



KANCELARIA SENATU

BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

BKS/DPK-134-28420/14 MM

Warszawa, dnia 14 lipca 2014 r.

P8-12/14

Nr: 28420	Data wpływu: 31 marca 2014 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 14 lipca 2014 r.

## SKARGA KONSTYTUCYJNA

### TEMAT

USPRAWNIENIE WSTĘPNEGO ROZPOZNANIA  
SKARGI KONSTYTUCYJNEJ ORAZ  
DOPRECYZOWANIE PODSTAWY ZASKARŻENIA

**WNOSZACY PETYCJE:** petycja indywidualna

Cezary P. z Warszawy.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą w celu sprecyzowania norm konstytucyjnych, które mogą stanowić podstawę skargi konstytucyjnej poprzez enumeratywne wymienienie przepisów, zawierających konstytucyjne wolności lub prawa oraz wprowadzenie limitów czasowych w ramach wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Dla zrealizowania postulatów petycji w ustawie z dnia 1 września 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym konieczne jest wprowadzenie następujących zmian:

1. W art. 36 ust. 1 stanowi się, że wniosek, o którym mowa w art. 32 ust. 2, prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału w celu wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Autor petycji wnioskuję doprecyzowanie w tym przepisie w ust. 2, 3 i 6 terminów, w których powinny zostać podjęte działania Trybunału odnoszące się do wstępnego rozpoznania.

Proponuje się nadanie zmienianym przepisom następującego brzmienia:

2. *Jeżeli wniosek nie odpowiada warunkom formalnym, sędzia Trybunału wydaje zarządzenie w terminie do 1 miesiąca od daty wpływu wniosku i wzywa do usunięcia braków w terminie 7 dni od daty zawiadomienia.*

3. *Gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny lub braki nie zostały usunięte w określonym terminie, sędzia Trybunału wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu w terminie do 2 miesięcy od daty wpływu wniosku albo daty uzupełnienia braków formalnych wniosku.*

6. *Po stwierdzeniu, że zażalenie zostało wniesione w terminie, prezes Trybunału kieruje je do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym przez Trybunał i wyznacza termin rozpoznania w okresie do 3 miesięcy od daty wpływu zażalenia.*

2. W art. 47 ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie: „wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, zapisane w art. 1, art. 2, art. 5, art. 6, art. 7, art. 11, art. 12, art. 13, art. 14, art. 18, art. 19, art. 20, art. 21, art. 22, art. 23, art. 24 oraz art. 30–81 Konstytucji i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone”.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

Autor petycji wnosi o nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym „zmierającą do ułatwienia dostępu do Trybunału Konstytucyjnego poprzez usprawnienie procedury tzw. wstępnego rozpoznania oraz zwiększenie przejrzystości zasad określających dopuszczalność wydania orzeczenia TK na skutek wniesionej skargi konstytucyjnej”.

Zdaniem autora petycji, Trybunał Konstytucyjny nie jest w stanie dokonać wstępnego rozpoznania skargi w limitowanym okresie czasu, dlatego też koniecznym jest wprowadzenie terminów, w których to Trybunał będzie zobligowany wydać odpowiednie decyzje. W ocenie autora petycji, na wstępne rozpoznanie skargi składa się ograniczony zakres nieskomplikowanych czynności, a merytoryczne decyzje odnoszące się do oceny poprawności czynności mogą być przygotowywane przez asystentów, referendarzy lub zespół wstępnej analizy, w sytuacji gdy sędziowie Trybunału doświadczają nadmiaru pracy.

Wnoszący petycję postuluje wprowadzenie 1-miesięcznego terminu na „wychwycenie” błędów formalnych przez Trybunał, co odpowiadać ma zmianie treści art. 36 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Postulowane zmiany odnoszą się również do wprowadzenia 2-miesięcznego terminu na wydanie postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze oraz 3-miesięcznego terminu na rozpoznanie zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze, co pociąga za sobą zmianę brzmienia art. 36 ust. 3 i 6 ww. ustawy.

Autor petycji podkreśla, że poważnym problemem jest brak precyzyjnego określenia, które normy konstytucyjne mogą stanowić podstawę skargi konstytucyjnej.

