

Monika Florczak-Wątor¹

O niektórych niedoskonałościach mechanizmu ochrony praw jednostki w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym²

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, skarga konstytucyjna, obowiązki ochronne państwa, ochrona praw i wolności jednostki

Keywords: Constitutional Tribunal, constitutional complaint, State protective obligations, protection of human rights and freedoms

Streszczenie

Artykuł pokazuje niektóre niedoskonałości mechanizmu ochrony praw jednostki w postępowaniu przed TK, ze szczególnym uwzględnieniem postępowania skargowego. Autorka najpierw wskazuje przepisy, z których wynikają obowiązki ochronne TK, a następnie przedstawia elementy składające się na mechanizm ochrony praw jednostki w postępowaniu przed TK. Jako niedoskonałość tego mechanizmu wskazuje to, że uwzględnienie skargi konstytucyjnej nie zmienia sytuacji prawnego skarżącego, choć otwiera mu drogę do wszczęcia kolejnego postępowania, tym razem o wznowienie postępowania, uchylenie decyzji administracyjnej lub wydanie innego rozstrzygnięcia. Postępowanie przed TK nie zapewnia również przeciwnikowi procesowemu skarżącego uprawnień, jakie w tym postępowaniu mają inni jego uczestnicy. Autorka postuluje wprowadzenie moż-

¹ Autorka jest doktorem habilitowanym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. E-mail: m.florczak-wator@uj.edu.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XIII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego „Ślepe ścieżki ewolucji polskiego systemu konstytucyjnego”, Janów Lubelski, 13–15 kwietnia 2016 r. Niniejsza publikacja przedstawia wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HSS/03711.

liwości uchylenia przez TK ostatecznego rozstrzygnięcia w razie stwierdzenia niekonstytucyjności jego podstawy prawnej. Zauważa jednak, że to wymagałoby przyznania statusu uczestnika postępowania przed TK drugiej stronie sporu ostatecznie rozstrzygniętego przez sąd.

Summary

On some deficiencies regarding the mechanism of individual rights protection in the Constitutional Tribunal procedure

The article discusses some problems regarding the deficiencies of the mechanism of individual rights protection in the procedures before the Constitutional Tribunal. The particular attention is paid to the procedure initiated by a constitutional complaint. One of the essential deficiency of that procedure is its inability to change the legal situation of the constitutional complainant. He or she must initiate the next procedure to obtain the protection of his or her constitutional rights and freedoms. Therefore, according to the author of the article, the Constitutional Tribunal should have the competence to annul a legally effective judgment of a court or a final administrative decision that is based on the unconstitutional normative provisions. In such a way the protection would be given to the constitutional complainant directly by the Constitutional Tribunal. The author of the article empathizes that the Tribunal is obligated not only to respect constitutional rights and freedoms of an individual but also to protect them.



I.

Ochrona praw i wolności jednostki jest jednym z podstawowych celów postępowania przed TK w sprawie kontroli konstytucyjności prawa. Jest jednocześnie celem nadrzędnym w stosunku do celów z reguły przypisywanych tej kontroli w postaci zapewnienia hierarchicznej zgodności aktów normatywnych oraz ochrony nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa. Hierarchiczna zgodność prawa oraz nadrzędność konstytucji są bowiem jedynie środkami, które mają chronić jednostkę przed omnipotencją ustawodawczą państwa, ograniczając swobodę jego organów w zakresie stanowienia prawa.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie pewnych niedoskonałości obecnego mechanizmu ochrony praw jednostki w postępowaniu przed TK oraz sformułowanie wniosków *de lege ferenda*, których uwzględnienie pozwoliłoby na wzmocnienie jego skuteczności.

II.

Ochrona praw jednostki najsilniej eksponowana jest w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną, bowiem ta – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – jest środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Owa ochrona praw jednostki to również cel postępowania inicjowanego pytaniem prawnym (art. 193 Konstytucji); wszak w tle każdego pytania prawnego pozostaje konkretna sprawa zawisła przed sądem, w ramach której jednostka korzysta z prawa do sądu, a ono również jest środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Orzeczenie TK determinuje rozstrzygnięcie sądowe, a zatem bezpośrednio oddziałuje na status prawny jednostki, jej prawa i wolności. Kolejne postępowanie przed TK, w którym ochrona praw jednostki jest silnie wyeksponowana, to postępowanie inicjowane wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodnie z art. 208 Konstytucji organ ten stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, stąd występując z wnioskiem do TK również działa dla ochrony praw i wolności jednostki.

