej mu na poziomie krajowym skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki³².

W pewnym sensie przełomowy z punktu widzenia tematyki przewlekłości postępowania okazał się wyrok Trybunału z dnia 5 lipca 2015 roku w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce³³. W przedmiotowej sprawie, oprócz przewlekłości postępowania, skarżący podnieśli także zarzut naruszenia art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ze względu na pewne wady funkcjonującej w systemie krajowym skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Dokonując analizy tego środka odwoławczego, Trybunał wskazał dwie znaczące dysfunkcje

²⁸ Zestawienie kwartalne wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich za miesiące październik, listopad, grudzień 2014 r.

²⁹ Zestawienie kwartalne wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich za miesiące lipiec, sierpień, wrzesień 2014 r.

³⁰ Zestawienie kwartalne wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich za miesiące styczeń, luty, marzec 2015 r. Wszystkie zestawienia dostępne na stronie: <http://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/opracowania-i-analizy-standardy-w-zakresie-ochrony-praw-czlowieka/zestawienia-kwartalne-wyrokow-etpcz-w-sprawach-polskich/>, stan na dzień 12 grudnia 2015 r.

³¹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 kwietnia 2015 r. w sprawie Gawrecki przeciwko Polsce, HUDOC nr 56713/09.

³² Por. ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. 2004, nr 179, poz. 1843).

³³ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce, HUDOC nr 72287/10.

skargi uniemożliwiającej jej pełną skuteczność. Po pierwsze, w wyniku jej wniesienia sądy co prawda badały daną sprawę pod kątem przewlekłości, niemniej jednak odnosząc ten zarzut wyłącznie do tego etapu postępowania, w którym strona zdecydowała się na skorzystanie z tej konstrukcji prawnej. Po drugie, wątpliwości Trybunału wzbudziła także wysokość sum pieniężnych przyznawanych skarżącym od Skarbu Państwa w razie uwzględnienia skargi. Zdaniem Trybunału, kwoty te nie wpisywały się w ramy standardów wypracowanych w orzecznictwie europejskim, a niejednokrotnie były o wiele niższe od przewidzianych w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 roku. Tym samym Trybunał stwierdził, że wadliwość skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie wynika z niewłaściwego ukształtowania tej konstrukcji prawnej, lecz ze sposobu, w jaki jest ona rozpatrywana przez sądy. Niniejszy wyrok ma ogromne znaczenie z punktu widzenia przewlekłości postępowania, ponieważ Trybunał postanowił również notyfikować stronie rządowej aż 591 skarg, w których zdaniem Trybunału konieczne jest zagwarantowanie skarżącym słusznego zadośćuczynienia. Natomiast o dalszych środkach, jakie będzie musiał podjąć rząd Rzeczypospolitej Polskiej w celu wykonania wyroku z dnia 7 lipca 2015 roku, zadecyduje Komitet Ministrów.

Z kolei 15 września 2015 roku, orzekając w sprawie Mogielnicki przeciwko Polsce³⁴, Trybunał po raz kolejny rozważał, czy doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, choć tym razem zarzut dotyczył innego aspektu prawa do sądu. Zatem największym problemem Rzeczypospolitej Polskiej uniemożliwiającym pełną realizację prawa do sądu jest przewlekłość postępowania i jedynie dążenie do usprawnienia procedur sądowych może zapewnić odpowiednie funkcjonowanie tego niezmiernie ważnego środka ochrony praw człowieka.

Prawo do wynagrodzenia szkody

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. L. Garlicki stwierdza, że regulacja ta zarówno

³⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 15 września 2015 r. w sprawie Mogielnicki przeciwko Polsce, HUDOC nr 42689/09.

stanowi potwierdzenie zasady legalizmu zawartej w art. 7 Konstytucji, jak i gwarantuje każdemu możliwość dochodzenia swoich praw naruszonych przez działalność władzy publicznej. Wspomniany autor podkreśla, że pojęcie „władza publiczna” oznacza nie tylko władzę wykonawczą, ale i sądowniczą i ustawodawczą. Zakres wspomnianego terminu rozszerza art. 163 Konstytucji, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych³⁵. Odpowiedzialność za szkodę mogą także ponieść podmioty prywatne, jeżeli tylko uprawniono je do wykonywania władzy publicznej³⁶.

Szkoda, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, zdaniem M. Jagielskiego, dotyczy doznanego uszczerbku nie tylko o charakterze majątkowym, ale i niemajątkowym³⁷. Tezę tę potwierdził także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 roku, w którym wskazał, że „użyte w Konstytucji pojęcie szkody powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym”³⁸.

W art. 77 ust. 1 Konstytucji mowa o niezgodnym z prawem działaniu (bądź też zaniechaniu) organu władzy publicznej. Zatem regulacja ta dotyczy jedynie takiego postępowania władzy publicznej, którego nie można wpisać w ramy obowiązujących przepisów prawa. Natomiast nie ma znaczenia na przykład niezgodność z normami moralnymi³⁹. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „niezgodność z prawem” należy „rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. [...] Musi być [ona] rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87—94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów. Należy jednak podkreślić, że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialno-

³⁵ L. GARLICKI: *Komentarz do art. 77 Konstytucji*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. L. GARLICKI..., s. 11.

³⁶ M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 245.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt: SK 18/00, LEGALIS nr 52235.

³⁹ M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 245; L. GARLICKI: *Komentarz do art. 77...*, s. 17.

ści odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego⁴⁰.

