

Marzena Laskowska

Skarga konstytucyjna w dobie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

1. Skarga konstytucyjna została włączona do polskiego porządku prawnego mocą Konstytucji RP z 1997 r., której art. 79 dał podstawy i wyznaczył zasadnicze ramy funkcjonowania tej instytucji. Charakter skargi konstytucyjnej współkształtują również inne przepisy ustawy zasadniczej, w tym przede wszystkim te, które determinują pozycję ustrojową, sposób działania oraz skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W granicach wytyczonych przez te regulacje, w pewnym stopniu dodatkowo zawężonych przyjętymi przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniami międzynarodowymi¹, ustawodawcy przysługuje swoboda legislacyjna w zakresie sposobu unormowania organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed nim. Na tym nie wyczerpują się możliwości modelowania tytułowej instytucji prawnej. Na ostateczny obraz skargi konstytucyjnej wpływ bowiem posiada również sam Trybunał Konstytucyjny i to na dwóch poziomach. Po pierwsze, pewną rolę odgrywa jego prawodawstwo wewnętrzne, w tym przede wszystkim regulamin Trybunału Konstytucyjnego. Po drugie, istotne znaczenie ma praktyka stosowania prawa, i to nie tylko ta, która znajduje odzwierciedlenie w treści wyroków TK co do meritum problemów konstytucyjnych podnoszonych przez skarżących oraz w treści postanowień podejmowanych przez

1 Zob. M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga...*, s. 67–75.

TK przede wszystkim w sprawie dopuszczalności poszczególnych skarg konstytucyjnych. Kolejną, choć trudniejszą do wykazania determinantę stanowi ta praktyka, która – nie przyjmując sformalizowanej postaci – jest możliwa do zrekonstruowania jedynie na podstawie pewnych jej przejawów i skutków pośrednich.

W tym kontekście cztery lata obowiązywania Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym² oraz niewiele krócej – Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego³, jak też funkcjonowanie pod rządami wspomnianych aktów normatywnych nowego pod względem personalnym składu TK⁴, to okoliczności skłaniające do ustalenia obszaru oraz analizy kierunku przekształceń, jakim w ostatnim czasie uległa skarga konstytucyjna.

2. Niezależnie od zmiany tytułu, wynikającej z zawężenia przedmiotu regulacji, oraz odmiennej systematyki wewnętrznej, nowa ustawa o TK jest – pod względem zawartości normatywnej – w dużej mierze zaledwie powtórzeniem starej ustawy o TK z 1997 r.⁵ Twórcy aktualnej ustawy o TK w zakresie odnoszącym się do skargi konstytucyjnej nie skorzystali z najbardziej reformatorskich rozwiązań przyjętych w ustawie o TK z 2015 r., pomimo iż zostały one ukształtowane pod wpływem wcześniejszych, wieloletnich doświadczeń wynikających ze stosowania ustawy o TK z 1997 r. i miały stanowić remedium na dostrzeżone na jej tle słabości i niedoskonałości. Przede wszystkim ustawodawca odszedł od *novum*, polegającym na nadaniu wstępnemu rozpoznaniu skargi konstytucyjnej

2 Dz.U. 2019, poz. 2393, tekst jedn. (dalej: ustawa o TK).

3 Załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, M.P. poz. 767 (dalej: regulamin TK).

4 W chwili oddawania tekstu do druku w skład TK wchodził tylko jeden sędzia TK, którego kadencja obejmowała okres obowiązywania Ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. nr 102, poz. 643 ze zm. (dalej: ustawa o TK z 1997 r.), uchylonej przez art. 138 Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 1064 (dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

5 Jak wskazano w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 963, Sejm VIII kadencji): „Podstawową odrębnością w stosunku do aktów normatywnych obowiązujących w latach 1997–2016 r. jest to, że z ustawy wyłączono materię dotyczącą statusu sędziego TK” – chodzi tu o Ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. 2018, poz. 1422, tekst jedn.

charakteru postępowania jednoinstancyjnego, w ramach którego postanowienie o nadaniu dalszego biegu albo o odmowie podejmowały składy liczące trzech sędziów TK⁶. Odstąpiono także od szczególnej postaci zbędności wydania orzeczenia, czyli niewystępowania istotnego zagadnienia prawnego, wymagającego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, którą to przesłankę umorzenia postępowania wprowadziła ustawa o TK z 2015 r.⁷

