

Monika Florczak-Wątor

Rozwijanie konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹

1. „Standard konstytucyjny” to pojęcie często występujące w orzecznictwie sądowym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie prawa. Powszechnie jest również stosowane pojęcie konstytucyjnego standardu ochrony praw jednostki jako szczególnego rodzaju standardu konstytucyjnego. Oba te pojęcia pojawiają się w orzecznictwie TK w różnych kontekstach i nadawane jest im różne znaczenie. Niekiedy TK mówi ogólnie o „konstytucyjnym standardzie ochrony praw i wolności”, nie precyzując konkretnie tego, na czym ów standard polega i odnosząc go do całego systemu ochrony praw jednostki². Innym razem TK odwołuje się do konstytucyjnego standardu ochrony konkretnie wskazanych praw i wolności, a także standardu ochrony dóbr prawnych bądź wartości konstytucyjnych³. Najczęściej jednak TK mówi o standardach ochrony praw jednostki wynikających z przepisów statuujących zasady ustrojowe, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada równości czy

1 Publikacja została przygotowana w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (konkurs SONATA BIS 5, wniosek nr 2015/18/E/HS5/00353).

2 Wyroki TK: z 25 września 2014 r., SK 4/12; z 27 maja 2014 r., U 12/13; postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., SK 36/12.

3 Zob. np. odnośnie konstytucyjnego standardu ochrony własności i innych praw majątkowych wyroki TK: z 11 września 2006 r., P 14/06; 20 kwietnia 2009 r., SK 55/08; z 14 grudnia 2010 r., K 20/08; z 18 grudnia 2014 r., K 50/13; czy konstytucyjnego standardu ochrony rodziny: wyrok TK z 22 lipca 2008 r., P 41/07.

zasada ochrony sądowej⁴. Pojęcie standardu konstytucyjnego często jest utożsamiane przez TK z pojęciem zasady, czasem nawet oba te pojęcia są stosowane zamiennie. Przykładem ilustrującym tę praktykę może być wyrok z 1 grudnia 2009 r., K 4/08, w którym TK stwierdził, że taki kształt przepisu, który postuluje wnioskodawca, w sposób oczywisty „naruszałby standardy konstytucyjne, w tym zasadę praworządności i zasadę określoności prawa”. Innym razem pojęcie standardu konstytucyjnego jest stosowane zamiennie z pojęciem wzorca kontroli konstytucyjności prawa. TK stwierdza wówczas, że dana regulacja prawna spełnia lub realizuje określone standardy lub owe standardy narusza⁵. W dorobku orzecznictwym TK można znaleźć w końcu i takie judykaty, w których za standard konstytucyjny uważana jest norma prawna wynikająca z przepisu. Jako przykład w tym zakresie można podać wyrok z 17 lipca 2014 r., SK 35/12, w którym TK stwierdził, że standard konstytucyjny wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji: „polega na tym, by w oparciu o obowiązujące przepisy, poglądy doktryny i orzecznictwo, można było w sposób jednoznaczny i pewny ustalić treść znamion typu czynu zabronionego”. Powyższe przykłady pokazujące różne sposoby rozumienia pojęcia konstytucyjnego standardu ochrony praw jednostki w orzecznictwie TK prowadzą do wniosku, że pojęcie to nie ma ustalonego znaczenia, a nadto jest ono stosowane intuicyjnie, najczęściej jako synonim takich pojęć, jak zasada konstytucyjna, norma konstytucyjna czy wzorzec konstytucyjny⁶.

2. Konstytucyjny standard ochrony praw jednostki, podobnie jak inne standardy prawne, konstruowany jest oparciu o treść obowiązującej regulacji prawnej oraz praktyki jej wykładni i stosowania⁷. Tym co odróżnia

4 Zob. np. wyroki TK: z 8 listopada 2006 r., K 30/06; z 20 grudnia 2007 r., P 39/06; z 26 czerwca 2008 r., SK 20/07; z 17 listopada 2008 r., SK 33/07; z 21 czerwca 2011 r., P 26/10; z 17 lipca 2014 r., SK 35/12.

5 Zob. np. wyroki TK: z 12 maja 2011 r., P 38/08; z 27 marca 2013 r., K 27/12; z 21 stycznia 2014 r., SK 5/12; z 7 maja 2014 r., K 43/12.