Wnoszący petycję prezentuje abstrakt z ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, tj. art. 93, zgodnie z którym Federalny Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o skargach konstytucyjnych, wniesionych przez każdego, kto uważa, że jego prawa podstawowe lub jedno z praw zapisanych w art. 20 ust. 4, art. 33, 38, 101, 103 i 104 zostało naruszone przez władzę publiczną. Podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej w RFN jest więc naruszenie przepisu z zamkniętego katalogu artykułów ustawy zasadniczej, określających przede wszystkim prawa podstawowe.

W powyższym aspekcie, postulowana w petycji zmiana dotyczy nadania nowego brzmienia art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy Trybunale Konstytucyjnym, co zwiększyć ma przejrzystość zasad określających dopuszczalność wydania orzeczenia wskutek wniesionej skargi konstytucyjnej, a zarazem stanowić odpowiedź na określoną w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP delegację dla ustawodawcy doprecyzowania w ustawie zasad określających podstawy skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej.

Autor petycji podkreśla, że obecnie to Trybunał Konstytucyjny decyduje, które wzorce konstytucyjne mogą stanowić podstawę skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny wykreował poglądy, które stanowią praktykę orzecniczą. Szczególnie uciążliwym wydaje się być fakt, iż tylko w wyjątkowych sytuacjach możliwe jest podniesienie art. 2, art. 32 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako wzorców konstytucyjnych. Autor petycji podaje, że Trybunał wyjątkowo dopuszcza możliwość powołania się w treści

skargi konstytucyjnej na zasady ustrojowe, stanowiące podstawę dla rekonstrukcji prawa podmiotowego.

**STAN PRAWNY:**

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: Konstytucja RP, w art. 79 wskazuje zakres podmiotowy i przedmiotowy wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego.

Przywołany przepis w ust. 1 statuuje, że 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.

Na mocy ust. 2 wprowadzono ograniczenie dotyczące praw, zawartych w art. 56, których naruszenie nie uprawnia do skorzystania z instytucji skargi konstytucyjnej.<sup>1</sup>

**Ustawa z dnia 1 września 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), dalej jako: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, w art. 36 ust. 1 stanowi, że prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału wniosek, o którym mowa w art. 32 ust. 2, w celu wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.<sup>2</sup>

Jeżeli wniosek nie odpowiada warunkom formalnym, zgodnie z ust. 2, sędzia Trybunału wzywa do usunięcia braków w terminie 7 dni od daty zawiadomienia. Gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny lub braki nie zostały usunięte w określonym terminie, sędzia Trybunału wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu (ust. 3).

Przepis ust. 4 wprowadza możliwość złożenia przez wnioskodawcę zażalenia do Trybunału w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia w sprawie nienadania wnioskowi dalszego biegu, jeżeli zażalenie zostało wniesione z zachowaniem terminu, prezes Trybunału kieruje je do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym przez Trybunał i wyznacza termin rozprawy (ust. 6), zaś w przypadku wniesienia zażalenia po upływie terminu, na posiedzeniu niejawnym Trybunał pozostawia zażalenie bez rozpoznania (ust. 5).

Zgodnie zaś z ust. 7, Trybunał, uwzględniając zażalenie, kieruje sprawę do rozpoznania

---

<sup>1</sup> Artykuł 56 stanowi, że cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie, a cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

<sup>2</sup> Artykuł 32 ust. 2 stanowi, że: „Wniosek pochodzący od organu lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji, powinien zawierać także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.”

na rozprawie. Na postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia odwołanie nie przysługuje.

Wymagania formalne dla skargi konstytucyjnej, jako dla pisma procesowego, zostały uregulowane w art. 47 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ustawodawca określił, że poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego<sup>3</sup>, skarga powinna zawierać:

1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją,

2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone,

3) uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

Ramy wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej regulują kolejno art. 19 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1, art. 46 i 49 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 omawianej ustawy, w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy Trybunał winien w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności. W tym celu, na mocy art. 21 ust. 1, sądy i inne organy władzy publicznej zostały zobowiązane do udzielania Trybunałowi pomocy i na jego żądanie przedstawić akta postępowania, wiążące się z postępowaniem przed Trybunałem.

Skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 46). Skarga jest rozpatrywana na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków o stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub ustawami.

Zasadą jest, że skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu (art. 49 ustawy).

**Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego** (M. P. Nr 72, poz. 720), dalej jako: Regulamin, w § 16 stanowi o wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej, która według kolejności wpływu jest kierowana przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do wyznaczonego sędziego Trybunału w celu wstępnego rozpoznania.

Regulamin w ust. 2 stanowi, że upoważniony przez Prezesa Trybunału pracownik

<sup>3</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 126 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.), pismo procesowe powinno zawierać oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników, oznaczenie rodzaju pisma, osnowę wniosku lub oświadczenia oraz dowody na poparcie przytoczonych okoliczności, podpis strony lub jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika oraz wymienienie załączników.

Biura Trybunału zwraca się do nadawcy o stosowne wyjaśnienie jeżeli treść lub forma pisma nie pozwalają stwierdzić, że jest ono skargą konstytucyjną w rozumieniu art. 79 Konstytucji RP oraz art. 46–48 ustawy, wskazując jednocześnie wymagania, jakie powinna spełnić skarga konstytucyjna.

Regulamin w § 17 wprowadza termin na uzupełnienie skargi konstytucyjnej, tj. 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia sędziego Trybunału wzywającego do usunięcia braków skargi.

Po stwierdzeniu, że skarga konstytucyjna spełnia wymogi i warunki formalne<sup>4</sup>, bądź gdy wynika to z konieczności, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy, jak stanowi § 18 Regulaminu, sędzia Trybunału wydaje zarządzenie o przedstawieniu skargi konstytucyjnej Prezesowi Trybunału w celu wpisania jej do właściwego repertorium i wyznaczenia składu orzekającego. W przypadku nie spełniania wymogów sędzia Trybunału wydaje postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Postanowienie z uzasadnieniem i pouczeniem o możliwości wniesienia zażalenia w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia, niezwłocznie doręcza się skarżącemu.

Na mocy § 19 Regulaminu zażalenie, o którym mowa w § 18, Prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego składu orzekającego trzech sędziów w celu rozpoznania. W przypadku uwzględnienia zażalenia, skarga konstytucyjna jest przedstawiana przewodniczącemu składu orzekającego w celu wpisania jej do repertorium i wyznaczenia składu orzekającego. Postanowienie Trybunału o uwzględnieniu zażalenia, nieuwzględnieniu zażalenia lub pozostawieniu zażalenia bez rozpoznania, wraz z uzasadnieniem, niezwłocznie doręcza się skarżącemu.

Zgodnie z § 20 Regulaminu, jeżeli w trakcie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej Trybunał wyda postanowienie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, takie postanowienie wraz z uzasadnieniem zostaje niezwłocznie doręczone skarżącemu oraz właściwemu organowi.<sup>5</sup>

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z § 34 Regulaminu, przygotowanie rozprawy należy do składu orzekającego Trybunału. W tym celu, przewodniczący składu orzekającego wydaje niezbędne zarządzenia, może także przed rozprawą zwołać naradę składu orzekającego w celu omówienia propozycji sędziego sprawozdawcy oraz występujących zagadnień prawnych.

---

<sup>4</sup> Na tym etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny sprawdza, czy skarga wypełnia wymogi, o których mowa w art. 79 Konstytucji RP, oraz warunki, o których mowa w art. 46 ust. 1, art. 47 i art. 48 ust. 1 ustawy, oraz nie zachodzą przesłanki określone w art. 36 ust. 3 i art. 39 ust. 1 ustawy.

<sup>5</sup> Artykuł 50 ust. 1 stanowi, że: „Trybunał może 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, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego lub gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego.”

**PRACE LEGISLACYJNE:**

Sejm w III kadencji przyjął ustawę z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 53, poz. 638), wprowadzając m. in. zmiany do art. 39, 46 i 48 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Do Sejmu VII kadencji w dniu 11 lipca 2013 r. wniesiony został przez Prezydenta RP projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590), dotyczący całościowego uregulowania zagadnień organizacyjnych oraz funkcjonowania sądu konstytucyjnego. Pierwsze czytanie projektu ustawy nastąpiło 29 sierpnia 2013 r. na 47. posiedzeniu Sejmu, który skierował projekt do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej. Obecnie, trwają prace w podkomisjach i komisji nadzwyczajnej, analizowane są poszczególne przepisy przedłożonego projektu ustawy.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że za propozycją uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przemawiają m.in. potrzeby racjonalizacji trybów rozpoznawania spraw w Trybunale tj. na rozprawie lub posiedzeniu niejawnym, ze względu na zróżnicowanie złożoności prawnokonstytucyjnej spraw oraz zakresu i sposobu argumentacji uczestników postępowania, konieczność uwzględnienia ukształtowanej typologii orzeczeń Trybunału oraz ich skutków, w kontekście obszernej praktyki orzeczniczej. Nadto zasadne jest uregulowanie niektórych zagadnień związanych z funkcjonowaniem i obsługą prac Trybunału odpowiednio do obecnych wymagań profesjonalnych i technicznych.