Niezależnie jednak od tego, w jaki sposób postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności prawa jest wszczynane i z inicjatywy jakich podmiotów to następuje, najczęściej jego przedmiotem są akty prawa powszechnie obowiązującego, które są adresowane do jednostki, regulują jej prawa, wolności i obowiązki, a także mogą stanowić podstawę prawną kierowanych do niej orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. Akty te korzystają z domniemania konstytucyjności, które zostaje uchylone z momentem publicznego ogłoszenia przez TK orzeczenia o ich niezgodności z ustawą zasadniczą. Stwierdzenie niekonstytucyjności tych aktów normatywnych lub ich przepisów z reguły ma istotny wpływ na status prawny jednostki, w tym zmianę zakresu jej uprawnień i obowiązków. I w końcu negatywny wyrok TK, niezależnie od tego, w jakim postępowaniu zostałby wydany, stanowi zawsze – zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji – podstawę dla wznowienia postępowania

nia, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia, a zatem potencjalnie służy ochronie praw konkretnej osoby.

Obowiązek ochrony praw jednostki w ramach postępowania przed TK i w następstwie tego postępowania wynika jednak nie tylko z przywołanych wyżej przepisów konstytucyjnych regulujących to postępowanie. Można byłoby w sposób bardziej ogólny wywieść ów obowiązek z innych przepisów polskiej ustawy zasadniczej, które dotyczą wszystkich organów państwa, w tym również TK. I tak zgodnie z art. 30 Konstytucji obowiązkiem wszystkich władz publicznych jest poszanowanie i ochrona godności człowieka, która jest źródłem jego praw i wolności. TK, procedując i rozstrzygając zawisłe przed nim sprawy, musi ów wymóg poszanowania i ochrony godności człowieka uwzględniać w swoim działaniu. Do TK jest również adresowane zawarte w Preambule wezwanie do „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali [...], aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności”. TK jest pierwszym organem, który Konstytucję stosuje, będąc w swoim działaniu jedynie Konstytucją związany (art. 195 ust. 1 Konstytucji), a zatem jest on pierwszym adresatem wspomnianego wyżej wezwania. Jest on również organem państwa polskiego, którego jednym z zadań – jak stanowi art. 5 Konstytucji – jest „zapewnianie wolności i praw człowieka i obywatela”. Jako organ państwa polskiego TK zobowiązany jest w swoim działaniu przyczyniać się do osiągnięcia tego celu.

Te wszystkie spostrzeżenia prowadzą zatem do wniosku, że celem postępowania przed TK jest nie tylko kontrola hierarchicznej zgodności aktów normatywnych oraz zapewnienie nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym, ale również – a nawet przede wszystkim – ochrona praw i wolności jednostki. W niniejszym artykule nie chciałabym zasadności tej tezy dowodzić, uznając, że jest oczywista i *de lege lata* nie powinna być kwestionowana. Chciałabym natomiast wskazać pewne niedoskonałości trybunalskiego mechanizmu ochrony praw i wolności jednostki. Ich źródłem jest zarówno obowiązujące prawo, jak również praktyka jego stosowania. Sprzężenie zwrotne tych dwóch czynników powoduje, że jednostka może mieć niekiedy poczucie braku skutecznej ochrony jej praw i wolności. Owe niedoskonałości w zakresie regulacji prawnej czasem stara się korygować TK w swojej praktyce orzeczniczej, kreując rozwiązania, których *expressis verbis*

nie ma w obowiązującym prawie. Potrzeba takiego działania ze strony TK potwierdza jedynie niedoskonałość mechanizmu ochrony praw jednostki w takim kształcie, jaki został mu nadany przez obowiązujące prawo. Choć bowiem ochrona praw jednostki często jest skutecznie zapewniana przez kreatywne orzecznictwo TK, to jednak nie sposób nie zauważyć, że *de facto* oznacza to przerzucenie na TK obowiązków, które zasadniczo powinny spoczywać na parlamencie.

III.

Zacznijmy jednak od skargi konstytucyjnej, gdyż to ona właśnie – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – służy ochronie konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Jej kształt normatywny jest wyrazem swoistego kompromisu, osiągniętego w połowie lat 90. XX w. w sporze między TK a SN o zakres bezpośredniego wpływu TK na orzecznictwo sądowe³. Tak jak każdy kompromis, również ten, miał on swoje wady i zalety. Umożliwił wprowadzenie do polskiego systemu prawnego nowego instrumentu ochrony konstytucyjnych praw i wolności w postaci skargi konstytucyjnej, ale jednocześnie istotnie ograniczył jej skuteczność w sferze stosowania prawa. Ostateczne rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie, które stanowi warunek *sine qua non* wystąpienia ze skargą konstytucyjną, nie jest samo w sobie objęte kontrolą TK⁴. Co więcej, najistotniejszy dla skarżącego cel, motywujący go do wniesienia skargi konstytucyjnej, w postaci wzruszenia orzeczenia lub decyzji wydanych na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, nie jest realizowany bezpośrednio w postępowaniu przed TK. *De facto* zostanie on osiągnięty wówczas, gdy po korzystnym zakończeniu postępowania przed TK skarżący skorzysta z gwarantowanego mu przez art. 190 ust. 4 Konstytucji prawa do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub uzyskania innego rozstrzygnięcia

³ A. Strzembosz, *Sądy a skarga konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 3, s. 3 i n.; J. Trzcinski, *Uwaga nr 2 do art. 79*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 1–2.