6 Warto zauważyć, że pojęcie standardu nie ma jednolitego znaczenia również w języku potocznym. Pojęcie to stosowane jest bowiem zarówno dla opisanego zachowania typowego w danej sytuacji (zachowania „standardowego”), jak również dla wskazania zachowania optymalnego (zachowania „wzorcowego”, „standardu” zachowania).

7 Jak podkreśla E. Łętowska: „standard to pojęcie, które odnosi się do wzorca zachowania, który to wzorzec u swej podstawy tworzy prawo w sensie jego tekstu; ale standard to wzorzec

standardy prawne od norm prawnych, które również są wywodzone z treści przepisów w procesie ich interpretacji, jest ich szczególna doniosłość i znaczenie w kontekście całego systemu prawnego oraz jego aksjologii, a ponadto względna stałość ich treści, dająca poczucie pewności i bezpieczeństwa. Ta ostatnia właściwość jest konsekwencją tworzenia standardu prawnego przez wykładnię stabilną, utrwaloną i upowszechnioną oraz taką samą praktykę stosowania prawa. Standardu nie rekonstruujemy bowiem uwzględniając każdą możliwą wykładnię przepisu czy wykładnię rzadko (jednostkowo) stosowaną w judykaturze.

Specyfiką standardów prawnych jest ich podatność na modyfikację treści bez jednoczesnej modyfikacji ich bazy tekstualnej, czyli sposobu wyrażenia w przepisach. W doktrynie podkreśla się, że standardy wykazują przy tym tendencję do maksymalizacji stopnia ich realizacji. Jak zauważa Tadeusz Biernat: „W wymiarze dyrektywalnym standardy wyznaczają szczególny sposób postępowania, który jest zorientowany nie tylko na respektowanie wzoru, lecz także na jego maksymalną realizację. Inaczej mówiąc, funkcjonowanie standardu budowane jest nie na zachowawczym postępowaniu, opartym na postulacie respektowania wzoru, lecz na pozytywnym zorientowaniu, prowadzącym do jego możliwie pełnej realizacji”⁸. Musimy jednak dodać, że tę podatność na modyfikację i rozwijanie standardy wykazują z tego powodu, że są one budowane na bazie zasad prawnych, które podlegają procesowi wyważania i uzgadniania ich treści w procesie ich stosowania. Ten pogląd nawiązuje do znanego teorii prawa rozróżnienia norm–zasad oraz norm–reguł⁹. Ronald Dworkin, zwracając uwagę na trudności związane z rozgraniczeniem sfery norm–reguł prawnych i sfery normatywności kultury prawnej, wyróżniał w ramach tej ostatniej dwa rodzaje standardów: zasady prawa (*principles*) i wytyczne polityki prawa (*policies*)¹⁰. Z kolei Robert Alexy pojęcie standardów odnosił do zasad, czyli norm o wysokim stopniu generalności, traktując je jako nakazy optymalizacyjne możliwe do realizacji w różnym

wynikający też z tego, jak prawo jest stosowane; (...) nie ma mowy o standardzie, jeżeli nie zna się praktyki” – E. Łętowska, K. Sobczak, *Rzeźbienie...*, s. 12.

8 T. Biernat, *Między...*, s. 128.

9 Na temat rozróżnienia reguł i zasad zob. np. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady...*, s. 16–26; P. Tuleja, *Normatywna...*, s. 68 i n.; R. Alexy, *On the Structure...*, s. 294–304; R. Alexy, *Teoria...*, s. 74–99.

10 Zob. R. Dworkin, *Biorąc...*, s. 56–57 i 155–243. Zob. również M. Żak, *Pojęcie...*, s. 11.

zakresie. Reguły z kolei postrzegał jako bardziej konkretne i podlegające spełnieniu w całości lub w ogóle¹¹. Przepisy konstytucyjne statuujące prawa i wolności jednostki, na bazie których budowane są konstytucyjne standardy ochrony praw jednostki, niewątpliwie mają charakter norm-zasad i podlegają stosowaniu ważeńowemu.

3. Konstytucyjne standardy ochrony praw jednostki mogą być w różny sposób rozwijane. Poza zmianą Konstytucji, stanowiącej ich bazę tekstualną, treść tych standardów może być rozbudowywana poprzez akty prawne rozwijające konstytucję, a także poprzez orzecznictwo sądów i TK, praktykę ustrojową, a nawet doktrynę prawa, choć w tym ostatnim wypadku nowe elementy standardu konstytucyjnego będą wymagały implementacji do systemu prawnego przez organ stanowiący lub stosujący prawo. Oczywiście w niniejszym artykule nie jest możliwe rzetelne omówienie wszystkich tych sposobów rozwijania standardów konstytucyjnych, stąd w swoich dalszych rozważaniach chciałabym skoncentrować się na praktyce rozwijania konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki w orzecznictwie TK.