Projekt ustawy odnosi się do zmian postulowanych w petycji.

**DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, które konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polega nie tylko na wskazaniu właściwych postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na określeniu treści prawa lub wolności wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć argumentacja uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku Trybunał nie może zwolnić skarżącego, gdyż zgodnie z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Jednocześnie niedopuszczalne jest samodzielne dookreślanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, podniesionych przez skarżących zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonego aktu normatywnego (postanowienie z dnia 23 maja 2012 r. sygn. akt TS 107/09).

Z kolei w postanowieniu z 24 października 2001 r. w sprawie o sygn. akt SK 10/01, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w świetle przyjętej w prawie polskim regulacji skargi konstytucyjnej konieczne jest po pierwsze – wyraźne wskazanie w tekście skargi wolności lub prawa, które zostały naruszone (i sposobu tego naruszenia), po drugie – wykazanie, że osoba wnosząca skargę jest podmiotem danej wolności lub danego prawa, po trzecie – że ta wolność lub to prawo ma rangę konstytucyjną, tzn. ich podstawą jest przepis konstytucyjny. Wskazanie rozwiązań (instytucji, zasad) konstytucyjnych, które warunków tych nie spełniają, czyni skargę (a ściślej – jej merytoryczne rozpatrzenie) niedopuszczalną, niezależnie od tego, czy w sytuacji skarżącego doszło do naruszenia Konstytucji, a nawet – czy nastąpiło naruszenie jego konstytucyjnych wolności lub praw, których nie wskazano w skardze konstytucyjnej. Naruszenie uprawnień (praw podmiotowych), których podstawą są akty podkonstytucyjne, nie może być podstawą skargi konstytucyjnej (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie o sygn. akt SK 12/98). Trybunał stwierdził, że „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu sytuację współstosowania dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony”.

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

Instytucja powszechnej skargi konstytucyjnej określona jest w art. 79 Konstytucji RP, jej istota polega na zainicjowaniu procedury sądowej nastawionej na ochronę konstytucyjnych praw jednostki. Skarga konstytucyjna stanowi filar demokratycznego państwa prawnego, gdyż bezpośrednio wprowadza związaną państwa i jego organów postanowieniami Konstytucji ustanawiając sankcję prawną.

Wszczęcie postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej możliwe jest, gdy zaistnieją następujące przesłanki:

a) skarżący jest osobą, której konstytucyjne prawa zostały naruszone, nie jest to więc skarga powszechna,

b) naruszenie prawa nastąpiło przez akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracyjny orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego. Po stronie



skarżącego muszą zatem wystąpić interes osobisty, także interes prawny, bo nastąpiło naruszenie sytuacji prawnej danej jednostki, i wreszcie interes aktualny, bo chodzi o naruszenie realne, aktualne i trwające w chwili wnoszenia skargi.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być jedynie ustawa lub inny akt normatywny wydany w formie przewidzianej w Konstytucji, a zatem ma to być akt prawny ustanawiający normy prawne o charakterze powszechnym i abstrakcyjnym. W skardze należy wyraźnie określić ustawę, akt normatywny, na podstawie którego wydano orzeczenie lub decyzję dotyczącą wolności, praw lub obowiązków określonych w Konstytucji. Przedmiotem skargi może być tylko ustawa lub akt normatywny wymieniony w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji, z wyłączeniem umów międzynarodowych. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego może ustalić zgodność kwestionowanego aktu prawnego z Konstytucją (rozstrzygnięcie afirmatywne), który nie powoduje żadnych zmian w stanie prawnym lub stwierdzić sprzeczność z nią (rozstrzygnięcie kasatoryjne), kiedy norma ta przestaje obowiązywać. Wszystkie organy państwowe obowiązane są stosować się do orzeczeń Trybunału.<sup>6</sup>