Niemniej kilka nowych rozwiązań z tej ustawy zostało przechwyconych wprost lub potraktowanych jako inspiracja dla utworzenia zbliżonych regulacji w obowiązującej ustawie o TK. Ewidentnym tego przykładem są przepisy określające przesłanki formalne skargi konstytucyjnej, które na wzór ustawy o TK z 2015 r.⁸ zostały doprecyzowane oraz rozbudowane. Do nowych (w stosunku do ustawy o TK z 1997 r.) wymogów należą:

1. Udokumentowanie daty doręczenia skarżącemu wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, które przesądzają o wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana.
2. Poinformowanie, czy od takiego orzeczenia skarżący wniósł nadzwyczajny środek zaskarżenia.
3. Dołączenie do skargi pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia i wniesienia tego środka prawnego, a także reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym⁹.

Przepisy ustawy o TK recypowały również przewidziane w akcie prawnym z 2015 r. regulacje (których brak wcześniej był kompensowany

6 Zob. art. 77 w związku z art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o TK z 2015 r. Szerzej na temat tej procedury zob. B. Szepietowska, *Zasady...*, s. 375–379. Przyczyny rezygnacji z procedury zażalenkowej, przy jednoczesnym powierzeniu wstępnego rozpoznania trzyosobowym gremiom orzekającym, szczegółowo przedstawia uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590, Sejm VIII kadencji).

7 Zob. art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. Krytycznie o tej przesłance umorzenia postępowania przed TK na etapie prac legislacyjnych zob. M. Laskowska, A. Herbet, *Opinia...*, s. 148–149. W piśmiennictwie oceniono, że: „Jest to istotne rozszerzenie kompetencji TK pozwalające na selekcję wszystkich rozpoznawanych spraw na podstawie oceny wagi i znaczenia występujących w nich zagadnień prawnych. (...) ujęcie zawarte w ustawie o TK jest bardzo szerokie i w całości pozostawia orzecznictwu zdefiniowanie pojęcia istotnego zagadnienia prawnego” – L. Garlicki, M. Derlatka, *Nowa...*, s. 43.

8 Na temat innowacji wprowadzonych w tym zakresie przez ustawę o TK z 2015 r. oraz przyczyn ich dokonania zob.: B. Szepietowska, *Zasady...*, s. 372–374; A. Michalak, K. Pilewska, *Skarga...*, s. 104–106.

9 Artykuł 53 ust. 1 pkt 5 i 6 oraz art. 53 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 44 ust. 1 ustawy o TK.

posiłkowo stosowaną Ustawą z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego) doprecyzowujące kwestię wznowienia biegu terminu na złożenie skargi po jego zawieszeniu z powodu wystąpienia przez skarżącego do sądu o ustanowienie pełnomocnika z urzędu¹⁰ oraz stanowiące podstawę zawieszenia postępowania przed Trybunałem do czasu rozpoznania przez Sąd Najwyższy nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jeżeli został on wniesiony równoległe ze skargą konstytucyjną¹¹.

Ponadto w ustawie o TK rozbudowano spektrum przesłanek umożliwiających rozpoznanie sprawy co do meritum na posiedzeniu niejawnym¹². Aktualnie zastosowanie tego wariantu wymaga, aby:

1. Pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowiły wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.
2. Sprawa dotyczyła zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału.
3. Z pisemnych stanowisk wszystkich uczestników postępowania bezspornie wynikało, że akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją¹³.

Zabieg polegający na skumulowaniu dwóch przesłanek przewidzianych w art. 93 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. oraz przesłanki istniejącej pierwotnie (wskazanej w art. 59 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r.), którą miały one zastąpić, przyniósł rezultat zasługujący na negatywną ocenę z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji. Zakresy zastosowania tych przepisów, w przypadku spraw zainicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej,

10 Artykuł 44 ust. 3 ustawy o TK. Nowa regulacja nie usunęła jednak wszystkich wątpliwości. Nadal brak jednoznaczności co do wpływu, jaki na bieg terminu na wniesienie skargi konstytucyjnej ma zmiana pełnomocnika z urzędu (zob. postanowienia TK z 15 stycznia 2020 r. oraz 22 lipca 2020 r., Ts 70/18, które poprzedzały oczekującą na rozstrzygnięcie sprawę SK 84/20).

11 Artykuł 78 ustawy o TK. Zob. także § 23 regulaminu TK.

12 Artykuł 59 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r. przewidywał możliwość rozpoznania wyłącznie skarg konstytucyjnych na posiedzeniu niejawnym, jeżeli z przedstawionych na piśmie stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynikało, że akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją.