W tym zakresie warto zauważyć, że większość konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki została sformułowana przez TK przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji, a po 1997 r. miał miejsce proces rozwijania tych standardów o nowe elementy w sposób pozwalający na maksymalizację stopnia ich realizacji. Bazą normatywną do sformułowania owych standardów ochrony praw jednostki przed 1997 r. okazał się jeden przepis ówczesnej Konstytucji z 1952 r., a mianowicie art. 1, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego¹². To właśnie z tej zasady wywiedziony został obowiązek państwa do ochrony praw i wolności jednostki, które wprost nie były gwarantowane w ówczesnych przepisach konstytucyjnych¹³. Orzecznictwo TK dało w tym zakresie początek konstytucyjnym standardom ochrony prawa jednostki

11 Zob. R. Alexy, *Teoria...*, s. 75 i n.

12 Zasada demokratycznego państwa prawnego została wprowadzona do treści art. 1 Konstytucji z 1952 r. przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r., Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444, z dniem 31 grudnia 1989 r.

13 Więcej na ten temat zob. M. Florczak-Wątor, w: *Oddziaływanie...*, s. 158–182 oraz P. Czarny, B. Naleziński, *Law-Making...*, s. 175–177.

do rzetelnego i publicznego procesu¹⁴, prawa do ochrony jej godności¹⁵, ochrony życia ludzkiego¹⁶ czy ochrony prywatności¹⁷. Obecnie standardy te wynikają z odrębnych przepisów konstytucyjnych, w których ich istotę sformułowano w sposób uwzględniający ustalenia dokonane przez TK przed 1997 r. W swoim dalszym orzecznictwie TK owe standardy ochrony praw jednostki precyzował i rozwijał, nie tylko uzupełniając je o nowe elementy, ale również wywodząc ze standardów ogólnych nowe standardy o bardziej szczegółowym charakterze¹⁸.

Standardy konstytucyjne niewątpliwie wynikają z przepisów konstytucyjnych, ale warto zauważyć, że ustawodawca zwykły również współuczestniczy w procesie ich kształtowania i rozwijania. Choć bowiem w ramach kontroli konstytucyjności prawa ustawa podlega ocenie pod kątem realizacji standardów konstytucyjnych, to jednak ta sama ustawa wyznacza również zakres ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Ustawa z mocy upoważnienia wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji określa bowiem granice korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, a tym samym determinuje granice ochrony tychże praw i wolności. Oczywiście ustawodawca nie może dowolnie i arbitralnie określać granic korzystania przez obywateli z konstytucyjnie gwarantowanych im praw i wolności, bowiem w tym zakresie związany jest zasadami wynikającymi z Konstytucji, w tym z jej art. 31 ust. 3. Naruszenie przez ustawodawcę zasad dozwolonej ingerencji w konstytucyjne prawo lub wolność stanowi jednocześnie naruszenie konstytucyjnego standardu ochrony tego prawa

14 Jak stwierdził TK w orzeczeniu z 7 stycznia 1992 r., K 8/91: „Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym i cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynika z zasady zawartej w art. 1 Konstytucji, iż Polska jest państwem prawnym”.

15 Zob. orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., U 6/92: „Uchwała Sejmu (...) jest niezgodna z art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności przez niezapewnienie ochrony praw osoby ludzkiej i dopuszczenie do naruszenia jej godności”.

16 Zob. orzeczenie TK z 28 maja 1997 r., K 26/96: „Podstawowym przepisem, z którego należy wyprowadzać konstytucyjną ochronę życia ludzkiego, jest art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy, w szczególności zaś zasada demokratycznego państwa prawnego”.

17 Zob. orzeczenie TK z 24 czerwca 1997 r., K 21/96: „uznanie i zapewnienie należytej ochrony prawu do prywatności jest koniecznym elementem demokratycznego państwa prawa, a tym samym mieści się w ogólnej klauzuli art. 1 przepisów konstytucyjnych”.