Ostatnią przesłanką odpowiedzialności jest konieczność wykazania związku przyczynowego między niezgodnym z prawem działaniem organu a zaistniałą szkodą.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył także, że „zważywszy na najwyższą moc Konstytucji oraz ustrojową zasadę ochrony praw i wolności (art. 5 w zw. z art. 31 ust. 1 i art. 30 Konstytucji), konstytucyjnemu prawu podmiotowemu do domagania się odszkodowania należy zapewnić efektywność. Realizacja na poziomie ustawowym prawa wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji powinna zapewniać realną odpowiedzialność władzy publicznej⁴¹. Regulację konstytucyjną w tym zakresie dopełniają dość szczegółowe rozwiązania Kodeksu cywilnego. Zgodnie z jego art. 417 § 1, za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Natomiast art. 417¹ Kodeksu cywilnego ustanawia regulację dotyczącą szkód poniesionych w wyniku wydania bądź niewydania aktu normatywnego czy też prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji. Z kolei art. 417² Kodeksu cywilnego prezentuje nieco inne ujęcie odpowiedzialności władzy państwowej. Według tego przepisu, jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, to poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności. Podobnie jak na mocy art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie ma znaczenia, czy funkcjonariusz powodujący szkodę ponosi za to winę. Zatem, jak podkreśla Józef Kremis, w art. 417—417² Kodeksu cywilnego wskazano przesłanki odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego — deliktu władzy publicznej⁴².

Konkludując, należy stwierdzić, że regulacja dotycząca odpowiedzialności władz publicznych za szkody wyrządzone bezprawnymi działaniami jest niezmiernie ważnym środkiem ochrony praw człowieka. Tylko jego właściwe funkcjonowanie zapewnia jednostce odpowiednią pozycję w relacji z władzą państwową, jakiej wymaga ustrój demokratyczny.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt: SK 18/00, LEGALIS nr 52235.

⁴¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt: SK 34/08, LEGALIS nr 179343.

⁴² J. KREMIS: *Komentarz do art. 417 Kodeksu cywilnego*. W: *Kodeks cywilny. Komentarz*. Red. E. GNIEWEK. Warszawa 2011, s. 715.

Prawo do skargi konstytucyjnej*

Kolejnym środkiem ochrony praw człowieka jest prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, 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.

Ustrojodawca zdecydował się na model skargi, w którym kwestionuje się konstytucyjność aktu prawnego, ale nie jest możliwe powoływanie się na zaniechanie prawodawcy. Tym samym zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi jedynie podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania⁴³.

Legitymowanym czynnie do wniesienia skargi jest „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”, a zatem, jak wskazuje L. Garlicki, mowa tu o każdym, komu przysługują konstytucyjne wolności i prawa — tak jest w przypadku osób fizycznych i osób prawnych⁴⁴. Natomiast jak zaakcentował Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 22 maja 2007 roku, osoby prawne prawa publicznego nie są uprawnione do wniesienia skargi, ponieważ „status prawny organów władzy publicznej jest wyraźnie uregulowany w odrębnych rozdziałach Konstytucji, poza przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela. [...] Organy władzy publicznej z istoty rzeczy wykonują zadania wynikające z ich kompetencji, a nie korzystają z praw i wolności”⁴⁵.

W doktrynie panuje zgodność co do przedmiotu skargi konstytucyjnej — dotyczy ona naruszenia wolności i praw określonych w Konstytucji, z wyjątkiem przyznanego cudzoziemcom na podstawie art. 56 Konstytucji prawa

* Stan prawny na dzień 12 kwietnia 2016 r.

⁴³ J. TRZCIŃSKI: *Komentarz do art. 79 Konstytucji*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. L. GARLICKI..., s. 3.

⁴⁴ L. GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2014, s. 368.

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2007 r., sygn. akt: SK 70/05, LEGALIS nr 86770.

azyłu i prawa do uzyskania statusu uchodźcy, co wynika z regulacji art. 79 ust. 2 Konstytucji⁴⁶. Rozbieżności pojawiają się w ujęciu wymogów czy też przesłanek wniesienia skargi konstytucyjnej.

M. Jagielski wskazuje pięć wymogów formalnych: aktualny i osobisty interes prawny skarżącego, prawomocność orzeczenia lub decyzji, dotrzymanie terminu, spełnienie przez skargę wymogów pisma procesowego oraz przymus adwokacki⁴⁷. Z kolei Anna Łabno pisze o dwóch rodzajach przesłanek skargi konstytucyjnej — materialnych i formalnych. Do pierwszej grupy wspomniana autorka zalicza aktualny, osobisty interes prawny i zasadę subsydiarności, natomiast zachowanie terminu, odpowiednia forma skargi i przymus adwokacki, jej zdaniem, stanowią przesłanki formalne⁴⁸.

Przechodząc do analizy poszczególnych wymogów, należy stwierdzić, że interes prawny osobisty i aktualny oznacza, że naruszenie wolności lub praw musiało dotknąć bezpośrednio skarżącego, co więcej, rzeczywiście miało miejsce lub nawet trwa nadal. Z kolei zasada subsydiarności, w zakres której można włączyć wymóg prawomocności orzeczenia lub decyzji, wymaga wyczerpania całego wachlarza środków zaskarżenia, jakie oferują normy regulujące postępowanie w danej sprawie. Podkreślił to także Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 5 grudnia 1997 roku, wskazując, że „istotą skargi konstytucyjnej jest jej nadzwyczajny i subsydiarny charakter. Skarga ta może zostać uruchomiona dopiero w sytuacji, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie. Do rozstrzygnięcia o sprawach indywidualnych są bowiem przede wszystkim powołane sądy i organy administracji publicznej, a Trybunał Konstytucyjny powinien wkraczać dopiero po wyczerpaniu tych wszystkich procedur pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy, które mogą zostać uruchomione przez samego skarżącego. Na tym polega istota przesłanki »ostatecznego orzeczenia«, sformułowanej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Od takiego orzeczenia skarżącemu nie może już przysługiwać żaden środek odwoławczy ani inny środek zaskarżenia”⁴⁹. Z zasadą subsydiarności koresponduje także art. 64 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁵⁰, zgodnie z którym skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej w ciągu trzech miesięcy

⁴⁶ M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 245; L. GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 368; A. ŁABNO: *Trybunał Konstytucyjny*. W: *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 614.

⁴⁷ M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 246.