13 Zob. art. 92 ust. 1 ustawy o TK.

zazębiają się, co musi wywoływać wątpliwości interpretacyjne. Wymaga również odnotowania, że ustawodawca uzależnił rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym – także wówczas, gdyby zastosowanie tego trybu miało wynikać z wystarczającego wyjaśnienia zagadnienia prawnego w dotychczasowym dorobku orzecznictwa TK – od uprzedniego przedstawienia stanowiska przez wszystkich uczestników postępowania¹⁴.

Pewne modyfikacje, jakim poddano postępowanie ze skargami konstytucyjnymi, wynikają z przepisów nowego regulaminu TK. Ponieważ jest to akt normatywny o charakterze wewnętrznie obowiązującym, pozostaje bez wpływu na sytuację prawną (sferę praw i obowiązków) podmiotów wnoszących skargi oraz innych uczestników postępowania przed TK. Nie można jednak kwestionować oddziaływania regulaminu TK na bieg spraw, jako że kształtuje on wewnętrzne zasady m.in. postępowania ze skargami konstytucyjnymi, prowadzenia narady, przygotowania i przebiegu rozprawy (posiedzenia niejawnego) oraz sporządzania uzasadnienia orzeczeń. Organizacja pracy w Trybunale Konstytucyjnym – zwłaszcza wobec braku ustawowego terminu na wstępną kontrolę oraz terminu na rozpoznanie skargi konstytucyjnej – ma decydujący wpływ na tempo wydawania wyroków i postanowień, które jest istotnym parametrem przy ocenie efektywności omawianej instytucji ochrony praw i wolności konstytucyjnych. Należy również mieć na uwadze, że część przepisów regulaminu TK może być rozpatrywana jako niedopuszczalna ingerencja w sferę niezawisłości sędziów, co z kolei może ważyć na treści rozstrzygnięć zapadających w następstwie rozpoznania skargi konstytucyjnej¹⁵. Ramy artykułu nie pozwalają jednak na analizę treści aktualnego regulaminu TK, zaś weryfikacja jego faktycznego stosowania napotkałaby dodatkowe trudności w postaci ograniczonej dostępności materiałów obrazujących praktykę.

3. Wziąwszy pod uwagę zarysowane modyfikacje w obrębie podstaw prawnych skargi konstytucyjnej należy ustalić, czy w okresie obowiązywania nowej ustawy o TK doszło do jakichś zauważalnych zmian lub

14 Zob. art. 92 ust. 2 ustawy o TK.

15 Na ten temat zob. *Piotra Tulei Stanowisko w sprawie projektu regulaminu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2017 r.*, < <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/1214> >, dostęp: 16 grudnia 2020 r.

powstania niewystępujących wcześniej tendencji w jej funkcjonowaniu. Punktem odniesienia dla takich analiz powinna przy tym być ta postać omawianej instytucji prawnej, którą ukształtowała ustawa o TK z 1997 r. Późniejsze dwa akty ustawowe zostały bowiem uchylone bądź istotnie znowelizowane zbyt szybko¹⁶, by ich stosowanie dało reprezentatywne rezultaty. Dynamika w tym obszarze nie pozwoliła na ugruntowanie się praktyki orzeczniczej ani miarodajną ewaluację funkcjonalności przyjętych rozwiązań¹⁷.

Minione cztery lata umożliwiły zebranie doświadczeń, których skala upoważnia do sformułowania wniosku, że instytucja skargi konstytucyjnej uległa przeobrażeniom nie tylko w warstwie normatywnej.

Po pierwsze, udostępnione przez Trybunał Konstytucyjny statystyki pozwalają dostrzec, że od 2016 r. (włącznie) wyraźnie zmalała liczba spraw wnoszonych w trybie skargi konstytucyjnej. O ile w 2015 r. było tych skarg 442, o tyle w 2016 r. – 293, w 2017 r. – 243, w 2018 r. – 211, a w 2019 r. – 193, co daje o połowę mniejszy wpływ niż w 2015 r.¹⁸ Szacując tegoroczny wpływ w oparciu o numery sygnatur postanowień wydawanych w toku wstępnego rozpoznania, należy się spodziewać, że w 2020 r. nie będzie się on plasował na wyższym pułapie (jego poziom *in casu* może stanowić również efekt uboczny mniejszej liczby wyroków wydawanych w postępowaniach sądowych, w związku z COVID).