18 Zob. np. wyrok TK z 29 czerwca 2010 r., P 28/09.

lub wolności, a zatem nie może być rozpatrywane w kategoriach rozwijania owego standardu. Jeżeli jednak ustawodawca wyznacza w sposób zgodny z Konstytucją granice korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, to tym samym współtworzy on konstytucyjny standard ochrony owych praw i wolności.

TK w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że konstytucyjny standard ochrony praw i wolności jednostki może być rozwijany przez ustawodawcę w ten sposób, że będzie gwarantowany w ustawie w większym zakresie, aniżeli wynikałoby to z regulacji konstytucyjnej. Ten właśnie problem jest rozważany w kontekście tzw. minimalnego standardu ochrony praw jednostki, który rekonstruowany jest w oparciu o treść przepisów konstytucyjnych. Reprezentatywne dla tej linii orzeczniczej może być stwierdzenie zawarte w wyroku TK z 23 maja 2006 r., SK 51/05, iż: „Konieczność zapewnienia pewnego minimalnego standardu ochrony interesów lokatorów wynika (...) z jednostki założeń aksjologicznych polskiego systemu prawnego – w szczególności niezbywalnej godności człowieka, stanowiącej źródło wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30 Konstytucji)”. Ów minimalny konstytucyjny standard ochrony wyznacza przy tym nie tylko Konstytucja, ale również zgodna z Konstytucją ustawa wskazująca granice korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, a tym samym również granice ich ochrony.

Klasycznym przykładem rozwijania konstytucyjnego standardu ochrony praw i wolności jednostki przez ustawodawcę są przypadki przyznawania w ustawie prawa konstytucyjnego podmiotom, którym konstytucja tego prawa nie gwarantuje. Przypomnieć można choćby przyznanie każdemu w drodze ustawy prawa do informacji publicznej¹⁹, choć art. 61 ust. 1 Konstytucji prawo to gwarantuje jedynie obywatelom polskim. Także prawo do udziału w wyborach do rady gminy gwarantowane przez art. 62 Konstytucji obywatelom polskim, zostało rozszerzone na wszystkich obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze danej gminy²⁰. Trybunał Konstytucyjny generalnie przyjmuje, że tego

19 Zob. art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2019, poz. 1429 ze zm.

20 Zob. art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2020, poz. 1319 ze zm.

rodzaju regulacje ustawowe są przejawem rozwijania standardu konstytucyjnego, a nie jego naruszania. W postanowieniu z 2 grudnia 2005 r., SK 36/14, w którym TK umorzył postępowanie uznając, że stowarzyszenie nie ma legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej, bowiem nie jest beneficjentem konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej, choć na mocy ustawy z tego prawa może korzystać, stwierdzono: „Nie oznacza to, że ustawodawca nie może rozszerzyć zakresu podmiotowego tego prawa na wszystkie zainteresowane podmioty, niemniej jednak przepis Konstytucji pełni w tym zakresie funkcję gwarancyjną, wyznaczając minimalny standard ochrony praw politycznych obywateli”. Tym samym TK z jednej strony doszedł do wniosku, że ustawa może rozbudowywać mechanizm ochrony praw jednostki ponad ów minimalny standard ochrony konstytucyjnej, ale z drugiej strony owego podmiotowego rozszerzenia standardu konstytucyjnego sam nie wziął pod uwagę przy ustalaniu zakresu konstytucyjnej ochrony prawa do informacji publicznej. Uznał bowiem, że dla stowarzyszenia prawo to jest prawem ustawowym, któremu nie przysługuje ochrona należąca prawom konstytucyjnym. Pogląd ten jest o tyle kontrowersyjny, że stowarzyszenia tworzą obywatele polscy, którym prawo do informacji publicznej przysługuje jako prawo konstytucyjne. Wydaje się zatem, że rozszerzony przez ustawodawcę standard ochrony konstytucyjnej tego prawa TK w swoim orzecznictwie znacząco zawęził, powracając do standardu minimalnego gwarantowanego przez Konstytucję. Na problem ten zwrócił uwagę sędzia Piotr Tuleja w swoim zdaniu odrębnym do postanowienia SK 36/14, sugerując nawet, że konstytucyjny standard ochrony jest szerszy niż ten określony przez TK. Zauważył on bowiem, że

W przypadku prawa dostępu do informacji publicznej efektywność realizacji tego prawa może uzasadniać wykonywanie go nie tylko osobiście przez obywatela, lecz także przez zrzeszenie złożone z obywateli. Obywatele mogą realizować przysługującą im wolność zrzeszania (art. 58 ust. 1 Konstytucji) w celu uzyskania dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Zrzeszenie takie mieści się w zakresie podmiotowym art. 61 ust. 1 Konstytucji, o ile składa się z obywateli polskich, a jego celem jest realizacja ich dostępu do informacji publicznej. Zaprezentowana argumentacja znajduje dodatkowe uzasadnienie w art. 5 Konstytucji, z którego wynika dyrektywa

rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych w sposób wzmacniający konstytucyjną ochronę wolności i praw.