Postanowień formułujących wolności lub prawa jako podstawy skargi konstytucyjnej należy poszukiwać przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji RP ("Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela"), obejmującym „zasady ogólne”, takie jak: zasada godności człowieka (art. 30), zasada równości (art. 32), „wolności i prawa osobiste”, „wolności i prawa polityczne”, „wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” oraz w rozdziale I („Rzeczpospolita”), formułującym zasady ustroju państwa.<sup>7</sup>

Podstawą skargi konstytucyjnej są tzw. prawa i wolności konstytucyjne w ujęciu szerokim, tj. poprzez uznanie, iż chodzi o „każdy przepis Konstytucji, z którego da się odczytać wolności lub prawa obywatela (lub innego podmiotu) rozumiane jako przepisy określające prawa podmiotowe – podmiotowe w tym znaczeniu, że adresatem przepisu jest obywatel (lub inny podmiot prawa) i że przepis ten kształtuje jego sytuację prawną (np. daje mu uprawnienia), i wreszcie, że adresat normy ma możliwość wyboru zachowania się, tzn. spełnienia lub niespełnienia tej normy”.<sup>8</sup>

Zgodnie z przytoczonymi przepisami, każda skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu podczas którego Trybunał bada m.in., czy postępowanie wszczęte na skutek

<sup>6</sup> Wiążący charakter ma jednak tylko sentencja wyroku, a nie jego uzasadnienie (tak: W. Skrzydło, Komentarz do art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Lex 2013 r.).

<sup>7</sup> J. Jagoda, Podstawa i zakres skargi konstytucyjnej, [w:] Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Lex 2011 r.

<sup>8</sup> J. Trzcziński, Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej, [w:] Skarga konstytucyjna, J. Trzcziński (red.), Warszawa 2000, s. 56

wniesienia skargi podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przez niespełnienie przesłanek określonych w jej art. 46–48. Bezspornie oznacza to, że Trybunał każdorazowo ma obowiązek ustalenia, czy skarżący zainicjował także inne przewidziane przez prawo postępowanie nadzwyczajne.

Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, zaś sądy są obowiązane udzielić Trybunałowi pomocy na jego żądanie przedstawić akta postępowania wiążące się ze sprawą zawisłą przed sądem konstytucyjnym, co bezspornie oznacza, że po stronie samego Trybunału leży obowiązek każdorazowego ustalenia, czy skarżący zainicjował także inne przewidziane przez prawo postępowanie nadzwyczajne.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, oczywiście bezzasadna jest skarga, w której:

- skarżący wskazał normatywną podstawę rozstrzygnięcia, lecz wy dobył z niej treści niemożliwe do wyprowadzenia;
- skarżący powołał konstytucyjne wzorce kontroli, ale wskazany przepis Konstytucji RP nie jest źródłem praw podmiotowych wymienianych przez skarżącego;
- skarżący wskazał normatywną podstawę rozstrzygnięcia i powołał przepis Konstytucji RP będący źródłem praw podmiotowych, jednakże zakres treściowy norm konstytucyjnych i ustawowych jest pusty;
- występuje oczywista zgodność z Konstytucją RP kwestionowanych regulacji.

W ujęciu ogólnym, za bezzasadną będzie uznana skarga, w której skarżący powołał konstytucyjne wzorce kontroli, ale wskazany przepis Konstytucji RP nie jest źródłem praw podmiotowych wymienianych przez skarżącego, w wyniku czego Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu. Orzeczenie Trybunału jest orzeczeniem w znaczeniu przyjętym przez Konstytucję RP.

W analizowanej sprawie należy się też odwołać do rozwiązań przyjętych w innych krajach. W konstytucji austriackiej przyjęto pośrednio zapisy o podstawie skargi konstytucyjnej, jednakże austriacki Trybunał Konstytucyjny szeroko ujmuje przedmiotową podstawę, jako wszelkie prawa podmiotowe w sensie formalnokonstytucyjnym. Z kolei, w Hiszpanii bezpośrednio w konstytucji i ustawie o Trybunale Konstytucyjnym ujęto podstawę skargi, wskazując odpowiednie przepisy rangi konstytucyjnej.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> W. Białogłowski, J. Sułkowski, W sprawie formalnych przesłanek skargi konstytucyjnej, P i P z 2012 r. Nr 3, poz. 100.