W tych okolicznościach nie tylko warto, ale wręcz trzeba podjąć próbę ustalenia, jakie są przyczyny tak radykalnego spadku zainteresowania skargą konstytucyjną. Z uwagi na wyraźną cezurę czasową omawianego zjawiska (które, chociaż ma progresywny charakter, nie rozwijało się stopniowo), trudno ten stan tłumaczyć zmniejszeniem się liczby występowania przypadków niezgodności prawa z Konstytucją albo wzrostem

16 Ustawa o TK z 2015 r., zanim została uchylona mocą Ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (którą zastąpiła ustawa o TK, wymieniona w przypisie 2), była trzykrotnie poddana nowelizacji (ustawą z dnia 19 listopada 2015 r., ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. i ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r.).

17 Częściowe badania w tym obszarze przeprowadzili B. Szepietowska oraz M. Ziółkowski. Ich wyniki prezentuje Raport Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego pt. *Funkcjonowanie...*

18 Dane przedstawione w artykule pochodzą z *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, obejmujących lata 2015–2019 oraz z bazy orzeczeń zamieszczonej na stronie internetowej TK.

przeświadczenia obywateli o hierarchicznej zgodności w obrębie systemu prawa. Nie można także dostrzec związku zmniejszenia się popularności tego środka ochrony praw i wolności konstytucyjnych z obowiązywaniem nowej ustawy o TK, bowiem regulacje dotyczące organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie zostały zmodyfikowane (o czym była mowa) w taki sposób ani w takim zakresie, który mógłby zniechęcać do sięgania po skargę konstytucyjną. W szczególności za barierę w tym względzie nie powinno być uznawane wspomniane wyżej uszczegółowienie oraz uzupełnienie przez ustawodawcę przesłanek formalnych skargi konstytucyjnej. Zabieg ten miał wszak na celu usprawnienie przebiegu wstępnego rozpoznania tego rodzaju wystąpień, chociaż, jak się okazało w praktyce, nie wyeliminował potrzeby korzystania z tzw. procedury naprawczej (polegającej na wezwaniu skarżącego przez TK do usunięcia braków formalnych wniesionego pisma). A zatem spadek powodzenia, jakim cieszyła się skarga konstytucyjna, musi mieć inne, pozaprawne – a w każdym razie pozaustawowe – źródło, do czego przyjdzie jeszcze nawiązać w dalszej części artykułu.

Po drugie, wyraźną popularnością cieszy się ewentualność kontrolowania hierarchicznej zgodności norm prawnych na posiedzeniach niejawnych TK¹⁹. W 2017 r. spośród spraw wszczętych na podstawie skarg konstytucyjnych, a przy tym zakończonych wyrokiem, na rozprawie rozpatrzono trzy, zaś na posiedzeniu niejawnym – dziewięć spraw; w 2018 r. na rozprawie – pięć spraw, na posiedzeniu niejawnym – trzynaście spraw; w 2019 r. na rozprawie – jedną sprawę, na niejawnym – trzynaście spraw. W 2020 r., chociaż ogólnie zapadło mniej wyroków, ich liczba była wystarczająca, by dostrzec utrzymującą się przewagę rozstrzygnięć wydawanych przez TK na posiedzeniach niejawnych (osiem spraw), w porównaniu z rozprawami (dwie sprawy).

19 Jak już była o tym mowa, znaczącego ograniczenia obligatoryjności rozprawy dokonała ustawa o TK z 2015 r. Rozwiązanie to w piśmiennictwie uznano za słuszne, gdyż, jak przewidywali autorzy: „pozwoли na szybsze i sprawniejsze rozstrzygnięcie spraw, zwłaszcza że nie mało z tych spraw dotyczy kwestii szczegółowych i dość oczywistych w świetle istniejącego orzecznictwa. Trzeba też mieć na względzie praktykę przygotowywania rozstrzygnięć przez TK, gdzie rozprawa stanowi podsumowanie ciągu posiedzeń niejawnych poświęconych omawianiu kolejnych projektów rozstrzygnięcia i rzadko tylko wnosi zasadniczo nowe elementy do stanu wiedzy TK” – L. Garlicki, M. Derlatka, *Nowa...*, s. 46–47.