⁴ *De lege lata* orzeczenie sądowe i decyzja administracyjna stanowią przedmiot oceny TK jako przesłanka wystąpienia ze skargą konstytucyjną. W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 58.

na podstawie orzeczenia TK. W postępowaniu skargowym natomiast ów cel indywidualny skarżącego nie zostanie zrealizowany, tym bardziej, że samo postępowanie przed TK ukierunkowane jest w większym stopniu na osiągnięcie celów generalnych: zapewnienie hierarchicznej zgodności norm prawnych i nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa.

Brak *de lege lata* możliwości zmiany ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącego w ramach postępowania przed TK, a tym samym brak możliwości zapewnienia skardze konstytucyjnej skuteczności w jej wymiarze podmiotowym⁵ w ramach tego postępowania, jest jednym z głównych mankamentów tej instytucji. Uwzględnienie skargi konstytucyjnej przez TK w żaden sposób nie zapewnia bowiem jednostce ochrony jej praw i wolności, gdyż jej sytuacja po ogłoszeniu wyroku TK nie ulega zmianie, o ile sama nie zainicjuje ona kolejnego postępowania. Uwzględniona przez TK skarga konstytucyjna powoduje zmianę stanu normatywnego, z której jednak skorzystać może nie tylko skarżący, ale również każdy, kto w takiej sytuacji, jak skarżący pozostaje. Aby zapewnić skardze konstytucyjnej skuteczność w wymiarze podmiotowym trzeba byłoby przyznać TK kompetencję do uchylenia orzeczenia lub decyzji wydanych w sprawie skarżącego na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne⁶. Dopiero wówczas można byłoby powiedzieć, że w ramach postępowania skargowego doszło do skonsumowania korzystnego dla skarżącego rozstrzygnięcia TK, a tym samym do zapewnienia skarżącemu ochrony jego praw i wolności.

⁵ Pojęcie skuteczności w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym w niniejszym opracowaniu używam w nawiązaniu do funkcji podmiotowej i przedmiotowej przypisywanych skardze konstytucyjnej w orzecznictwie TK (np. postanowienia TK: z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 12/00; z 23 kwietnia 2009 r., sygn. Ts 163/07; z 10 lipca 2010 r., sygn. Ts 237/09). O skuteczności konstytucyjnej w wymiarze przedmiotowym można mówić wówczas, gdy TK w następstwie jej rozpoznania stwierdzi niekonstytucyjność przepisu, czego skutkiem będzie jego usunięcie z systemu prawa obowiązującego. Skuteczność skargi konstytucyjnej w wymiarze podmiotowym oznacza korzystną zmianę sytuacji prawnej skarżącego w następstwie jej uwzględnienia.

⁶ Propozycję tę przedstawiłam w referacie pt. „Skuteczność skargi konstytucyjnej i perspektywy zmiany jej kształtu – refleksje w związku ze zbliżającym się 20-leciem funkcjonowania skargi konstytucyjnej w krajowym porządku prawnym” wygłoszonym w czasie IX Warszawskiego Seminarium Praw Człowieka 16 października 2015 r. i opublikowanym w monografii pokonferencyjnej „Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?”, Warszawa 2016, s. 83–96.

Uwzględnienie tej propozycji wymagałoby oczywiście zmiany modelu postępowania skargowego, a tym samym również nowelizacji obecnie obowiązującej Konstytucji, w szczególności zaś jej art. 79 ust. 1 i art. 190 ust. 4. Nie wymagałoby to jednak rozszerzania kontroli TK na akty stosowania prawa (orzeczenia, decyzje i inne rozstrzygnięcia), także te, które legły u podstaw skargi konstytucyjnej. Te ostatnie byłyby bowiem badane tylko w takim zakresie, w jakim obecnie TK to czyni. Warto bowiem zauważyć, że już teraz na etapie kontroli wstępnej TK bada akt stosowania prawa (orzeczenie sądowe, decyzję administracyjną, inne rozstrzygnięcie) celem ustalenia tego, czy zaskarżony przepis był jego podstawą prawną oraz czy wydanie aktu stosowania prawa doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego. Ciężar dowodu w zakresie wykazania obu tych okoliczności spoczywa na skarżącym⁷. Skoro zatem warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest stwierdzenie naruszenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki przez działanie państwa łączące w sobie stanowienie i stosowanie prawa, to orzeczenie TK uwzględniające ową skargę powinno derogacyjnie oddziaływać nie tylko na akt stanowienia prawa, ale i na akt jego zastosowania. To zapewniłoby skardze konstytucyjnej skuteczność w jej wymiarze podmiotowym, bowiem prowadziłoby do zmiany sytuacji prawnej skarżącego już z chwilą ogłoszenia orzeczenia TK w stosownym organie urzędowym.