Orzeczeniem, które pokazuje, że ustawodawca nie zawsze może rozszerzać zakres podmiotowego prawa konstytucyjnego, bo może to kolidować z konstytucyjnym standardem ochrony tego prawa, jest z kolei wyrok z 11 maja 2005 r., K 18/04, w którym TK uznał, że nie narusza art. 62 ust. 1 Konstytucji regulacja przyznająca czynne i bierne prawo wyborcze do organów jednostek samorządu terytorialnego obywatelom UE w państwie, w którym mają miejsce zamieszkania. Trybunał podkreślił, że: „Czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych, o którym mowa w art. 19 ust. 1 TWE, przysługujące w państwie członkowskim miejsca zamieszkania obywatelom UE, nieposiadającym obywatelstwa polskiego, nie zagrażają Rzeczypospolitej Polskiej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli, z uwagi na konstytucyjnie określony charakter wspólnot samorządowych oraz nałożone na nie zadania i przyznane w związku z tym kompetencje”. O przynależności danej osoby do wspólnoty samorządowej nie decyduje zaś jej obywatelstwo polskie, lecz miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego typu wspólnotach²¹. Jednocześnie jednak TK podkreślił, że: „nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu”. Z tego stwierdzenia można wyprowadzić wniosek, że niekiedy rozciągnięcie prawa obywatelskiego na osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa może „naruszać gwarancje konstytucyjne udzielone temu prawu”. W doktrynie podkreśla się jednak, że:

zakaz ewentualnego rozszerzenia zakresu podmiotowego musi mieć podstawę w innych przepisach konstytucyjnych. W tym przypadku istotne znaczenie ma art. 4 wyrażający zasadę suwerenności narodu oraz przepisy 16 ust. 1 i art. 170 definiujące podmiot władzy w jednostkach samorządu terytorialnego. Kwestia charakteru prawnego wymagania obywatelstwa polskiego od osób mających prawo wybierania nie może być rozstrzygnięta generalnie, wobec prawa

21 Na temat konstytucyjnego prawa do samorządu terytorialnego zob. H. Izdebski, *Prawo...*, s. 5–15.

wybijania w ogólności, lecz w stosunku do każdego rodzaju wyborów i referendum osobno²².

Przyjmuje się zatem, że właśnie z uwagi na zasadę suwerenności narodu, który ma wyłączne prawo decydowania o sprawach wagi państwowej, niedopuszczalne byłoby przyznanie osobom nieposiadającym polskiego obywatelstwa prawa wyboru Prezydenta, posłów i senatorów, które to prawo zastrzeżone jest wyłącznie dla obywateli polskich.

4. Olbrzymim wyzwaniem dla praktyki kształtowania standardów konstytucyjnych przez TK stało się wstąpienie Polski do UE, w ramach której coraz bardziej intensywnie rozwijane są unijne standardy ochrony praw i wolności jednostki. Konieczność dopasowywania czy uzgadniania tych standardów nie jest postulatem czy zaleceniem ze strony UE, lecz obowiązkiem państw członkowskich. Budowanie wspólnych standardów unijnych respektujących standardy konstytucyjne opiera się na zasadzie zaufania, stanowiącej fundament unijnych procesów integracyjnych.

Obowiązek poszanowania przez państwo polskie unijnych standardów ochrony praw jednostki ma jednak również swoje umocowanie w przepisach Konstytucji RP. Zobowiązanie do przestrzegania wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego wynika bowiem z art. 9 Konstytucji, a w przypadku prawa unijnego – z art. 90 Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE). I tu pojawia się pytanie o relacje standardów konstytucyjnych wobec standardów prawnomiędzynarodowych i unijnych. Można byłoby uznać, że są to standardy korespondujące, ale jednocześnie niezależne od siebie, które mają samodzielne podstawy normatywne i rozwijane są przez niezależne od siebie organy. Przykładowo standard niezależności sądów ma swoje podstawy prawne zarówno w Konstytucji, EKPC, jak i prawie unijnym²³, a tym samym jest równolegle rozwijany przez polskie sądy (w tym TK), ETPC oraz TSUE. Rozwijanie tego standardu nie następuje jednak w izolacji, bowiem sądy polskie uwzględniają orzecznictwo międzynarodowe, a ETPC i TSUE uwzględniają tradycje konstytucyjne