Po trzecie, wyraźne zmiany objęły etap wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych. Jak już podkreślono, ustawodawca odszedł od innowacyjnego (obowiązującego na gruncie ustawy o TK z 2015 r.) rozwiązania, które polegało na powierzeniu rozstrzygnięcia o dopuszczalności skargi przez Trybunał w składzie trzech sędziów, w drodze ostatecznego postanowienia. Przywracając uprzedni model, zakładający możliwość zażalenia odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej, projektodawcy ustawy o TK tłumaczyli, że: „W ten sposób w sprawach dotyczących bezpośrednio praw człowieka (...) zagwarantowano lepszy dostęp do Trybunału i prawo do weryfikacji jego formalnej decyzji o braku dopuszczenia sprawy do rozpoznania”²⁰. Przyjęta procedura stanowi odwzorowanie regulacji ustawy o TK z 1997 r. Mimo to od dwóch lat jesteśmy świadkami odmiennego od przyjętego dotychczas – także już pod rządem nowej ustawy o TK, przez pierwsze dwa lata jej obowiązywania – odczytywania i stosowania ustawowych przepisów. Zmianę praktyki obrazuje odsetek skarg przekazywanych do merytorycznego rozpoznania. W latach 1997–2018 wynosił on 19% wszystkich skarg konstytucyjnych poddanych wstępnej kontroli. Tymczasem w 2019 r. na 232 skargi konstytucyjne poddane wstępnej kontroli, do rozpoznania merytorycznego przekazano aż 103, co daje 44% i jest wartością rekordową w historii Trybunału Konstytucyjnego. Ten kierunek praktyki jest kontynuowany w bieżącym 2020 r.²¹ Dalszym tego następstwem jest to, że pomimo radykalnego spadku liczby skarg wnoszonych do Trybunału Konstytucyjnego, do merytorycznego rozpoznania jest ich przekazywanych istotnie więcej niż kiedykolwiek.

Wyjaśnienie tego fenomenu tkwi w sposobie, w jaki TK rekonstruuje ramy swojej kognicji w toku wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej. Brak bowiem podstaw – zważywszy liczbę postanowień o umorzeniu postępowania wydawanych przez TK na etapie rozpoznania merytorycznego – że za zmianą odsetka skarg pozytywnie przechodzących wstępną kontrolę stoi spektakularna poprawa ich jakości lub reinterpretacja przez TK ustawowych wymogów dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Wydaje

20 Zob. druk sejmowy nr 963, Sejm VIII kadencji.

21 Na co zwróciła uwagę w swoim wystąpieniu Prezes TK 3 grudnia 2020 r. na dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, < <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/8031427,prezydent-duda-polityka-tk-przylebska-trybunal-konstytucyjny.html> >, dostęp: 16 grudnia 2020 r.

się, że zmiana podejścia Trybunału Konstytucyjnego motywowana jest podobnie, co wysuwane pod rządami ustawy o TK z 1997 r. zastrzeżenia wobec postanowień o odmowie nadania biegu, które z uwagi na przesłankę rozstrzygnięcia (dotyczyło to zwłaszcza oczywistej bezzasadności skargi, ale także np. czynienia jej przedmiotem nieprawidłowości w sferze stosowania prawa) można rozpatrywać jako wypowiedź merytoryczną TK. Postanowienia o takiej specyfice nie powinny, jak wskazywano w piśmiennictwie, stanowić wyrazu przekonań pojedynczego sędziego TK ani – jako ostateczne i powszechnie obowiązujące, wzorem wszystkich orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji) – podlegać instancyjnej kontroli. Nie miejsce tu na szczegółowe omawianie argumentów za i przeciwko trybowi ustalonemu na gruncie ustawy o TK z 1997 r.²² Należy natomiast zaakcentować, że model postępowania zaproponowany w ustawie o TK z 2015 r. wychodził na przeciw zgłaszanym wątpliwościom i uwzględniał nikłą skuteczność zażaleń wnoszonych na postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu.

Ustawodawca, przywracając w akcie prawnym z 2016 r. konstrukcję wstępnej, dwuetapowej kontroli skarg, wymusił konieczność ponownego ustosunkowania się do kwestii powierzenia sędziom TK badania w jej ramach wszystkich ustawowych wymagań stawianych skargom konstytucyjnym, a także weryfikowania ich ewentualnej oczywistej bezzasadności.

