

SKARGA KONSTYTUCYJNA  
WSTĘPNE ROZPOZNANIE

Żonie i Córce

Lech Jamróz

SKARGA  

---

KONSTYTUCYJNA  
WSTĘPNE ROZPOZNANIE



**Temida2**

Białystok 2011

© Copyright by Temida 2

Białystok 2011

**Rada programowa Wydawnictwa Temida 2:**

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Świączkowska, Bogdan Wierzbicki

**Redaktor naukowy wydawnictwa:** Halina Świączkowska

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–89620–95–8

Recenzenci:

*Mirostaw Granat, Piotr Tuleja*

Opracowanie graficzne i typograficzne:

*Katarzyna Frąckiewicz*

Projekt okładki:

*Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna:

*Jerzy Banasiuk*

Korekta:

*Bogumiła Manciewicz*

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym

Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

## Spis treści

Wykaz skrótów.....	7
Wstęp.....	9

### Rozdział I

#### MODEL POLSKIEJ SKARGI KONSTITUCYJNEJ NA TLE PORÓWNAWCZYM

1. Pojęcie skargi konstytucyjnej i jej geneza.....	13
2. Modele skargi konstytucyjnej. Zróżnicowania i typologie.....	19
3. Geneza skargi konstytucyjnej w prawie polskim.....	27

### Rozdział II

#### OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA WSTĘPNEGO ROZPOZNANIA SKARGI KONSTITUCYJNEJ

1. Cel i zasady wstępnego rozpoznania.....	35
2. Przesłanki formalne złożenia skargi.....	58
3. Określenie kręgu podmiotów legitymowanych do wnoszenia skarg konstytucyjnych.....	68

### Rozdział III

#### OSTATECZNE ORZECZENIE JAKO PRZESŁANKA MATERIALNA SKARGI KONSTITUCYJNEJ

1. Ostateczne orzeczenie w przepisach dotyczących skargi.....	82
2. Rozumienie ostateczności orzeczeń w postępowaniu cywilnym....	95
3. Rozumienie ostateczności orzeczeń w postępowaniu karnym.....	103
4. Rozumienie ostateczności orzeczeń w postępowaniu administracyjnym.....	109

## Rozdział IV

### ZASKARŻONY AKT PRAWNY PRZESŁANKĄ MATERIALNĄ SKARGI KONSTITUCYJNEJ

1. Interpretacja sformułowania „ustawa lub inny akt normatywny”. 116
2. Przepis prawny a norma prawna. Kontrola konstytucyjności treści normatywnej przepisu w postępowaniu skargowym..... 128
3. Zaskarżenie przepisu obowiązującego (wraz z wyjątkiem wynikającym z przepisu art. 39 ust. 3 ustawy) ..... 143
4. Problematyka aktów prawa miejscowego jako przedmiotu kontroli w postępowaniu skargowym ..... 152
5. Kwestia dopuszczalności inicjowania skargą konstytucyjną aktów prawa międzynarodowego..... 160

## Rozdział V

### NARUSZENIE PRAWA I WOLNOŚCI KONSTITUCYJNEJ JAKO PRZESŁANKA MATERIALNA SKARGI KONSTITUCYJNEJ

1. Konstytucyjne prawo lub wolność jako wzorzec kontroli konstytucyjnej..... 167
  2. Skarga konstytucyjna a ochrona wolności i praw nienormowanych w rozdziale II Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. .... 178
  3. Wskazanie sposobu naruszenia ..... 189
  4. Szczególne miejsce niektórych przepisów konstytucyjnych jako wzorców konstytucyjnych w postępowaniu skargowym..... 194
  5. Naruszenie konstytucyjnych praw ekonomicznych, socjalnych lub kulturalnych jako przesłanka wniesienia skargi konstytucyjnej ..... 207
- Zakończenie ..... 214
- Bibliografia ..... 231
- Aneksy ..... 250

## Wykaz skrótów

Biuro	– Biuro Trybunału Konstytucyjnego
Dz.U.	– Dziennik Ustaw RP
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
kc.	– Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93; ze zm.)
KKZN	– Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego
k.p.a.	– Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
kpc.	– Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296)
kpk.	– Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555)
M.P.	– Dziennik Urzędowy RP „Monitor Polski”
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy
p.p.s.a.	– Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)
ustawa	– ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.)
Prezes	– Prezes Trybunału Konstytucyjnego
PKWN	– Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
regulamin	– Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. Nr 72, poz. 720)
p.u.s.a.	– Ustawa z dnia 25 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269)

s.k.o.	– samorządowe kolegia odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
statut	– Statut Biura Trybunału Konstytucyjnego (Załącznik do Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 4 lutego 2002 r., zmienionej Uchwałą z dnia 18 maja 2004 r.)
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
Zespół	– Zespół Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków



## WSTĘP

Jedną z form działalności Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, obok badania konstytucyjności aktów normatywnych (czyli badania zgodności przepisów prawnych z przepisami wyższego rzędu, a właściwie – badania zgodności norm prawnych niższego rzędu z normami prawnymi wyższego rzędu), jest orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych. Kompetencję tę ustrojodawca przyznał Trybunałowi w 1997 roku na mocy przepisu art. 188 pkt 5 w zw. z art. 79 Konstytucji RP. W tych państwach, w których istnieje odrębny organ powołany do badania konstytucyjności aktów prawnych (sąd konstytucyjny, trybunał konstytucyjny), instytucja skargi konstytucyjnej jest jedną z gwarancji ochrony wolności i praw człowieka i obywatela przed naruszeniami ze strony władz publicznych.

Problematyka skargi konstytucyjnej była poruszana wielokrotnie w różnego typu opracowaniach: monografiach, pracach zbiorowych, a także w artykułach, studiach, glosach i innych publikacjach. Instytucja skargi konstytucyjnej pozostaje też nieprzerwanie przedmiotem zainteresowań wybitnych przedstawicieli nauki, nierzadko także praktyków w zakresie jej stosowania lub stosowania prawa w ogóle. Jednym z powodów tych zainteresowań jest zapewne okoliczność, iż skarga pozostaje wciąż jeszcze nową instytucją w Polsce. Praktyka natomiast ujawnia kolejne istotne kwestie, do których odnoszą się na bieżąco przedstawiciele doktryny. Innym powodem jest również to, że skarga stanowi doniosłą rolę w zakresie ochrony wolności i praw człowieka i obywatela (funkcja ochronna i gwarancyjna skargi).

Wskazane wyżej opracowania dotyczą wielu aspektów skargi konstytucyjnej. Występują prace dotyczące ogólnej charakterystyki skargi konstytucyjnej bądź też wybranych zagadnień związanych ze skargą, a także różnych kwestii porównawczych. Można jednak stwierdzić, że w większości prac poświęconych skardze konstytucyjnej autorzy skupiają relatywnie niewiele uwagi na problematyce wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Zazwyczaj sfera wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych umyka uwadze komentatorów działalności Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ nie jest to *sensu stricto* sfera orzecznictwa Trybunału; Trybunał bowiem rozstrzyga w tej fazie o nadaniu lub nienadaniu biegu skardze konstytucyjnej. Poprzez ocenę spełnienia wszystkich wymogów (przesłanek materialnych i formalnych) decyduje o tym, czy dana skarga konstytucyjna będzie rozpoznawana merytorycznie (nadany bieg), czy też nie (odmowa nadania biegu).

Wstępne rozpoznanie skarg konstytucyjnych jest obligatoryjnym etapem postępowania w Trybunale. Dotyczy ono zresztą także składanych w trybie tzw. kontroli abstrakcyjnej niektórych wniosków o zbadanie konstytucyjności przepisów prawnych<sup>1</sup>. Prezentowana praca nie obejmuje problematyki wstępnego rozpoznania wniosków.

We wstępnym rozpoznaniu Trybunał dokonuje wstępnej kontroli skarg. Etap wstępnego rozpoznania w postępowaniu skargowym służy eliminacji skarg oczywiście bezzasadnych oraz tych, które z powodu materialnych (konstrukcyjnych) oraz formalnych braków nie mogą być przedmiotem merytorycznej kontroli w Trybunale Konstytucyjnym. W rezultacie tej kontroli decyduje o przekazaniu skarg do dalszego rozpoznania bądź też odmawia konkretnym skargom nadania dalszego biegu.

W porównaniu do merytorycznego etapu rozpoznania skarg charakter wstępnego rozpoznania jest odmienny. Inny jest także jego cel (selekcja skarg konstytucyjnych). Etap wstępnego rozpoznania, mimo iż od strony formalnej polega na nadaniu bądź nienadaniu skargom dalszego biegu, pełni jednak istotną rolę w postępowaniu ze skargami konstytucyjnymi w Trybunale. W znacznej mierze decyduje bowiem o tym, w jakim zakresie i w jaki sposób realizowana jest ochrona praw i wolności człowieka i obywatela.

Ideą przewodnią pracy jest próba dokonania oceny, w jaki sposób przyjęty w Polsce model skargi konstytucyjnej (porównawczo ujmując, stosunkowo wąski) funkcjonuje w praktyce.