## REKOMENDACJE BIURA:

Problem podniesiony w petycji jest istotny oraz przełomowy z uwagi na ewentualną zmianę postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym poprzez wprowadzenie sztywnych terminów na podejmowanie przez Trybunał określonych czynności, w tym wydawanie stosownych orzeczeń w sprawie, oraz uszczegółowienie podstawy zaskarżenia skargą konstytucyjną prawomocnych orzeczeń sądowych.

Postulowana w petycji zmiana prawa ogranicza się jedynie do wprowadzenia zmian obejmujących przede wszystkim postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, jednakże pomija ustosunkowanie się do postanowień procedury cywilnej, które bezsprzecznie znajdują odzwierciedlenie w tej materii. Zgodnie z art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym „w sprawach nie uregulowanych w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego”.

Autor petycji pomija wyjątkowe usytuowanie Trybunału Konstytucyjnego w systemie prawnym oraz szczególny charakter rozpatrywanych przez Trybunał spraw. Postulowana zmiana ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może spowodować naruszenie rangi i powagi Trybunału, tym bardziej, iż podobnych ograniczeń nie sposób znaleźć choćby w postępowaniu przed Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Zdaniem Biura Komunikacji Społecznej, dokonanie zmian w zakresie postulowanym przez autora petycji doprowadzi do niespójności z regulacjami systemowymi przyjętymi przez ustawodawcę i może być sprzeczne z zasadą rzetelnej legislacji.

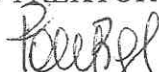
Nadto celem zasygnalizowania stwierdzić należy, że w przypadku wprowadzenia zmian w zakresie dookreślenia zwrotu „konstytucyjne wolności lub prawa”, należałoby rozważyć także ewentualną zmianę treści art. 79 Konstytucji RP. Jednocześnie prace w kierunku postulowanym w petycji powinny zostać poprzedzone konsultacjami ze środowiskami prawniczymi.

Mając na uwadze informacje przedstawione powyżej, na obecnym etapie analizy przedmiotowego zagadnienia, Biuro Komunikacji Społecznej nie dostrzega konieczności podjęcia prac legislacyjnych postulowanych w petycji. Za pozostawieniem postulatów petycji bez dalszego rozpoznania przemawia też fakt, że Sejm obecnie pracuje nad projektem „nowej” ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

OPRACOWAŁA

Monika Mosoń

DYREKTOR

  
Anna Pomianowska-Bąk

Warszawa, 25.02.2014

Wnioskodawca: Cezary P [REDACTED]

[REDACTED] Warszawa [REDACTED]

Marszałek Senatu

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

**PETYCJA**

Dot. Zmiana ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie usprawnienia tzw. wstępnego rozpoznania oraz doprecyzowania zakresu norm konstytucyjnych stanowiących podstawę zaskarżenia dla skargi konstytucyjnej.

Szanowny Panie Marszałku,

Panie i Panowie Senatorowie,

Zwracam się do Państwa o wszczęcie procedury legislacyjnej zmierzającej do ułatwienia dostępu do Trybunału Konstytucyjnego poprzez usprawnienie procedury tzw. wstępnego rozpoznania oraz zwiększenie przejrzystości zasad określających dopuszczalność wydania orzeczenia TK na skutek wniesionej skargi konstytucyjnej, co wiąże się ze zmianami w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.nr 102, poz.643 z 2000 r , z późn.zm).

W tej pierwszej kwestii należy odnieść się do praktyki Trybunału, której doświadczyłem. Otóż Trybunał z nieznanymi szerszej publiczności przyczyn

różnicuje okres wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych oraz wniosków o zbadanie zgodności aktów prawnych z aktami wyższego rzędu. Osobiście doświadczyłem rozpoznania jednej ze skarg już po 4 miesiącach, a w Trybunale jest też skarga, która po ponad roku czasu spotkała się z postanowieniem o odmowie nadania jej dalszego biegu a zażalenie na to postanowienie zostało rozpoznane po następnym roku. Śmiem twierdzić, iż wnioski Prezydenta są wstępnie „załatwiane” w znacznie szybszym tempie.