Uchylenie orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej leżących u podstaw skargi konstytucyjnej w efekcie jej uwzględnienia przez TK nie może jednak następować w sposób automatyczny, lecz każdorazowo powinno zależeć od decyzji TK. Nie jest bowiem wykluczone, że w danej sprawie, mimo stwierdzenia niekonstytucyjności podstawy prawnej rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej, uchylenia owego rozstrzygnięcia może okazać się zbędne lub niedopuszczalne. Oczywiście byłyby to sytuacja wyjątkowa, bo wymagałaby zaistnienia jakiś dodatkowych okoliczności, z uwagi na które skarżący byłby zainteresowany utrzymaniem tego rozstrzygnięcia w mocy. Wszak wnosząc skargę konstytucyjną dążył właśnie do jego uchylania.

⁷ K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17.

IV.

Mimo tej podstawowej niedoskonałości postępowania skargowego nie ma wątpliwości co do tego, że sam mechanizm ochrony praw jednostki jest istotną częścią tego postępowania. Analiza przepisów Konstytucji i ustawy o TK⁸ pozwala na wskazanie następujących elementów, które tworzą ów mechanizm ochronny.

Po pierwsze, ze skargą konstytucyjną do TK może wystąpić każdy, czyje konstytucyjne prawa i wolności zostały naruszone przez przepis, na podstawie którego zostało wydane ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Jest to zatem środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności dostępny dla każdego beneficjenta owych praw i wolności⁹. Każdy może domagać się bowiem wszczęcia postępowania służącego kontroli konstytucyjności podstaw prawnych ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej w swojej sprawie.

Po drugie, w zakresie sporządzenia i wniesienia skargi oraz reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed TK istnieje obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego (art. 66 ust. 1 ustawy o TK). Wymóg ten ma gwarantować profesjonalizm obrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Samodzielnie skargę konstytucyjną może wnieść bowiem jedynie ten, kto ma wymagane kwalifikacje do jej sporządzenia, a za takiego ustawodawca uznał sędziego, prokuratora, adwokata, radcę prawnego, notariusza oraz profesora i doktora habilitowanego nauk prawnych. W razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej skarżący może złożyć do sądu rejonowego swojego miejsca zamieszkania wnioski o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu (art. 66 ust. 3 ustawy o TK). W ten sposób państwo oferuje wsparcie osobom ubogim w dochodzeniu ochrony ich konstytucyjnych praw i wolności. Z kolei skarżący, którzy mają możliwość poniesienia kosztów pomocy prawnej, w razie uwzględnienia ich skargi konstytucyjnej, mogą żądać zwrotu kosztów postępowania od Sejmu lub organu, który wydał akt normatywny. W uzasad-

⁸ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 293; dalej: ustawa o TK).

⁹ Z wyjątkiem praw konstytucyjnych wskazanych w art. 56 Konstytucji, do którego odsyła art. 79 ust. 2 Konstytucji.

nionych przypadkach Trybunał może orzec zwrot kosztów postępowania przed Trybunałem również wówczas, gdy nie uwzględnił skargi albo postępowanie w sprawie skargi umorzył lub odmówił nadania skardze dalszego biegu (art. 72 ust. 2 ustawy o TK).

Po trzecie, zakres zaskarżenia określony przez skarżącego w skardze konstytucyjnej jest wiążący dla TK (art. 50 ust. 1 ustawy o TK). Zakres ten obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu jego niezgodności z Konstytucją, a konkretnie z przepisami poręczającymi prawa i wolności jednostki (wskazanie wzorca kontroli). Skarżący pozostaje zatem dysponentem postępowania, a cofnięcie przez niego skargi konstytucyjnej w terminach wskazanych w art. 49 ust. 2 i 3 ustawy o TK zobowiązuje TK do umorzenia postępowania.

Po czwarte, skarżący jest uczestnikiem postępowania przed TK, a tym samym działając osobiście lub przez pełnomocnika może – w pismach procesowych i na rozprawie – przedstawiać swoje stanowiska, argumenty i dowody na ich poparcie, jak również udzielać wszelkich wyjaśnień, informacji i odpowiedzi na zadane przez sędziów TK pytania.