⁴⁸ A. ŁABNO: *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP*. W: *Prawa i wolności obywatelskie...*, s. 778—786.

⁴⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 1997 r., sygn. akt: Ts 1/97, LEGALIS nr 10397.

⁵⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1064).

od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Należy również zaakcentować, że skarga powinna odpowiadać wymogom dotyczącym pisma procesowego wskazanym w art. 126 Kodeksu postępowania cywilnego, a także zawierać informacje wymienione w art. 65 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym: określenie przedmiotu kontroli — kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, konstytucyjnych wolności i praw, które uległy naruszeniu, uzasadnienie skargi oraz przedstawienie stanu faktycznego. Termin do jej wniesienia to, zgodnie z art. 64 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, trzy miesiące od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W postanowieniu z dnia 7 grudnia 2004 roku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „trzymiesięczny termin do wystąpienia ze skargą konstytucyjną wyznacza czasowe granice dla podjęcia przez skarżącego obrony naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, co uzasadnia przyjęcie jego materialnoprawnego charakteru”⁵¹. Również A. Łabno podkreśla, że jest to termin materialnoprawny, a tym samym zawity — jego upływ uniemożliwi wniesienie skargi, nie podlega on także przywróceniu⁵². Artykuł 66 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że skargę sporządza adwokat lub radca prawny, chyba że skarżącym jest sędzia, prokurator, adwokat, radca prawny, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, co zapewne podyktowane jest poziomem trudności, jaki charakteryzuje sporządzanie skargi do Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 14 grudnia 1999 roku Trybunał zaznaczył, że „fachowe zastępstwo prawne, o jakim mowa w art. 48 ust. 1 ustawy⁵³, zakłada, że skarga konstytucyjna zostanie sporządzona zgodnie z wymaganiami prawnymi, z pełnym wykorzystaniem istotnych w sprawie zarzutów i okoliczności, oraz z uwzględnieniem konsekwencji wynikających z niezachowania terminów”⁵⁴.

Po analizie wymogów skargi konstytucyjnej należy zadać pytanie o to, jakie są skutki jej wniesienia. M. Jagielski wskazuje, że w razie uznania normy prawnej będącej podstawą rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego za niekonstytucyjną nastąpi jej derogacja z porządku prawnego⁵⁵. A. Łabno

⁵¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 2004 r., sygn. akt: Ts 99/04, LEGALIS nr 67684.

⁵² A. ŁABNO: *Skarga konstytucyjna...*, s. 784.

⁵³ Mowa tu o art. 48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1997, nr 102, poz. 643), uchylonej przez ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Odpowiednikiem tego przepisu na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest art. 49 regulujący kwestię przymusu adwokacko-radcowskiego.

⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt: SK 14/98, LEGALIS nr 45628.

⁵⁵ M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 246.

nie jest zwolenniczką takiego rozwiązania. Podkreśla, że osłabia to pozycję skargi konstytucyjnej jako środka ochrony praw człowieka. Nie chroni ona bowiem bezpośrednio skarżącego, którego prawa i wolności zostały naruszone, a rozstrzygnięcie zapadające w wyniku wniesienia skargi ma przede wszystkim skutek *erga omnes*. Tę tezę potwierdził także Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 października 2001 roku, w którym uznał, że „bezpośrednim skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niezgodność zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów z Konstytucją, jest pozbawienie tych przepisów mocy obowiązującej. A zatem w tej płaszczyźnie wyrok wydany w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej wywiera identyczny skutek, jak wyrok wydany w postępowaniu wszczętym na podstawie wniosku lub pytania prawnego”⁵⁶. Z kolei w wyroku z dnia 11 grudnia 2001 roku Trybunał zaznaczył, że „w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest jednym ze środków służących ochronie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Ochrona ta realizuje się dwuetapowo, najpierw w zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, którego rezultatem (w razie uznania zasadności zarzutów zawartych w skardze) jest utrata mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu (art. 190 ust. 1, 3 Konstytucji), następnie — przez ponowne rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy skarżącego w postępowaniu toczącym się przed sądem lub organem administracji publicznej, który poprzednio wydał na podstawie tegoż przepisu ostateczne rozstrzygnięcie o określonych konstytucyjnie wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego”⁵⁷.

Dodatkową wadą orzekania w sprawie skargi konstytucyjnej jest możliwość zastosowania art. 190 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, jeśli chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny — dwunastu miesięcy. Niemniej jednak istnieje możliwość wyłączenia skutków odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego wobec autora skargi. W wyroku z dnia 31 marca 2005 roku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „kierując się względami utrzymania porządku w systemie prawnym, [...] niekiedy odsuwa w czasie moment derogacji niekonstytucyjnego przepisu. Jednakże wiąże się to z istnieniem przeszkody dla realizacji ochrony indywidualnej, jaką przyznaje art. 190 ust. 4 Konstytucji. Z istoty skargi konstytucyjnej wynika natomiast, że udana skarga konstytucyjna musi dopro-

⁵⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r., sygn. akt: SK 10/01, LEGALIS nr 50925.

⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2001 r., sygn. akt: SK 16/00, LEGALIS nr 51678.

wadzić do restytucji konstytucyjności, także w indywidualnym wymiarze. Dlatego Trybunał decyduje się w takim wypadku na przyznanie przywileju indywidualnej korzyści dla tych, których działanie i inicjatywa doprowadziły do usunięcia niekonstytucyjnego przepisu z obrotu prawnego⁵⁸.