---

1 Wstępne rozpoznanie dotyczy wniosków składanych przez: 1) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego; 2) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych; 3) kościoły i inne związki wyznaniowe.

Model polskiej skargi konstytucyjnej określają: Konstytucja RP oraz ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis art. 79 Konstytucji tworzy konstrukcję polskiej skargi konstytucyjnej. Określa podstawowe, materialne przesłanki skargi. W ustawie natomiast sprecyzowane zostały pozostałe wymogi, które winien spełnić skarżący; są to głównie wymogi formalne, w tym termin do wniesienia skargi.

Poszczególne przesłanki materialne (konstrukcyjne) wskazane w Konstytucji będą przedmiotem głównych badań w pracy. Analiza tych przesłanek tworzy zasadniczą strukturę pracy; poświęcono im odrębne rozdziały (III–V). Poprzedzający je rozdział II dotyczy ogólnej charakterystyki etapu wstępnego rozpoznania. W rozdziale tym dokonano podziału przesłanek skargi na te, które mają charakter materialny (konstrukcyjny) oraz na te o charakterze formalnym. Omówione w nim także zostało zagadnienie zakresu podmiotowego skargi konstytucyjnej. Kolejne rozdziały dotyczą: zagadnienia ostatecznego charakteru orzeczenia jako przesłanki materialnej skargi (III), objęcia zaskarżeniem aktu prawnego (normatywnego) jako przesłanki materialnej (IV) oraz naruszenia prawa lub wolności konstytucyjnej jako dalszej przesłanki materialnej skargi (V).

Każdy z omawianych rozdziałów mieści szerokie przedstawienie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do kwestii poruszanych w każdym z nich. Praktyka Trybunału w odniesieniu do rozpoznania wstępnego stanowi niezbędną bazę analiz. Warto wspomnieć o tym, że postanowienia Trybunału podjęte w wyniku wstępnego rozpoznania publikowane są w oddzielnej serii orzecznictwa (część „B” wspólnie z postanowieniami wieńczącymi fazę wstępnego rozpoznania w sprawach tzw. wnioskowych).

W październiku 2010 roku minęło trzynaście lat orzekania Trybunału Konstytucyjnego w sprawach skarg konstytucyjnych. Okres ten pozwala na sformułowanie pewnego *quantum* uwag w zakresie stosowania przepisów statuujących tę instytucję, a także przepisów kształtujących charakter polskiej skargi. Praca niniejsza stanowi zarazem próbę oceny rzeczywistej realizacji funkcji, jaką skarga konstytucyjna pełni w demokratycznym państwie prawnym. Praca jest syntetyczną próbą oceny funkcjonowania unormowań prawnych i praktyki polskiego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wstępnego rozpoznania skarg

konstytucyjnych. Zgodnie z założeniem, prezentowany tekst, oprócz wybranych kwestii omówionych w rozdziale I i II nie ma charakteru porównawczego.

\* \* \*

Niniejsza monografia stanowi uzupełnioną wersję rozprawy doktorskiej: *Wstępne rozpoznanie skarg konstytucyjnych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, przygotowanej pod kierunkiem Profesora dr hab. Mariana Grzybowskiiego, a następnie obronionej w czerwcu 2008 roku na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Serdecznie dziękuję Promotorowi za poświęcony mi czas oraz wszechstronną pomoc, której doświadczyłem w trakcie opracowywania tekstu dysertacji.

Dziękuję także Recenzentom w przewodzie doktorskim: Profesorowi dr hab. Mirosławowi Granatowi i Profesorowi dr hab. Piotrowi Tulei. Jestem wdzięczny za wszystkie uwagi i sugestie. Ich uwzględnienie niewątpliwie przyczyniło się do zwiększenia wartości merytorycznej tekstu.

W tym miejscu pragnę także wyrazić serdeczne podziękowanie za uwagi i wskazówki Profesorowi zw. dr hab. Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu, pod którego kierunkiem i z którego inspiracji rozpocząłem prace nad prezentowanym zagadnieniem.

Zespołowi Wstępnego Rozpoznania Skarg Konstytucyjnych i Wniosków kierowanemu przez Profesora dr hab. Piotra Tuleję dziękuję za życzliwość i pomoc.

Odrębne podziękowania składam Dziekanowi Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Profesorowi dr hab. Leonardowi Etełowi za umożliwienie opublikowania niniejszego tekstu w Wydawnictwie Temida 2 oraz Redaktorowi Naczelnemu Panu Jerzemu Banasiukowi.

Żonie, Rodzicom i Teściom dziękuję za cierpliwość i wsparcie.