22 W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *uwaga nr 13...*, s. 529–530.

23 Na temat unijnego standardu niezależności sądu krajowego zob. w szczególności M. Taborowski, *Mechanizmy...*, s. 269–276.

państw członkowskich, a zatem również polską tradycję konstytucyjną, którą tworzy obecnie obowiązująca Konstytucja. Co więcej, rekonstruując w swoim orzecznictwie konstytucyjny standard ochrony praw jednostki TK sięga do postanowień EKPC oraz KPP UE także w tych sprawach, w których akty te nie są wskazane jako wzorce kontroli.

Szczególnie interesującą wydaje się być sytuacja kolizji rozwijanych standardów konstytucyjnych i unijnych. TK stoi na stanowisku, że niezgodny z Konstytucją byłby niższy poziom ochrony praw jednostki wynikający z prawa unijnego w stosunku do tego wynikającego z Konstytucji. We wspomnianym już wcześniej wyroku z 11 maja 2005 r., K 18/04, dotyczącym Traktatu Akcesyjnego, TK stwierdził, że:

Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję.

Ten pogląd, zgodnie z którym standard konstytucyjny jest standardem minimalnym, który nie może być obniżany przez prawo unijne, a sąd konstytucyjny, który jest gwarantem standardów konstytucyjnych, ma kompetencje do kontroli standardów unijnych, został wyrażony przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej: FTK) już w 1986 r. w orzeczeniu *Solange II*²⁴. FTK stwierdził wówczas, że dopóki Wspólnoty Europejskie zapewniają, w szczególności dzięki orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości, skuteczną ochronę praw podstawowych równą niewzruszalnej ochronie tych praw wynikającej z niemieckiej Ustawy Zasadniczej, dopóty FTK nie będzie badać zgodności pochodnego prawa unijnego z przepisami gwarantującymi prawa podstawowe, zawartymi w Ustawie Zasadniczej. Z kolei w orzeczeniu dotyczącym rynku

24 Wyrok FTK z 22 października 1986 r., 2 BvR 197/83.

bananów z 2000 r.²⁵ FTK stwierdził, że oparcie pytania prawnego sądu lub skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia przez pochodne prawo unijne praw podstawowych gwarantowanych przez niemiecką Ustawę Zasadniczą jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy inicjator postępowania przed FTK wykaże, że poziom ochrony w ramach prawa unijnego, w tym w orzecznictwie TSUE, od czasu wydania orzeczenia *Solange II* uległ takiemu obniżeniu, iż nie odpowiada niezbędnemu standardowi ochrony według Ustawy Zasadniczej. Wymaga to każdorazowo skonfrontowania ochrony praw jednostki realizowanej na płaszczyźnie narodowej i na płaszczyźnie wspólnotowej w sposób, w jaki uczynił to FTK w orzeczeniu *Solange II*. W przeciwnym wypadku, jak podkreślił FTK, konieczne będzie pozostawienie pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej bez merytorycznego rozpoznania.

Podobne stanowisko ponad dekadę później zajął polski TK, który w wyroku z 16 listopada 2011 r., SK 45/09, badając w trybie skargi konstytucyjnej to, czy rozporządzenie unijne odpowiada konstytucyjnym standardom prawa do sądu, stwierdził:

Zakres kompetencji organizacji międzynarodowej, do której należy Rzeczypospolita Polska, powinien zostać wyznaczony w taki sposób, aby zagwarantować prawa człowieka w zakresie porównywalnym z polską Konstytucją. Porównywalność dotyczy z jednej strony katalogu tych praw, a z drugiej strony zakresu dopuszczalnej ingerencji w te prawa. Wymaganie zapewnienia odpowiedniej ochrony praw człowieka dotyczy ich ogólnego standardu i nie oznacza konieczności zapewnienia identycznej ochrony każdego z praw rozpatrywanych z osobna²⁶.