Podsumowując rozważania dotyczące skargi konstytucyjnej, należy wskazać, że jest to środek ochrony praw człowieka, mający na celu nie tylko przyznanie skarżącemu ochrony, lecz przede wszystkim zmierzający do derogacji niekonstytucyjnego rozwiązania prawnego. Co prawda, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „identyczność skutków orzeczenia o niezgodności z Konstytucją, wydanego w postępowaniu wszczętym na podstawie wniosku, pytania prawnego i skargi konstytucyjnej, nie zaciera szczególnego charakteru skargi konstytucyjnej jako instrumentu służącego ochronie konstytucyjnych wolności i praw przez eliminację z porządku prawnego przepisów niezgodnych z wzorcami konstytucyjnymi określającymi te wolności i prawa⁵⁹”. Niemniej jednak sprawa indywidualna będąca przyczyną wniesienia skargi nie odgrywa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym głównej roli, a tym samym osłabia pozycję skargi konstytucyjnej jako środka ochrony praw człowieka. Mimo to z 530 spraw, jakie wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, 375 stanowiło skargi konstytucyjne⁶⁰. Skoro ze skargi korzysta aż tyle osób, być może świadczy to o jej właściwym ukształtowaniu jako środka ochrony praw człowieka. Jednakże niewykluczone, że oznacza to po prostu fakt funkcjonowania w polskim systemie prawnym dość dużej liczby przepisów, które zdaniem skarżących nie są zgodne z Konstytucją.

Zaznaczyć należy także, że Sejm VIII kadencji dwukrotnie nowelizował ustawę z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym⁶¹. Co prawda, regulacje bezpośrednio dotyczące wnoszenia skargi konstytucyjnej (art. 64—68 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym) nie uległy zmianom, niemniej jednak wprowadzone modyfikacje wywarły niezaprzeczalny wpływ na sposób postępowania w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną. Przede wszystkim w wyniku nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 roku znacznemu poszerzeniu uległ skład orzekający w tych sprawach. Uprzednio zarówno na mocy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym, jak i zgodnie z regulacjami zwartymi

⁵⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2005 r., sygn. akt: SK 26/02, LEGALIS nr 67743.

⁵⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r., sygn. akt: SK 10/01, LEGALIS nr 50925.

⁶⁰ http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/wystapienia/Andrzej_Rzeplinski/ZOSTK-8-04-2015.pdf, dostęp na dzień 5 czerwca 2015 roku.

⁶¹ Mowa tu o ustawie z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1928) oraz o ustawie z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 2217).

w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 roku, która uchyliła ustawę z 1997 roku, skargę rozpatrywano w składzie 5 lub też 3 sędziów, o czym decydował rodzaj aktu prawnego, który zdaniem skarżącego powinien zostać uznany za niezgodny z Konstytucją⁶². Natomiast w wyniku omawianej nowelizacji, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a, w sprawach wszczętych skargą konstytucyjną Trybunał będzie orzekał w składzie 7 sędziów, bez względu na rangę kwestionowanego aktu prawnego. Co więcej, na podstawie art. 44 ust. 2 w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez ustawę z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jeśli sprawa prowadzona w efekcie wniesienia skargi konstytucyjnej będzie charakteryzować się szczególną zawiloscią lub doniosłością, to zaktualizuje się uprawnienie Prezesa Trybunału do podjęcia decyzji o przekazaniu jej do rozstrzygnięcia w pełnym składzie. Zaznaczyć jednak należy, że grudniowa nowelizacja zmodyfikowała również sposób orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, wymagając dla jego skuteczności udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału⁶³. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że zwiększenie składów orzekających w sprawach dotyczących skarg konstytucyjnych może wywierać wpływ na orzekanie w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną.

Wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny w nieopublikowanym w „Dzienniku Ustaw”⁶⁴ wyroku z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. akt: K 47/15, wypowiedział się co do zmian wielkości składów orzekających Trybunału⁶⁵. Co prawda, jak należy podkreślić, Trybunał umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym znowelizowanego art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych ma odbywać się w składzie 7 sędziów. Niemniej jednak zaniepokojenie, z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności,

⁶² Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r., Trybunał orzekał w składzie 5 sędziów w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją, natomiast w składzie 3 sędziów — w sprawach zgodności innych aktów normatywnych z Konstytucją.

⁶³ Wskazać należy, że zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r., orzekanie w pełnym składzie wymagało udziału co najmniej 9 sędziów Trybunału.

⁶⁴ Nie bez znaczenia dla analizowanej tematyki pozostaje fakt braku opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. wydanego w sprawie o sygn. akt: K 47/15, zwłaszcza w kontekście treści art. 190 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), zgodnie z którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają nie tylko moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, ale i podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym ogłoszono kwestionowany akt normatywny.

⁶⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt: K 47/15, opublikowany dnia 16 marca 2016 r. w Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A, poz. 2.

budzi jednoznaczne stanowisko Trybunału o braku uzasadnienia dla znowelizowanego kształtu składów orzekających w poszczególnych sprawach — na mocy postanowień ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku podstawowym składem orzekającym Trybunału stał się skład pełny, wymagający udziału co najmniej 13 sędziów. Trybunał zaznaczył, że prezentowane motywy wprowadzonych zmian (wymóg „wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów konstytucjonalnych, z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego”, które zdaniem ustawodawcy gwarantuje orzekanie w pełnym składzie, poszerzonym do co najmniej 13 sędziów⁶⁶) nie wyjaśniają wszelkich pojawiających się na tle nowelizacji wątpliwości, chociażby ze względu na to, że idąc tokiem rozumowania ustawodawcy, w przedmiotowej sprawie należałoby uznać, że rozpoznawana w składzie 7 sędziów sprawa zainicjowana skargą konstytucyjną nie wymaga „wnikliwego oraz wszechstronnego” rozpatrzenia. Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że właśnie sprawami, „które rodzą w praktyce orzeczniczej Trybunału największe trudności, są sprawy bezpośrednio dotyczące obywateli, a zatem przede wszystkim sprawy wszczęte skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym, bo w ich tle znajduje się postępowanie sądowe konkretnych osób, które po wyroku TK będzie kontynuowane”⁶⁷. Tym samym można stwierdzić, że ustawodawca poniekąd przyjął prymat kontroli abstrakcyjnej nad konkretną. Obiekcje Trybunału wzbudziła także teza o „zabezpieczeniu jakości i obiektywizmu orzeczeń”, które ma zagwarantować jedynie co najmniej 13-osobowy skład sądzący, nieprzewidziany w sprawach dotyczących skargi konstytucyjnej. Podkreślić należy także, że zwiększenie liczebności składów orzekających może skutkować zarówno znacznym utrudnieniem efektywnego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, jak i nawet paraliżem prowadzonych przezeń prac. Przypuszczenie to poniekąd potwierdza liczba wydanych przez Trybunał Konstytucyjny wyroków w pierwszym kwartale 2016 roku. Wskazać należy, że w pierwszym kwartale 2015 roku Trybunał wydał 17 wyroków, natomiast w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2016 roku zapadł zaledwie 1 wyrok — wspomniany wcześniej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. akt: K 47/15, który do tej pory nie został opublikowany⁶⁸.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że zmiany wprowadzone na mocy nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 roku będą miały znaczący wpływ na