4. Wydaje się, że obserwowana od dwóch lat niemal całkowita rezygnacja sędziów TK z selekcji wnoszonych skargi jest formą rozwiązania czy raczej ucieczki od dylematów, które zaktualizowała wzmiankowana działalność prawodawcy. Obecnie, gdy stwierdzenie wadliwości skargi konstytucyjnej wymaga głębszej analizy i szerszego wywodu, np. podmiot ją wnoszący kwestionuje niekonstytucyjność wydanego wobec niego orzeczenia sądowego (zamiast przepisu będącego normatywną podstawą tego rozstrzygnięcia)²³ albo nie dochował obowiązku wyczerpania, przed wniesieniem skargi konstytucyjnej, przysługujących mu środków prawnych²⁴, następuje to po przekazaniu właściwemu składowi orzekającemu

22 Szerzej na ten temat zob. m.in.: P. Tuleja, *Postępowanie...*, s. 40–42; J. Królikowski, J. Sułkowski, *Znaczenie...*, s. 106–110; zob. także L. Jamróz, *Skarga...*, *passim*.

23 Zob. art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

24 Zob. art. 77 ust. 1 ustawy o TK.

do merytorycznego rozpoznania²⁵. Przy tego rodzaju uchybieniach pisma inicjującego postępowanie coraz trudniej jest spotkać postanowienie TK odmawiające nadania biegu skardze konstytucyjnej, jak też postanowienie TK definitywnie kończące postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej w postaci postanowienia o nieuwzględnieniu zażalenia.

Występujące zjawisko nie powinno pozostać bez oceny. Zmiana wykładni, a w konsekwencji zmiana praktyki stosowania prawa, jeśli jest powszechna i konsekwentna, a nie przyjmuje postaci rozbieżnych, konkurencyjnych względem siebie linii orzeczniczych albo nie polega na wydawaniu incydentalnych sprzecznych z głównym nurtem rozstrzygnięć, nie jest niczym niezwykłym ani szkodliwym *per se*. Opiniowanie dopuszczalności takiej zmiany nie może jednak abstrahować od tego, czy jej cel i realny skutek koresponduje z wartościami konstytucyjnie chronionymi. We wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej trzeba widzieć instrument mający wyważać, z jednej strony, dostępność skargi (umożliwia skarżącemu skuteczne uzupełnienie braków formalnych złożonych przez nich pism), z drugiej strony, efektywność postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (przeciwdziała nadawaniu biegu wadliwym skargom). Doświadczenia ostatnich dwóch lat skłaniają do wniosku, że zmiany w funkcjonowaniu wstępnego rozpoznania wpływają ujemnie na realizację obu tych wartości.

Po pierwsze, sygnalizowana praktyka negatywnie oddziałuje na sprawność sądu konstytucyjnego. Eliminacja obarczonych uchybieniami skarg nie jest dokonywana przez jednego lub – w razie wniesienia przez skarżącego zażalenia – trzech sędziów TK, lecz wymaga dodatkowego włączenia w ten proces gremium pięciu sędziów TK. Ma to miejsce nie tylko wtedy, gdy sędzia wyznaczony do wstępnego rozpoznania skargi nada jej dalszy bieg bez uprzedniej należytej analizy (i deficyty tego pisma procesowego zostaną dostrzeżone dopiero na etapie rozpoznania przez właściwy skład orzekający), ale również wówczas, gdy tej analizy zabraknie w fazie rozpatrywania zażalenia na postanowienie TK o odmowie nadania

25 Tak np. w postanowieniu z 21 maja 2020 r., Ts 31/18: „rozważenie, czy skarżący złożył skargę na treść zaskarżonego przepisu, czy na sposób jego zastosowania w indywidualnej sprawie (tj. na akt stosowania prawa) należy – zdaniem Trybunału – pozostawić ocenie składu merytorycznie rozpoznającego sprawę”.

dalszego biegu skardze konstytucyjnej²⁶. Liczniejsze zaangażowanie sędziów w kontrolę dopuszczalności skarg konstytucyjnych w sposób nieunikniony musi skutkować spowolnieniem wyrokowania co do meritum we wszystkich sprawach podległych kognicji TK.