Następnie należy wskazać, iż na tzw. wstępne rozpoznanie składa się ograniczony zakres nieskomplikowanych czynności. Trybunał oprócz formalnej poprawności wniosku lub skargi – zbadanie przymiotu stron, prawidłowość określenie przedmiotu skargi (zaskarżonej normy/aktu) oraz doboru wzorców konstytucyjnych i uzasadnienia, bada, w przypadku skargi konstytucyjnej, czy dochowano 3 – miesięczny termin na wniesienie skargi, następnie czy zaskarżona norma stanowiła podstawę wydania ostatecznego rozstrzygnięcia oraz czy prawidłowo określono naruszenie praw i wolności konstytucyjnych oraz sposobu ich naruszenia w danej sprawie. Merytoryczne decyzje dotyczące poprawności w powyższym zakresie mogą być przygotowywane przez asystentów/ referendarzy / zespół wstępnej analizy, w sytuacji , gdy sędziowie Trybunału doświadczają nadmiaru pracy. Wychwycenie błędów i przygotowanie orzeczenia odmownego przez odpowiedni personel, tak jak ma to miejsce w Parlamencie (Biuro Legislacyjne, Biura Analiz Sejmowych) nie jest czynnością skomplikowaną. W związku z powyższym, Trybunał jest w stanie dokonywać tzw. wstępnego rozpoznania w LIMITOWANYM OKRESIE CZASU.

Koniecznym jest więc modyfikacja art. 36 ustawy o TK, w którym powinny znaleźć się terminy na wydanie przez Trybunał odpowiednich decyzji.

Moim zdaniem należałoby określić, iż Trybunał ma 1 miesiąc na wychwycenie błędów formalnych. Art. 36 ust.2 mógłby wówczas brzmieć:

Jeżeli wniosek nie odpowiada warunkom formalnym, sędzia Trybunału WYDAJE ZARZĄDZENIE W TERMINIE DO 1 MIESIĄCA OD DATY WPŁYWU WNIOSKU i wzywa do usunięcia braków w terminie 7 dni od daty zawiadomienia.

Następnie należałoby określić, iż Trybunał ma 2 miesiące na wydanie postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi/skardze. Art. 36 ust. 3 mógłby wówczas brzmieć:

Gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny lub braki nie zostały usunięte w określonym terminie, sędzia Trybunału wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu W TERMINIE DO 2 MIESIĘCY OD DATY WPŁYWU WNIOSKU ALBO DATY UZUPEŁNIENIA BRAKÓW FORMALNYCH WNIOSKU

Oraz 3 miesiące (orzeka 3-osobowy skład) na rozpoznanie zażalenia na postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi/skardze. Art. 36 ust. 6 mógłby wówczas brzmieć:

Po stwierdzeniu, że zażalenie zostało wniesione w terminie, prezes Trybunału kieruje je do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym przez Trybunał i wyznacza termin rozpoznania W OKRESIE DO 3 MIESIĘCY OD DATY WPŁYWU ZAŻALENIA.

Drugie zagadnienie wiąże się z koniecznością modyfikacji art. 47 ust.1 pkt 2 ustawy o TK.

Aktualnie brzmienie :

wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone

Problem jaki się pojawia to brak precyzyjnego określenia, które normy konstytucyjne mogą stanowić podstawę skargi konstytucyjnej.

Dla kontrprzykładu podnoszę, iż Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec precyzuje w art. 93

1) Federalny Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o:

4a. o skargach konstytucyjnych, wniesionych przez każdego, kto uważa, że jego prawa podstawowe ( WYMIENIONE W ROZDZ.1 – ART. 1 DO 19 – PRZYP. AUTORA) lub jedno z praw zapisanych w art. 20 ust. 4, art. 33, 38, 101, 103 i 104 zostało naruszone przez władzę publiczną;

Podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej w RFN jest więc naruszenie zamkniętego katalogu artykułów ustawy zasadniczej, określających przede wszystkim prawa podstawowe.