⁶⁶ Druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu — uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

⁶⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt: K 47/15, opublikowany dnia 16 marca 2016 r. w Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A, poz. 2.

⁶⁸ Informacje dotyczące liczby wyroków Trybunału Konstytucyjnego zaczerpnięto z bazy orzeczeń Trybunału — <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Szukaj?cid=5>.

sposób funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym będą także oddziaływać na efektywność skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Być może doprowadzi to do zmniejszenia roli tej instytucji w polskim systemie prawnym lub też zniechęci obywateli do korzystania ze skargi w celu ochrony przyznanych im przez Konstytucję praw i wolności. Pozostawiając tę kwestię bez rozstrzygnięcia, w oczekiwaniu na rozwiązanie wciąż trwającego „pata konstytucyjnego”⁶⁹, należy przejść do analizy kolejnych środków ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich

Jak wynika z art. 80 Konstytucji, każdy ma prawo do wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 5 lipca 2005 roku podkreślił, że regulacja ta „ma charakter uprawnienia do swobodnego i nieograniczonego poszukiwania pomocy w ochronie swoich praw i wolności u organu powołanego do tego celu, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich”⁷⁰.

Janusz Trzciniński akcentuje, że art. 80 Konstytucji umożliwia powoływanie się na inne niż konstytucyjne wolności i prawa, które zostały naruszone. Na przykład można tu wskazać wolności wynikające z aktów prawa międzynarodowego, jak Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁷¹. Co ważne, możliwe jest także powoływanie się na naruszenie wolności lub prawa zawartych w akcie o charakterze wewnętrznym⁷². Potwierdza to także art. 1 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁷³, zgodnie z którym Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i oby-

⁶⁹ Pojęcie „pat konstytucyjny” zostało użyte w celu określenia sporu trwającego wokół Trybunału Konstytucyjnego, wywołanego treścią ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz brakiem publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wspomnianej ustawy z dnia 9 marca 2015 r., sygn. akt: K 47/15.

⁷⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2005 r., sygn. akt: Ts 155/04, LEGALIS nr 70982.

⁷¹ J. TRZCIŃSKI: *Komentarz do art. 80 Konstytucji*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. L. GARLIŃKI..., s. 2.

⁷² R. BALICKI: *Rzecznik Praw Obywatelskich*. W: *Prawa i wolności obywatelskie...*, s. 792.

⁷³ Dz.U. 1987, nr 21, poz. 123 z późn. zm.

watela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania.

Z punktu widzenia występującego z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich, ogromną zaletą jest odformalizowanie przesłanek niezbędnych do jego wniesienia — według art. 10 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy, lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy. W doktrynie podkreśla się, że w tym wypadku nie trzeba spełniać wymogu wyczerpania drogi prawnej, co więcej, nie jest konieczne również legitymowanie się interesem prawnym⁷⁴. Zdaniem Izabeli Malinowskiej, tak znaczne ułatwienie każdemu zainteresowanemu wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich o ochronę przyznanych mu praw i wolności wynika z charakteru tej instytucji i jest elementem koniecznym do zapewnienia właściwego jej funkcjonowania w systemie prawnym⁷⁵.

Podkreślić należy także, że zgodnie z treścią art. 1 ust. 2a ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, w sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka. Zgodnie z art. 72 ust. 4 Konstytucji, ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka. Na mocy tego przepisu wydano ustawę z dnia 6 stycznia 2000 roku o Rzeczniku Praw Dziecka⁷⁶. W myśl art. 2 ust. 1 tej ustawy, dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do pełnoletności. Oznacza to, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest zobowiązany do współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka w sprawach dotyczących każdej osoby, którą można uznać za dziecko w rozumieniu ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka⁷⁷. Andrzej Zoll zaznacza, że również Rzecznik Praw Dziecka będzie musiał współdziałać z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, zwłaszcza w sytuacji, w której w sprawie dotyczącej dziecka niezbędne okaże się skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego czy też wszczęcie postępowania sądowego⁷⁸.

Jak stanowi art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i insty-

⁷⁴ R. BALICKI: *Rzecznik...*, s. 794; M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 247.

⁷⁵ I. MALINOWSKA: *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*. Warszawa 2007, s. 158.

⁷⁶ Dz.U. 2000, nr 6, poz. 69 z późn. zm.

⁷⁷ J. ŚWIECA: *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 58—59.