Po drugie, w tych przypadkach, gdy kontrola przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest realizowana dopiero po przekazaniu sprawy do merytorycznego rozpoznania, skarżący nie może ustosunkować się do racji stojących za postanowieniem TK o umorzeniu postępowania. Tylko na etapie wstępnego rozpoznania przysługuje mu wszak prawo do wniesienia zażalenia. W konsekwencji nurt postanowień TK bezpodstawnie nadających bieg wadliwym skargom konstytucyjnym (niejako „na wyrost” i do weryfikacji w dalszej fazie postępowania) przynosi odwrotny – niekorzystny skutek z punktu widzenia dostępu do ochrony konstytucyjnych praw i wolności przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Po trzecie, zaobserwowana prawidłowość działania TK powoduje, że w istotnej mierze zmienia się rola pozostałych uczestników obligatoryjnie biorących udział w postępowaniu przed tym organem. Zamiast ustosunkowywać się do problemu hierarchicznej zgodności norm, muszą oni bowiem podejmować zawile wywody poświęcone formalnym warunkom dopuszczalności rozpoznania skargi. Nadto uczestnicy są zobowiązani zajmować stanowisko w dwukrotnie większej liczbie spraw, w porównaniu do lat, gdy wstępna kontrola realizowana w Trybunale Konstytucyjnym rzeczywiście służyła eliminowaniu skarg obarczonych istotnymi uchybieniami²⁷.

26 W tym kontekście należy zaznaczyć, że skuteczność zażaleń na odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w 2019 r. wyraźnie wzrosła, gdyż wyniosła 20%, podczas gdy w okresie obejmującym lata 1997–2018 plasowała się na pułapie zaledwie 4%. Bez analizy treści postanowień uwzględniających zażalenia nie można jednak *a priori* przyjąć, że wspomniany wzrost wynika z intencjonalnego cedowania oceny trafności odmowy nadania dalszego biegu skardze przez skład rozpatrujący zażalenie na rzecz składu mającego rozpoznać skargę co do meritum. Wzrost ten może bowiem stanowić efekt występowania nasilonych nieprawidłowości w pierwszym etapie wstępnej kontroli.

27 Dodatkową bolączką jest odrębne rozpatrywanie przez TK spraw o identycznie skonstruowanym zakresie zaskarżenia (zob. art. 64 ustawy o TK i § 30 regulaminu TK) nawet wówczas, gdy skargi konstytucyjne są sporządzone przez jednego pełnomocnika i mają w pełni tożsame uzasadnienie (różniące się jedynie danymi ze sfery stanu faktycznego). Przykładem może być niepołączenie do wspólnego rozpoznania skarg w sprawach dotyczących obowiązku szczepień (SK 81/19, SK 79/20, SK 95/20, SK 99/20, SK 101/20, SK 107/20, SK 108/20, SK 119/20,

5. Refleksja na temat aktualnej kondycji skargi konstytucyjnej nie byłaby pełna, gdyby nie obejmowała próby wyjaśnienia powodów radykalnego spadku zainteresowania tym instrumentem ochrony praw i wolności. Jak wykazano powyżej, zmiany ustawowe nie miały takiego kierunku ani głębokości, by mogły stanowić jego przyczynę. Nie można również twierdzić, że utrata popularności skargi konstytucyjnej wynika z istotnie mniejszej efektywności Trybunału Konstytucyjnego. Choć bowiem począwszy od 2016 r. liczba wydawanych rocznie wyroków TK stanowi niewiele ponad połowę wyników uzyskiwanych w poprzednich latach²⁸, to jednak w sprawach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi liczba wyroków TK utrzymuje się na nieco tylko niższym poziomie²⁹.

W tych okolicznościach czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę, są wątpliwości, jakie nasuwa sposób obsadzenia składu Trybunału Konstytucyjnego i jego kierownictwa. Rzutują one na – również daleką od jednoznaczności – ocenę ważności lub niepodważalności orzeczeń wydawanych z udziałem tzw. sędziów dublerów. Te zagadnienia wymagają odrębnej refleksji, jednak trzeba podkreślić, że dylematy sygnalizowane w tym obszarze przez przedstawicieli nauki prawa oraz publicystów stopniowo stają się przedmiotem ustaleń w postępowaniach przed sądami powszechnymi i administracyjnymi. Przykładem może być choćby wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Krzyków z 25 listopada 2019 r., VII W 256/19³⁰; wyrok NSA z 11 września 2018 r., I FSK 158/18³¹; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – I Wydział Cywilny z 24 kwietnia 2018 r., I C 884/17³². Nie wydaje się, by w atmosferze permanentnej dyskusji na temat skutków prawnych orzeczeń wydawanych

SK 126/20) albo dotyczących służebności przesyłu (SK 28/20, SK 29/20, SK 35/20, SK 37/20, SK 41/20). TK oczekuje od uczestników postępowania wystosowania w każdej ze spraw odrębnego stanowiska i wydaje w ich ramach odrębne postanowienie, co jest sprzeczne z ekonomiką postępowania i godzi w sprawność działania instytucji publicznych.