Po piąte, w ramach postępowania przed TK jest przewidziany specyficzny mechanizm czasowej ochrony praw jednostki. Na każdym etapie postępowania Trybunał może bowiem wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować skutki nieodwracalne dla skarżącego albo gdy przemawia za tym ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny (art. 68 ust. 1 ustawy o TK). Należy zauważyć, że ochrona praw jednostki w ten sposób realizowana ma z natury rzeczy jedynie „przejściowy” charakter. TK zobowiązany jest do uchylenia postanowienia tymczasowego, jeśli ustaną przyczyny jego wydania, zaś w razie orzeczenia o niekonstytucyjności postanowienie to traci moc po upływie 3 miesięcy od wejścia w życie orzeczenia TK. W orzecznictwie TK podkreśla się, że postanowienie tymczasowe to „jedyny przypadek, gdy Trybunał Konstytucyjny, będący «sądem prawa», w zakresie ograniczonym przedmiotowo (postępowanie egzekucyjno-wykonawcze) i czasowo (w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), ze względu na szczególne okoliczności [...], może ingerować

w toczące się postępowania indywidualne”¹⁰. Można jednocześnie dodać, że jest to kolejny mechanizm zabezpieczający – w ramach postępowania przed TK – prawa i wolności jednostki.

V.

Konstytucyjne i ustawowe elementy mechanizmu ochrony praw jednostki w postępowaniu przed TK i w następstwie tego postępowania są w praktyce uzupełniane przez dodatkowe elementy wykreowane w orzecznictwie TK. Kreatywność TK w tym zakresie uważana jest za swoiste remedium wobec brakujących dla rozwiązania danej sytuacji instrumentów prawnych. Sam TK swoją kreatywność w zakresie ochrony praw jednostki uzasadnia poczuciem odpowiedzialności za skutki swoich orzeczeń. W wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, dotyczącym dziedziczenia gospodarstw rolnych podkreślił, że „orzekając w kwestii zgodności z konstytucją przepisów, które zostały zakwestionowane w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny musi ocenić także oddziaływanie wyroku, stwierdzającego niezgodność kwestionowanych przepisów z konstytucją, na skutki prawne, które przed ogłoszeniem tego wyroku w Dzienniku Ustaw zostały ukształtowane przez wyrażone w tych przepisach normy prawne. Poddanie spadków otwartych przed tą datą stanowi prawnemu zmienionemu w wyniku tego wyroku nieuchronnie prowadziłoby do kolizji z zasadami konstytucyjnymi, chroniącymi wymienione wcześniej wartości, w szczególności – bezpieczeństwo prawne i zaufanie do prawa. Dlatego Trybunał Konstytucyjny uznał za uzasadnione zminimalizowanie oddziaływania wydanego w niniejszej sprawie wyroku na ukształtowane już stosunki prawne. Rozważając tę kwestię Trybunał Konstytucyjny wziął też pod uwagę konsekwencje praktyczne stwierdzonej niezgodności z konstytucją, istotne zwłaszcza w sytuacji, gdy doszło już do faktycznego objęcia gospodarstwa rolnego przez osobę będącą w świetle zakwestionowanych przepisów spadkobiercą, do wydania na ich podstawie postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku albo do działu spadku”. Podobnie potrzebę kreatywnego podejścia TK do rozstrzyganych spraw uzasadniają przedstawiciele doktryny prawa, którzy również zwracają uwagę na kwestię odpowie-

¹⁰ Postanowienie TK z 26 czerwca 2001 r., sygn. SK 19/01.

działności tego organu za skutki swoich orzeczeń. Reprezentatywny w tym zakresie jest pogląd wyrażony niegdyś przez M. Safjana: „Rolą Trybunału jest przede wszystkim zapewnienie poszanowania norm konstytucyjnych. Oznacza to jednak, że Trybunał mając na uwadze skomplikowane uwarunkowania, nie powinien unikać, jeśli zajdzie taka potrzeba, wyraźnego wypowiedzenia się, co do skutków swego rozstrzygnięcia i podejmować w ten sposób próbę ograniczenia skali konsekwencji niepożądanych. To także jest jego rola jako organu odpowiedzialnego za poszanowanie dobra wspólnego i wartości wskazanych w art. 2 konstytucji. Im większa waga kompetencji, tym większa bowiem odpowiedzialność”¹¹.

Jako przykład kreatywności orzeczniczej TK służącej ochronie praw jednostki można podać praktykę zamieszczania w sentencjach wyroków negatywnych zawierających odroczenie tzw. przywileju korzyści¹². Dla skarżącego ma on stanowić gwarancją możliwości wznowienia postępowania w okresie odroczenia i uzyskania rozstrzygnięcia sprawy z pominięciem przepisu, który TK na mocy art. 190 ust. 3 Konstytucji czasowo pozostawił w mocy, mimo uchylecia domniemania jego konstytucyjności. Zasadniczo bowiem niekonstytucyjny przepis, w razie zastosowania przez TK odroczenia, powinien być nadal przez sądy stosowany, choć w tym zakresie dopuszczalne są wyjątki¹³. Przywilej korzyści jest jednym z nich. Jest on przyznawany skarżącemu w konkretnej sprawie, zaś zasadność jego zastosowania TK analizuje na tle realiów faktycznych tej sprawy.