⁷⁸ A. ZOLL: *Problemy realizacji prawa każdego do pomocy Rzecznika Praw Obywatelskich*. W: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*. Red. L. WIŚNIEWSKI. Warszawa 2006, s. 287.

tucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa ani zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. J. Trzciniński wskazuje, że mowa tu o takim postępowaniu organu, które ograniczyło podmiot uprawniony w wykonywaniu przyznanego mu wolności i praw. Zdaniem wspomnianego autora, termin „naruszenie” dotyczy nie tylko sfery stosowania prawa, ale i jego stanowienia⁷⁹. W razie stwierdzenia naruszenia, zgodnie z art. 14 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, po zbadaniu sprawy Rzecznik może podjąć działania zmierzające do ochrony wolności i praw. Przepis ten przyznaje mu wiele uprawnień, począwszy od mającego charakter postulatyczny wystąpienia do organu, organizacji czy też instytucji, która naruszyła daną wolność lub prawo, kończąc zaś na legitymacji czynnej do wniesienia kasacji, będącej nadzwyczajnym środkiem odwoławczym⁸⁰. Zatem Rzecznik nie tylko odgrywa rolę obrońcy praw człowieka, ale i w pewnym sensie sprawuje funkcje kontrolne wobec organów państwowych. Zdaniem I. Malinowskiej, fakt ten potwierdza także umiejscowienie regulacji konstytucyjnych poświęconych instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w rozdziale dziewiątym Konstytucji, zatytułowanym *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*⁸¹.

Podsumowując rozważania dotyczące prawa do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich, należy zgodzić się z M. Jagielskim, który uznaje ten środek ochrony praw człowieka za najbardziej odformalizowany i najprostszy w zastosowaniu przez osobę, której wolności i prawa uległy naruszeniu⁸². Tezę tę potwierdzają także dane zawarte w *Informacji o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich*, dotyczącej okresu od stycznia do marca 2015 roku. W pierwszym kwartale 2015 roku do Rzecznika skierowano aż 272 apele, listy otwarte i protesty bez oznaczenia. Oprócz tego Biuro Rzecznika przyjęło 1 448 interesantów i udzieliło 9 838 porad telefonicznych. Świadczy to jednoznacznie o ogromnym zaufaniu społecznym, jakim cieszy się ten organ kontroli państwowej i ochrony prawa. Niemniej jednak Rzecznik nie podjął 503 z tych spraw, w 1 334 sprawach nie potwierdziły się zarzuty wnioskodawców, a jedynie w 326 uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę⁸³. Analiza przytoczonych danych statystycznych prowadzi do następującego wniosku — prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich zostało skonstruowane w sposób umożliwiający skorzystanie z niego każdemu, bez względu na posiadaną przez tę osobę wiedzę oraz jej sytuację finansową, a uprawnieni bardzo często je wykonują. Zainteresowanie tym środkiem ochrony praw człowieka wynika nie tylko z wiary w skuteczność

⁷⁹ J. TRZCIŃSKI: *Komentarz do art. 80 Konstytucji...*, s. 6.

⁸⁰ S. TROCIUK: *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*. LEX 29323.

⁸¹ I. MALINOWSKA: *Ochrona praw i wolności w Polsce*. Warszawa 2009, s. 199.

⁸² M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 247.

⁸³ <https://www.rpo.gov.pl/pliki/14298762150.pdf> (dostęp: 5.06.2015).

działalności Rzecznika, ale również z faktu możliwości wystąpienia z wnioskiem bez konieczności respektowania skomplikowanych reguł formalnych czy też ponoszenia kosztów zastępstwa procesowego wykonywanego przez fachowego pełnomocnika. Co ważne, ogromnym atutem instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich jest również jej odrębność i samodzielność. Jak akcentuje Antoni Pieniążek, regulacje prawne dotyczące Rzecznika zostały skonstruowane w sposób zapewniający mu zarówno ustrojowe, jak i funkcjonalne uniezależnienie od pozostałych organów państwowych, z wyłączeniem parlamentu, którego rolą jest powołanie Rzecznika⁸⁴. Reasumując, należy stwierdzić, że prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich jest bardzo przydatnym środkiem ochrony praw człowieka i ma ogromne znaczenie w dążeniu do eliminowania naruszeń wolności i praw.

Prawo do skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Problematyka skarg indywidualnych została uregulowana w art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zgodnie z którym Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa. Marek Antoni Nowicki podkreśla niczym nieograniczony charakter tego środka ochrony praw człowieka i akcentuje, że dla jego odpowiedniego funkcjonowania konieczne jest zagwarantowanie braku jakiegokolwiek wpływu ze strony państw na jednostki decydujące się na wniesienie skargi⁸⁵. To samo zaznacza Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Shamayev i inni przeciwko Gruzji i Rosji, stwierdzając, że nie jest dopuszczalne działanie władzy mające na celu nakłonienie skarżących do rezygnacji z wniesionych przez nich zarzutów⁸⁶.

Podobnie jak inne środki ochrony praw człowieka, skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przysługuje każdemu. Ireneusz Kondak

⁸⁴ A. PIENIAŻEK: *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie organów państwa*. W: *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*. Red. W. SKRZYDŁO. Warszawa 1997, s. 202.

⁸⁵ M.A. NOWICKI: *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Warszawa 2013, s. 49.

⁸⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12 kwietnia 2005 r. w sprawie Shamayev and Others v. Georgia and Russia, HUDOC nr 36378/02.

wskazuje, że krąg uprawnionych do wniesienia skargi pokrywa się z grupą podmiotów, którym przysługują wolności i prawa wymienione w Konwencji⁸⁷. M. Jagielski dodaje, że skarżący musi legitymować się statusem ofiary, która doświadczyła ingerencji w przyznane przez Konwencję wolności i prawa. Wspomniany autor wyróżnia ofiarę bezpośrednią — to jej przyznane wolności i prawa uległy ograniczeniu, oraz ofiarę pośrednią, która doznała uszczerbku w wyniku naruszenia wolności i praw ofiary bezpośredniej⁸⁸. Z kolei I. Kondak rozszerza tę dywersyfikację, wskazując aktualną ofiarę naruszenia (którą można utożsamiać z ofiarą bezpośrednią), ofiarę potencjalną (jej prawa i wolności dopiero mogą ulec ograniczeniu), przyszłą ofiarę (mowa tu o osobach, wobec których przewidziana jest procedura ekstradycji lub deportacji, w wyniku której możliwa jest ingerencja w jej wolności i prawa) oraz ofiarę pośrednią, składającą skargę w imieniu zmarłej bliskiej osoby⁸⁹.