W tym orzeczeniu TK dostrzegł również potrzebę wyznaczenia na przyszłość sposobu kontroli zgodności z Konstytucją norm prawa unijnego (traktatowego i prawa pochodnego) w trybie skargi konstytucyjnej. Z tego też powodu stwierdził, że w razie wniesienia w przyszłości

25 Wyrok FTK z 7 czerwca 2000 r., 2 BvL 1/97.

26 P. Bogdanowicz i P. Marcisz, komentując to orzeczenie TK, stwierdzili jednak, że: „właściwą reakcją TK na podejrzenie bezpośredniego naruszenia przez akt prawa pochodnego praw podstawowych (a pośrednio konstytucyjnych praw i wolności) powinno być skierowanie pytania prejudycjalnego do TS z wnioskiem o wykładnię – i zapewne zbadanie ważności – przepisów tego aktu” – P. Bogdanowicz, P. Marcisz, *Szukając...*, s. 50.

skargi konstytucyjnej, w której kwestionowana jest zgodność aktu pochodnego prawa unijnego z Konstytucją, od skarżącego trzeba będzie wymagać, aby: „wskazując na czym polega naruszenie jego wolności lub praw (...) równocześnie należycie uprawdopodobnił, że kwestionowany akt pochodnego prawa unijnego istotnie obniża poziom ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, który gwarantuje Konstytucja”²⁷.

5. Trybunał Sprawiedliwości UE wydaje się jednak zupełnie inaczej patrzeć na problem kolizji minimalnych standardów ochrony praw jednostki wynikających z konstytucji państwa członkowskiego i z prawa unijnego. Unijne standardy ochrony praw jednostki formułowane są głównie w oparciu o postanowienia Karty Praw Podstawowych UE (dalej: KPP), której art. 52 ust. 4 stwierdza, że w zakresie, w jakim uznaje ona prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, prawa te będą interpretowane w sposób zgodny z tymi tradycjami. Dodatkowo minimalny standard ochrony praw jednostki w prawie unijnym powiązany jest ze standardami konwencyjnymi, co wynika z art. 52 ust. 3 Karty, zgodnie z którym w zakresie, w jakim Karta „zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i jednostki wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję”. Jednocześnie przepis ten zastrzega, że nie stanowi to przeszkody, aby prawo Unii przyznawało prawom jednostki szerszą ochronę²⁸. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, czyni to z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka „źródło bezwzględnie wiążącego, minimalnego standardu ochrony, który nie może być obniżany, swobodnie może być jednak podnoszony”²⁹. Ten ostatni wniosek wynika również z art. 53 KPP, bowiem przepis ten stanowi, że: „Żadne z postanowień (...) Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im

27 Odnosząc się do tego poglądu TK, J. Gasler i A. Knade-Plaskacz słusznie jednak zauważyli, że: „Sformułowanie autonomicznej, swoistej przesłanki dopuszczalności skargi z oczywistych względów klóci się z podstawową funkcją skargi, na którą zwraca uwagę TK, uzasadniając dopuszczalność kontroli aktów prawa pochodnego, jaką jest efektywna ochrona praw i wolności jednostki” – J. Gasler, A. Knade-Plaskacz, *Glosa...*, s. 134.

28 Zob. N. Półtorak, *Zakres...*, s. 17–28; J. Masing, *Jedność...*, s. 23–42.

29 W. Józwicki, *Ochrona...*, s. 416–417.

obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie Państwa Członkowskie są stronami, w szczególności przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i jednostki wolności oraz przez konstytucje Państw Członkowskich”. Przepis ten wydaje się przyznawać sądom krajowym kompetencje do oceny przepisów prawa unijnego w świetle własnych standardów konstytucyjnych.