Kompetencję do stosowania tej instytucji, która niewątpliwie *expressis verbis* nie została przewidziana w prawie, TK wywodzi z przepisów ogólnych dotyczących skargi konstytucyjnej i postępowania zainicjowanego jej

¹¹ M. Safjan, *Trudna sztuka rządzenia państwem*, „Rzeczpospolita” z 30 września 2002 r.

¹² P. Radziejewicz, „Przywilej korzyści” jako skutek prawny orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 4, s. 9–34; J. Trzeciński, O tak zwanym „przywileju korzyści” w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemyśl–Rzeszów 2009; M. Florczak-Wątor, „Przywilej korzyści” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6, s. 29–48.

¹³ Więcej na ten temat: M. Florczak-Wątor, *Względny czy bezwzględny obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy prawnej w okresie odroczenia?*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 113–138.

wniesieniem. W wyroku z 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, Trybunał przedstawił cztery argumenty, które mają przemawiać za dopuszczalnością stosowania *de lege lata* przywileju korzyści. Po pierwsze, odwoła się do istoty skargi konstytucyjnej, stwierdzając: „Istota skargi konstytucyjnej stanowiącej środek kontroli konkretnej polega na tym, że jej efektem musi być – w wypadku uwzględnienia skargi – zmiana ostatecznego rozstrzygnięcia, które doprowadziło do naruszenia praw i wolności skarżącego gwarantowanych konstytucyjnie”¹⁴. Po drugie, wskazał na istotne cechy postępowania skargowego: „Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zawierający korzystne dla skarżącego rozstrzygnięcie musi znajdować swoją kontynuację w dalszym postępowaniu, które – poprzez użycie stosownych środków proceduralnych – powinno doprowadzić do uchylecia wydanego w jego sprawie ostatecznego orzeczenia [...]. W tym bowiem przypadku – w odniesieniu do konkretnej skargi – określenie skutków wyroku TK wyłącznie na przyszłość byłoby sprzeczne z samą istotą postępowania w zakresie tzw. kontroli konkretnej konstytucyjności.”¹⁵ Po trzecie, TK odwołał się do potrzeby zapewnienia osobie, której skarga konstytucyjna została uwzględniona możliwości realizacji przysługującego jej z mocy Konstytucji prawa do sądu, stwierdzając: „Tylko w ten sposób bowiem może być zagwarantowana w niniejszej sprawie ochrona konstytucyjnego prawa skarżących do sądu”¹⁶. Po czwarte, TK wskazał na potrzebę premiowania aktywności skarżących: „udana skarga konstytucja musi doprowadzić do restytucji konstytucyjności, także w indywidualnym wymiarze. Dlatego Trybunał decyduje się w takim wypadku na przyznanie przywileju indywidualnej korzyści dla tych, których działania i inicjatywa doprowadziły do usunięcia niekonstytucyjnego przepisu z obrotu prawnego.” Wszystkie te argumenty *de facto* odwołują się do treści art. 79 ust. 1 i art. 190 ust. 4 Konstytucji, choć żaden z tych przepisów wprost nie przyznaje TK kompetencji do stosowania przywileju korzyści.

¹⁴ O problemach związanych z odczytywaniem „przywileju korzyści” z „istoty skargi konstytucyjnej”: P. Radziejewicz, „Przywilej korzyści”..., s. 16.

¹⁵ Ten argument, podobnie jak i dwa następne, można odpowiednio odnieść do postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym, które również inicjuje kontrolę konkretną, a po orzeczeniu TK sprawa sądowa jest kontynuowana.

¹⁶ Podobnie: wyrok TK z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, w którym TK dodatkowo odwołał się do potrzeby dokonania „sanacji konstytucyjności” (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że kreatywność TK w zakresie sformułowania i stosowania przywileju korzyści spotkała się z uznaniem sądów. Instytucja ta jest bowiem w orzecznictwie sądowym aprobowana i traktowana jako podstawa prawna dla wznowienia postępowania w sprawie skarżącego w okresie odroczenia. Wyraźnie podkreślił to Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 kwietnia 2008 r., sygn. I CZ 29/08¹⁷, w którym stwierdził, że jeżeli TK, odraczając utratę mocy obowiązującej uznanej za niezgodną z Konstytucją normy prawnej, nie orzekł w przedmiocie przyznania wnioskodawcy przywileju korzyści, wnioskodawca nie jest uprawniony do złożenia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji. W uzasadnieniu tego postanowienia SN wyjaśnił: „Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby, że sąd powszechny może podejmować decyzję w przedmiocie przyznania inicjującemu skargę konstytucyjną podmiotowi, niejako zastępując Trybunał Konstytucyjny i stosując własne kryteria oceny w tym zakresie. Podział kompetencji między sądami wyklucza takie rozwiązanie”. Pogląd ten został powtórzony przez SN m.in. w wyroku z 20 kwietnia 2011 r., sygn. I CSK 410/2010¹⁸.