Warunki dopuszczalności skargi określa art. 35 ust. 1 Konwencji, zgodnie z którym Trybunał może rozpatrywać skargę dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego, i jeśli sprawa została wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji.

Zdecydowanie najważniejszym wymogiem jest konieczność wykorzystania krajowych środków prawnych. W wyroku w sprawie *Burden przeciwko Wielkiej Brytanii* Trybunał podkreślił, że państwo musi mieć możliwość wyeliminowania ingerencji w wolności i prawa, jakiej się dopuściło, w drodze przewidzianych w jego systemie prawnym środków zaskarżenia, a dopiero gdy nie przyniesie to oczekiwanego przez pokrzywdzoną osobę skutku, możliwe jest uruchomienie mechanizmów przewidzianych w takiej sytuacji przez prawo międzynarodowe⁹⁰. Odnosząc te regulacje do polskiego systemu prawnego, należy odpowiedzieć na pytanie, czy chcąc wnieść skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka trzeba najpierw skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. M.A. Nowicki wskazuje, że będzie to konieczne jedynie w sprawach, w których wydano decyzję indywidualną na podstawie przepisu niezgodnego z Konstytucją, lub jeżeli rozwiązania prawne dotyczące tej decyzji umożliwiają wznowienie postępowania lub jej uchylenie w wyniku orzeczenia Trybunału o niezgodności z Konstytucją

⁸⁷ I. KONDAK: *Komentarz do art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. W: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 19–59*. Red. L. GARLICKI. Warszawa 2010, s. 128–129.

⁸⁸ M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 246.

⁸⁹ I. KONDAK: *Komentarz do art. 34 Konwencji...*, s. 132–137.

⁹⁰ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28 kwietnia 2008 r. w sprawie *Burden v. The United Kingdom*, HUDOC nr 13378/05.

podstawy prawnej wydania decyzji⁹¹. M. Jagielski zaznacza, że konieczność realizacji tego wymogu wyłącza sytuacja, w której do ingerencji w wolności i prawa dochodzi permanentnie i z góry wiadomo, że krajowe środki ochrony praw człowieka nie przyniosą oczekiwanego skutku⁹².

Następnym wymogiem, jaki należy spełnić, jest dochowanie sześciomiesięcznego terminu do wniesienia skargi. Jak wskazuje I. Kondak, termin ten zaczyna biec następnego dnia po ustnym ogłoszeniu ostatecznego orzeczenia w sprawie lub też następnego dnia po otrzymaniu jego odpisu przez skarżącego⁹³. W wyroku w sprawie Varnava i inni przeciwko Turcji Trybunał stwierdził, że „celem sześciomiesięcznego terminu z art. 35 ust. 1 Konwencji jest promowanie pewności prawnej poprzez zapewnienie, iż sprawy podnoszące kwestie naruszenia Konwencji są rozstrzygane w rozsądnym terminie. Artykuł ten wyznacza czasowe ograniczenia kontroli sprawowanej przez Trybunał i sygnalizuje zarówno jednostkom, jak i władzom państwowym termin, po przekroczeniu którego kontrola taka przestaje być dłużej możliwa”⁹⁴.

Realizacja omówionych wymogów nie gwarantuje jeszcze skutecznego wniesienia skargi. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 2 Konwencji, Trybunał nie rozpatruje skargi, która jest anonimowa lub co do istoty identyczna ze sprawą już rozpatrzoną przez Trybunał, lub ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia, i jeśli skarga nie zawiera nowych istotnych informacji. Odmowa rozpatrywania skarg anonimowych nie budzi najmniejszych wątpliwości, ponieważ obowiązek wskazania imienia i nazwiska na formularzu ustanawia art. 47 ust. 1 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁹⁵. Na mocy art. 47 ust. 4 wspomnianego Regulaminu skarżący ma możliwość nieujawniania swoich danych osobowych, zatem nie może być mowy o zasadności skargi anonimowej nawet w razie obawy przed ujemnymi skutkami dla skarżącego, jakie może przynieść ujawnienie jego danych osobowych. Przykładem ilustrującym skorzystanie przez skarżącego z możliwości pozostania anonimowym jest sprawa przeciwko Polsce, zakończona wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2010 roku. W treści wyroku skarżący został oznaczony jedynie literą Z. i nie jest możliwa jego identyfikacja⁹⁶.

⁹¹ M.A. NOWICKI: *Wokół Konwencji...*, s. 75.

⁹² M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 247.

⁹³ I. KONDAK: *Komentarz do art. 34 Konwencji...*, s. 177.

⁹⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 10 stycznia 2008 r. w sprawie Varnava i inni przeciwko Turcji, HUDOC nr 16064/90.

⁹⁵ <http://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/o-trybunale/> (dostęp: 5.06.2015).

⁹⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 20 kwietnia 2010 r. w sprawie Z. przeciwko Polsce, HUDOC nr 46132/08.

Problematyczna nie jest również odmowa rozpatrzenia skargi, która niczym nie różni się od sprawy, w której Trybunał lub też inny międzynarodowy organ wcześniej wydał już rozstrzygnięcie. Zdaniem I. Kondaka, regulacja ta ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której głos w tej samej sprawie zabiorą dwa niezależne organy międzynarodowe. Wspomniany autor podkreśla także, że dla uznania skargi za identyczną należy wskazać, że nie wnosi ona żadnych nowych informacji⁹⁷.