28 Liczba wyroków *in toto*: 2013 r. – 71; 2014 r. – 71; 2015 r. – 63; 2016 r. – 39; 2017 r. – 36; 2018 r. – 36 i 2019 r. – 31.

29 Liczba wyroków w sprawach skarg konstytucyjnych: 2013 r. – 19; 2014 r. – 22; 2015 r. – 21; 2016 r. – 15; 2017 r. – 12; 2018 r. – 18 i 2019 r. – 14.

30 < <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1495175,postanowienie-sadu-wyrok-tk-uchylenie-przepisu-sedzia-dubler.html> >, dostęp: 13 grudnia 2020 r.

31 < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2CA8F08AEA> >, dostęp: 13 grudnia 2020 r.

32 < [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/154505000000303_I_C_000884_2017_Uz_2018-05-08_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/154505000000303_I_C_000884_2017_Uz_2018-05-08_001) >, dostęp: 13 grudnia 2020 r.

przez źle obsadzony Trybunał Konstytucyjny, można było liczyć na zainteresowanie obywateli skargą konstytucyjną³³.

Inną przyczynę ograniczającą wpływ skarg konstytucyjnych, którą należy brać pod uwagę (jako dodatkową, ale nie konkurencyjną wobec powyższej), stanowi – będący w istocie odpowiedzią na kryzys konstytucyjny – wzrost poparcia dla tezy o dopuszczalności w polskich warunkach ustrojowych prowadzenia tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności³⁴. Jej realizowanie w ramach postępowań sądowych może w niektórych wypadkach wyczerpywać potrzebę podnoszenia konstytucyjnej argumentacji w procedurze przed Trybunałem Konstytucyjnym, dając jednostkom wystarczające gwarancje ochrony ich konstytucyjnych praw oraz wolności. Weryfikacja przedstawionych hipotez i ustalenie rzeczywistych źródeł omawianego zjawiska wykracza jednak poza warsztat badawczy prawnika.

Constitutional Complaint in Times of the Act of 30 November 2016 on the Organisation of the Constitutional Tribunal and the Mode of Proceedings Before the Constitutional Tribunal

The aim of the article is to identify and analyze the direction of changes to which the legal institution of the constitutional complaint has been subject since the entry into force of the Act of 30 November 2016 on the Organisation of the Constitutional Tribunal and the Mode of Proceedings Before the Constitutional Tribunal. In the years 2017-2020, the constitutional complaint underwent transformations, only some of which were justified by the content of the new law regulating the procedure before the Constitutional Tribunal. Since 2016, the number of constitutional complaints referred to the Constitutional Tribunal has significantly decreased. The examination of the constitutionality of legal norms in closed sessions (instead of hearings) is used with growing popularity. Further significant changes have occurred due to the common resignation of judges from formal control of constitutional complaint in the preliminary review process.

33 Sygnalizowana kwestia jest aktualna i społecznie doniosła nie tylko na tle wyroków zapadających w ramach kontroli konkretnej, czego emblematycznym przykładem jest wyrok w sprawie K 1/20.

34 Na ten temat zob. P. Radzewicz, *Kryzys...*, s. 7–16 i cyt. tam orzecznictwo oraz piśmiennictwo.

Keywords: onstitutional complaint, Constitutional Tribunal of the Republic of Poland, proceedings before the Constitutional Tribunal, preliminary review of constitutional complaint

Marzena Laskowska – dr, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, numer ORCID: 0000-0002-8770-7820.

Bibliografia

- Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014–2017*, red. K. Łakomic, Warszawa 2018, < <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Funkcjonowanie%20Trybunału%20Konstytucyjnego.pdf> >, dostęp: 16 grudnia 2020 r.
- Garlicki L., Derlatka M., *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 11–12.
- Jamróz L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011.
- Kłopocka-Jasińska M., *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020.
- Królikowski J., Sułkowski J., *Znaczenie przesłanki oczywistej bezzasadności dla dostępności skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5.
- Laskowska M., Herbet A., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, w: *Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590)*, red. R. Kropiwnicki, Warszawa 2014.
- Michalak A., Pilewska K., *Skarga konstytucyjna po 30 sierpnia 2015 r.*, w: *Przesłanki skargi konstytucyjnej – zagadnienia wybrane*, red. B. Naleziński, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2014, nr 1–2.
- Radziewicz P., *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10.
- Szepietowska B., *Zasady wnoszenia skargi konstytucyjnej oraz procedura jej wstępnego rozpoznania w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, w: *Minikommentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
- Tuleja P., *Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5.