W Polsce zarówno ustrojodawca jak i ustawodawca pozostawia de facto Trybunałowi ocenę, które wzorce konstytucyjne mogą stanowić podstawę skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej. Trybunał wykreował poglądy w tym zakresie, które stanowią praktykę orzeczniczą. Problemem szczególnie „dokuczliwym” są poglądy Trybunału, iż mianowicie tylko w wyjątkowych sytuacjach możliwym jest podniesienie art. 2, art. 32 ust.2 i art. 31 ust.3 jako wzorców konstytucyjnych. I tak Trybunał w uzasadnieniach postanowień o odmowie nadania dalszego biegu przytacza orzeczenie pełnego składu z dnia 23 stycznia 2002 roku – Ts. 105/00 (art.2), które „stanowi”, iż zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej mogą zostać wyjątkowo przyjęte za samoistny wzorzec kontroli , tylko gdy skarżący wskaże wynikające z tych zasad konkretne prawa lub wolności mające postać normatywnych praw podmiotowych. Następnie Trybunał przytacza postanowienie z 24.10.2001 roku (SK 10/01) w którym uznał, iż art. 32 wyraża zasadę ogólną a prawo do równego traktowania przysługuje w związku z konkretnymi normami prawnymi. Uznano, iż art. 32 ust.2 jest „metaprawem” i powinien być powiązany z innymi wzorcami konstytucyjnymi. Natomiast w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2001 roku – sygn..akt SK 26/01 Trybunał dopuszcza łączne podniesienie art. 2 i art. 32 ust.2 Konstytucji jako podstaw skargi konstytucyjnej:

„Wymaga więc rozważenia, czy art. 32 Konstytucji może współwystępować jako wzorzec konstytucyjny w ramach skargi konstytucyjnej wspólnie z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza wyjątkowo możliwość powołania się w treści skargi konstytucyjnej na zasady ustrojowe, które stanowią podstawę dla rekonstrukcji prawa podmiotowego

Praktyka orzecznicza wskazuje jednakże, iż takie wyjątki w zasadzie nie występują. Dla przykładu załączam ostatnie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2014 roku – sygn..akt Ts 20/12 wraz z poprzedzającym zażaleniem. Problem jest banalny. Zaskarżone rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy różnicuje podmioty, które zyskują lub też nie uprawnienie do składania uzupełnienia braków formalnych wniosków o dofinansowanie oraz dyskryminuje osoby niepełnosprawne i mieszkańców małych miejscowości, gdyż data stempla pocztowego nie jest uznawana za podstawę kalkulacji terminów a jedynie data faktycznego wpływu wniosku do sekretariatu. Jediną drogą, w tej sprawie, zaskarżenia owego przepisu pozostaje wniosek organów Państwa wymienionych w art. 190 ust.1 Konstytucji, gdyż Trybunał uznał, iż art. 2, art. 32 ust.2 i art. 31 ust.3 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej.

W związku z powyższym zasadnym jest postulat doprecyzowania zakresu norm konstytucyjnych, które mogą stanowić podstawę skargi konstytucyjnej na wzór rozwiązań z RFN. Wówczas to art. 47 ust.1 pkt 2 ustawy o TK mógłby otrzymać następujące brzmienie

wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, ZAPISANE W ART. 1, ART.2, ART.5, ART.6, ART. 7, ART.11, ART.12, ART.13, ART.14, ART. 18, ART.19, ART. 20, ART. 21, ART. 22, ART. 23, ART. 24 ORAZ ART. 30- DO 81 KONSTYTUCJI i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone

Powyższa propozycja zwiększa przejrzystość zasad określających dopuszczalność wydania orzeczenia TK na skutek wniesionej skargi konstytucyjnej i stanowi odpowiedź na określoną w art. 79 ust.1 Konstytucji delegację dla ustawodawcy doprecyzowania w ustawie zasad określających podstawy skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej. Niewątpliwie dobór wzorców konstytucyjnych powinien stanowić przedmiot „zarliwych” dyskusji.

W związku z powyższym wnioskuję aby Pan Marszałek skierował wniosek do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji celem podjęcia decyzji o



rozpatrzeniu petycji a następnie podjęciu uchwały o podjęciu postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o TK.

Z poważaniem,

Cezary P [REDACTED]

PS. Zgłaszam gotowość do uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym, jeśli Komisja uzna podjąć rzeczoną uchwałę na podstawie art. 80 pkt 1b Regulaminu Senatu.

Załącznik:

1. Postanowienie TK z dnia 18.02.2014 – sygn..akt Ts 20/12
2. Zażalenie z dnia 29 kwietnia 2013 roku – sygn..akt Ts 20/12