VI.

Na problem ochrony praw jednostki w postępowaniu skargowym warto również spojrzeć z uwzględnieniem nieco szerszej perspektywy, a mianowicie praw i wolności osób, których udziału ustawodawca w tym postępowaniu nie przewidział. Chodzi tu zwłaszcza o osoby, które pozostawały ze skarżącym w sporze rozstrzygniętym ostatecznym orzeczeniem sądowym, na kanwie którego została następnie wniesiona skarga konstytucyjna. W dalszej kolejności chodzi również o inne osoby, które weszły w określone relacje prawne ze skarżącym i stąd mogą być zainteresowane wynikiem postępowania przed TK. Interesy obu tych grup osób w żaden sposób nie są reprezentowane w postępowaniu przed TK. Ten ostatni zasadniczo nie bada sfery stosowania prawa, stąd również nie wnika w istotę sporu zaistniałego między skarżącym a tymi osobami.

¹⁷ OSNC 2009/B, poz. 43.

¹⁸ OSNC 2012/1, poz. 14.

Tymczasem należy pamiętać o tym, że dla skarżącego wyrok TK uwzględniający jego skargę konstytucyjną nie jest celem samym w sobie, lecz jedynie środkiem dla osiągnięcia celu właściwego. Tym ostatnim jest zaś uzyskanie rozstrzygnięcia sporu o charakterze cywilnym, rodzinnym, pracowniczym czy gospodarczym korzystniejszego w porównaniu z rozstrzygnięciem, które w momencie wnoszenia skargi konstytucyjnej ma walor rozstrzygnięcia ostatecznego¹⁹. Innymi słowy, skarżący zawsze traktuje skargę konstytucyjną instrumentalnie, chcąc wykorzystać ją jako kolejne narzędzie walki procesowej, do czego ma pełne prawo z mocy art. 79 ust. 1 i art. 190 ust. 4 Konstytucji. Problem polega jednak na tym, że owo prawo skarżącego do wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostatecznym orzeczeniem pozostaje w kolizji z prawem jego przeciwników procesowych do żądania poszanowania ostatecznego charakteru sądowego rozstrzygnięcia sporu. Istnieje bowiem domniemanie, że ów spór został rozstrzygnięty w sposób sprawiedliwy. Źródłem owego domniemania może być wiele przepisów konstytucyjnych, w tym zwłaszcza art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 2 Konstytucji. TK na etapie kontroli wstępnej dokonuje swoistego wzruszenia owego domniemania poprzez ustalenie, że przy rozstrzygnięciu sporu doszło do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego, ale przecież ustalenia w tym zakresie czyni, uwzględniając perspektywę tylko jednej strony owego sporu. Druga strona sporu sądowego nie ma bowiem statusu uczestnika w postępowaniu przed TK, stąd nie ma możliwości przedstawienia swojego stanowiska i w toku całego postępowania nie jest wysłuchiwana. Na ma ona zatem środków prawnych pozwalających na obronę konstytucyjności zakwestionowanego przez skarżącego przepisu, czy na żądanie odroczenia utraty mocy obowiązującej tego przepisu w razie stwierdzenia jego niekonstytucyjności. Druga strona sporu sądowego nie może również wypowiedzieć się w kwestii zasadności przyznania skarżącemu wspomnianego wcześniej przywileju korzyści. Z kolei TK, nie będąc sądem faktów, nie jest w stanie wyważyć interesów obu stron postępowania sądowego, tak jak uczynił to sąd, wydając w sprawie wyrok, na kanwie którego wniesio-

¹⁹ Postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną może mieć za przedmiot również przepis zastosowany w sporze między jednostką a państwem. W dalszych rozważaniach uwzględniłam jednak tylko sytuację, gdy powodem wystąpienia przez skarżącego do TK był przepis, na podstawie którego sąd rozstrzygnął spór skarżącego z innym podmiotem prywatnym.

no skargę konstytucyjną. Tym samym należy dojść do wniosku, że TK nie dysponuje *de lege lata* prawnymi możliwościami zapewnienia – w ramach postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności prawa – pełnej i równej ochrony praw i interesów obu stron wcześniejszego postępowania sądowego, choć istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że w następstwie wyroku TK postępowanie to zostanie wznowione.