Nie zostanie rozpatrzona również skarga, która odnosi się do jednej z sytuacji opisanych w art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji. Trybunał uznaje bowiem za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną, jeśli stwierdzi, że nie można jej pogodzić z postanowieniami Konwencji lub jej Protokołów, jest w sposób oczywisty nieuzasadniona lub stanowi nadużycie prawa do skargi. M.A. Nowicki interpretuje ten przepis nie tylko jako podstawę odrzucania przez Trybunał skarg bezpodstawnych, ale i wskazówkę dla skarżących, sugerującą im rozważenie w konstruowaniu zarzutów. Niejednokrotnie bowiem może dojść do nieuzasadnionego skorzystania z prawa do skargi, gdyż wielu skarżących uważa, że Europejski Trybunał Praw Człowieka to po prostu wyższa instancja, do której można się odwołać, jeśli wyrok wydany przez sądy krajowe nie satysfakcjonuje skarżącego. Kolejnym problemem jest nadużycie prawa do skargi, o którym można mówić na przykład, gdy skarżący przytoczył fakty niemające nic wspólnego z rzeczywistością lub dopuścił się fałszerstwa przedstawionych dokumentów. Natomiast w celu ograniczenia kierowania do Trybunału ogromnej liczby spraw, które można uznać za drobne, wprowadzono regulację art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji. Zgodnie z tym przepisem, Trybunał uznaje skargę za niedopuszczalną, gdy dojdzie do wniosku, że skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie⁹⁸.

Podsumowując rozważania dotyczące skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, należy uznać, że jest to przydatny i dobrze skonstruowany środek ochrony praw człowieka. Trybunał ma za zadanie sprawowanie kontroli zewnętrznej — ponadpaństwowej, nad poprawnym funkcjonowaniem stanowiących przez Konwencje praw i wolności. W 2014 roku skład sędziowski Trybunału rozpatrywał 2 761 skarg przeciwko Polsce, a zatem mniej niż w 2013 roku, w którym to analizował 3 968 takich skarg, 193 skargi zostały zakomunikowane polskiemu rządowi w celu zajęcia stanowiska, a w 20 wyrokach Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji przez Polskę⁹⁹.

⁹⁷ I. KONDAK: *Komentarz do art. 34 Konwencji...*, s. 180—182.

⁹⁸ M.A. NOWICKI: *Wokół Konwencji...*, s. 102—115.

⁹⁹ http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2014_ENG.pdf, stan na dzień 6 czerwca 2015 r.

Podsumowanie

Konkludując, wskazać należy, że nie mogłoby być mowy o właściwym funkcjonowaniu praw i wolności człowieka i obywatela, gdyby nie istniały odpowiednie środki umożliwiające ich egzekwowanie. Jak wskazują przywołane dane statystyczne, osoby, których prawa i wolności zostały naruszone, dość chętnie korzystają z przyznanych im możliwości ochrony. Definitywnie świadczy to o powszechnym uznawaniu środków ochrony konstytucyjnych praw i wolności za skuteczne i właściwie skonstruowane. Niemniej jednak pewien niepokój budzi zarówno liczba skarg kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego oraz do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i liczba spraw rozpatrywanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Może to bowiem oznaczać, że w polskim systemie prawnym występują pewne nieprawidłowości uniemożliwiające całkowite urzeczywistnienie konstytucyjnych praw i wolności.

Zaprezentowane środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności zostały ukształtowane w sposób, który zdaniem ustawodawcy miał w jak największym stopniu przystosować je do sprawnego pełnienia przypisywanej im funkcji w polskim systemie prawnym. Niemniej jednak oceny ich efektywności nie można skutecznie dokonać w oderwaniu od problemów czy też nieścisłości wynikających z praktyki ich stosowania oraz sytuacji politycznej, która również może wpływać na operatywność tych instytucji.

W przypadku pierwszego z przedstawionych środków — prawa do sądu — znaczącym mankamentem jest bezspornie przewlekłość prowadzonych postępowań, która w dużym stopniu utrudnia dochodzenie praw. Wielość skarg kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce w tym zakresie świadczy o faktycznej wadliwości tej instytucji, która powinna stanowić podstawowy środek egzekwowania praw i wolności. W kontekście prawa do wynagrodzenia szkody należy wskazać, że w Kodeksie cywilnym przewidziano regulacje szczegółowe dotyczące naprawiania szkód wyrządzonych działalnością organów państwowych. Na aprobatę zasługuje przede wszystkim art. 417² Kodeksu cywilnego, który umożliwia przyznanie poszkodowanemu przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej ewentualnej rekompensaty, gdy przemawiają za tym względy słuszności. Tym samym można uznać, że prawo do wynagrodzenia szkody zostało uregulowane w sposób kompleksowy. Z kolei analizując instytucję skargi konstytucyjnej, nie można pomijać towarzyszącego jej tła politycznego. Wskazać należy, że to właśnie spory rozgrywane wokół Trybunału Konstytucyjnego mogą spowodować gwałtowny spadek znaczenia tego jednego z najpopularniejszych i najchętniej wykorzystywanych środków ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Być może doprowadzi to do jeszcze

większego wzrostu wagi wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, które będąc najbardziej odformalizowanym z zaprezentowanych środków, staną się także instytucją najczęściej wybieraną przez uprawnionych. Wpływ na decyzję uprawnionych o skorzystaniu właśnie z wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich może mieć także jego niezawisłość i niezależność od innych organów państwowych zagwarantowana konstytucyjnie. Natomiast skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy uznać za wyjątkowy środek ochrony wolności i praw człowieka. Jest to bowiem instytucja rangi międzynarodowej, tym samym weryfikacja domniemanego naruszenia wolności i praw człowieka odbywa się nie tylko na szczeblu krajowym, ale jest również dokonywana na tle orzecznictwa europejskiego.

Zatem pełny obraz efektywności przewidzianych przez ustawodawcę środków ochrony praw i wolności można uzyskać jedynie, biorąc pod uwagę praktykę ich stosowania. W rezultacie wynikających z niej doświadczeń pojawia się szansa na wykrycie wszelkich wadliwości związanych z funkcjonowaniem środków ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, a także ich zniwelowanie. Szczególną rolę odgrywa tu skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, której wniesienie może nie tylko zapewnić ochronę konstytucyjnych praw i wolności, ale i usprawnić działanie krajowych środków ochrony.