W tej sytuacji wydaje się, że dopuszczenie proponowanej przeze mnie możliwości uchylecia przez TK ostatecznego orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności ich podstawy prawnej wymagałoby zapewnienia drugiej stronie sporu sądowego możliwości udziału w tym postępowaniu w charakterze jego uczestnika. To pozwoliłoby ową drugą stronę sporu objąć mechanizmem ochrony konstytucyjnych praw i wolności w postępowaniu przed TK. Oczywiście od strony procesowej rozwiązanie to wymagałoby jeszcze przemyślenia, bowiem w postępowaniu sądowym w różnym charakterze mogą uczestniczyć różne osoby w różnym stopniu zainteresowane końcowym jego rozstrzygnięciem. Trzeba byłoby zatem ustalić, którym z tych osób i w jakim zakresie należy przyznać prawo do prezentowania swojego stanowiska w postępowaniu przed TK. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają jednak tego wątku rozwinąć.²⁰ Zasadność rozważania kształtu tego rozwiązania aktualizowałyby się jednak dopiero wówczas, gdyby zaaprobować sam postulat dopuszczenia do udziału w postępowaniu przed TK przeciwników procesowych skarżącego.

Tylko na marginesie można dodać, że w większym stopniu prawa obu stron postępowania sądowego chronione są i reprezentowane w postępowaniu przed TK inicjowanym pytaniem prawnym. Zadając pytanie prawne, sąd jest bowiem zobowiązany do wskazania tego, w jaki sposób rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy zależy od orzeczenia TK (art. 193 Konstytucji). Ponieważ docelowo sąd zobowiązany jest rozstrzygnąć tę sprawę w sposób sprawiedliwy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), stąd należy przyjąć, że na etapie występowania z pytaniem prawnym powinien on uwzględniać potrzebę ochrony praw i wolności obu stron sporu.

²⁰ Pojawia się również pytanie o to, czy udział tych osób w postępowaniu przed TK nie mógłby zostać już w chwili obecnej zapewniony przez odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących np. interwenienta głównego lub interwenienta ubocznego.

VII.

Kolejny problem, który w tym miejscu może być jedynie zasygnalizowany, jest związany z osobami, które nie były stronami sporu sądowego, ale które mogą skorzystać lub stracić na sposobie jego rozstrzygnięcia. Chodzi tu w szczególności o osoby, które nie uczestniczyły w postępowaniu przed TK, a w oparciu o zakwestionowany przepis, działając w dobrej wierze, opartej na domniemaniu jego konstytucyjności, nabyły od późniejszego skarżącego określone prawo czy ukształtowały w relacji z nim sytuację prawną w sposób ostateczny²¹. Choć orzeczenie o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu może w istotny sposób wpłynąć na status prawny tych osób oraz zakres przysługujących im praw, to jednak one również nie mają statusu uczestników w postępowaniu przed TK. Tym samym interesy tych osób w ramach owego postępowania nie są reprezentowane, a co za tym idzie, nie zawsze są uwzględniane w końcowym rozstrzygnięciu.

Oczywiście konkretnym rozstrzygnięciem TK mogą być zainteresowane różne osoby w różny sposób powiązane ze skarżącym i nie sposób wszystkim im zapewnić możliwości udziału w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Przepisy prawa muszą bowiem zapewniać TK rzetelne i sprawne działanie²², a nadmierne rozszerzanie kręgu uczestników postępowania przed TK realizacji tego wymogu z pewnością nie sprzyja. Niemniej jednak ukształtowanie postępowania skargowego w sposób abstrahujący od sporu sądowego leżącego u jego podstaw jest rozwiązywaniem, które wymaga dalszych dyskusji.

VIII.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że mechanizm ochrony konstytucyjnych praw i wolności wmontowany w postępowanie przed TK nie zapewnia skutecznej i realnej ochrony praw i wolności skarżącego oraz nie uwzględnia potrzeby ochrony praw i wolności jego przeciwników proceso-

²¹ Na problem tych osób zwracał uwagę 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*, Warszawa 2010, s. 18–19.

²² Wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15.

wych. Tym samym postępowanie skargowe, które w pewnym sensie jest postępowaniem wpadkowym względem głównego postępowania przed sądem lub organem administracji publicznej, toczy się z uwzględnieniem interesów tylko jednej ze strony sporu. Druga strona sporu nie ma prawnych możliwości udziału w postępowaniu przed TK, a tym samym nie ma na tym etapie postępowania prawych możliwości sprzeciwienia się wydaniu przez TK orzeczenia pozwalającego otworzyć na nowo ostatecznie rozstrzygniętą sprawę sądową lub administracyjną.

Literatura

- Florczak-Wątor M., „Przywilej korzyści” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6.
- Florczak-Wątor M., *Względny czy bezwzględny obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy prawnej w okresie odroczenia?*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013.
- Garlicki L., *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*, Warszawa 2010.
- Radziewicz P., „Przywilej korzyści” jako skutek prawny orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 4.
- Safjan M., *Trudna sztuka rządzenia państwem*, „Rzeczpospolita” z 30 września 2002 r.
- Strzembosz A., *Sądy a skarga konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 3.
- Trzciński J., *O tak zwanym „przywileju korzyści” w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Połuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł–Rzeszów 2009.
- Trzciński J., Uwaga nr 2 do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Wojtyczek K., *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1.
- Wróbel W., *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.