Do odmiennego wniosku doszedł jednak TSUE, uznając w wyroku wydanym w 2013 r. w sprawie *Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal*³⁰, że art. 53 KPP ogranicza państwa członkowskie UE w stosowaniu wyższego niż unijny standardu ochrony praw jednostki, co w praktyce oznacza, że standard wynikający z Karty jest nie tylko standardem minimalnym, ale również maksymalnym. Sprawa ta została zainicjowana pytaniem prejudycjalnym hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego, który zwrócił się do TSUE o rozstrzygnięcie tego, czy państwo członkowskie UE może wymagać od prawa pochodnego UE, które spełnia unijne standardy ochrony praw jednostki tego, by respektowało ono również wyższy standard ochrony wynikający z konstytucji państwa członkowskiego UE. TSUE podkreślił, że wykładnia art. 53 Karty przyznająca sądom krajowym kompetencje do oceny przepisów prawa unijnego w świetle własnych standardów konstytucyjnych naruszałaby „zasadę pierwszeństwa prawa Unii w zakresie, w jakim pozwalałaby, aby państwo członkowskie tworzyło przeszkodę w stosowaniu aktów prawa Unii w pełni zgodnych z Kartą w wypadku braku poszanowania przez te akty praw jednostki gwarantowanych konstytucją tego państwa”. TSUE dodał przy tym, że „okoliczność powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, nie może mieć wpływu na skuteczność prawa Unii na terytorium tego państwa”. W konsekwencji doszedł do wniosku, że art. 53 KPP „potwierdza wprawdzie, że gdy akt prawa Unii wymaga przyjęcia krajowych aktów stosowania, organy i sądy krajowe są uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony praw jednostki, o ile zastosowanie owych standardów nie podważa poziomu ochrony wynikającego z karty stosownie do wykładni Trybunału, ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii”. Takie rozumienie

30 Wyrok TS z 26 lutego 2013 r. w sprawie *Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal*, C-399/11.

art. 53 KPP wyklucza możliwość funkcjonowania w porządku krajowym wyższych konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki w sytuacji, gdy naruszałoby to zasady pierwszeństwa, jednolitości lub efektywności prawa Unii³¹. To zaś prowadzi do wniosku, że art. 53 KPP ustanawia zarówno minimalny, jak i maksymalny poziom ochrony praw jednostki³². W literaturze wskazuje się jednak, że okolicznością, która mogłaby doprowadzić do zniuansowania wspomnianej wykładni art. 53 Karty, mogłaby być sytuacja, w której „wyższy niż unijny standard ochrony jakiegoś prawa czy wolności człowieka stanowiłby element składający się na tożsamość konstytucyjną państwa członkowskiego”³³. Do poszanowania tej ostatniej Unia Europejska jest bowiem zobowiązana z mocy art. 4 ust. 2 TUE.

6. TK w swoim dotychczasowym orzecznictwie nie tylko rozwijał konstytucyjne standardy ochrony praw jednostki, ale również niekiedy standardy te zawężał i ograniczał. Choć przed 2015 r. tego rodzaju orzeczenia wydawane były sporadycznie, to jednak niektóre z nich wprowadziły ograniczenia, od których TK do dnia dzisiejszego nie odstąpił³⁴. Jako przykład takiego właśnie rozstrzygnięcia można wskazać postanowienie z 24 października 2001 r., SK 10/01, w którym TK stwierdził, że prawo do równego traktowania ma „charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («metaprawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie». Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej”. To spowodowało bardzo konkretny skutek, a mianowicie taki, że w dalszym swoim orzecznictwie TK konsekwentnie przyjmował, iż zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji można wysunąć w skardze konstytucyjnej tylko wraz z zarzutem naruszenia innego, konkretnie wskazanego prawa (wolności konstytucyjnej).

31 W. Józwicki, *Ochrona...*, s. 406.

32 Zob. M. Taborowski, *Znaczenie...*, s. 43.

33 W. Józwicki, *Ochrona...*, s. 410.

34 Zob. M. Ziółkowski, *Zasada...*, s. 103; P. Tuleja, *uwaga do art. 32...*, s. 120–121.

Tym samym wykluczył możliwość oparcia skargi konstytucyjnej tylko na zarzucie naruszenia art. 32 Konstytucji, gdy treść konkretnego prawa – na tle którego doszło do naruszenia równości – wynika wyłącznie z ustawy. W zdaniu odrębnym do tego orzeczenia sędzia Leszek Garlicki stwierdził, że wykładnia Konstytucji musi być „zawsze podporządkowana dyrektywie podstawowej – możliwie najpełniejszemu zapewnieniu ochrony wolności i praw jednostki”. W konsekwencji L. Garlicki doszedł do wniosku, że:

Art. 79 ust. 1 pozwala na oparcie skargi na zarzucie naruszenia jakiegokolwiek konstytucyjnego prawa (wolności) jednostki. Skoro zaś Trybunał Konstytucyjny nie odmawia „prawa do równego traktowania” charakteru prawa podmiotowego, to wyłączyć to prawo z ochrony z art. 79 można byłoby tylko, gdyby Konstytucja stanowiła to w sposób wyraźny, tak jak czyni to – w odniesieniu do niektórych praw cudzoziemców – w art. 79 ust. 2. Nie można zaś wyłączenia takiego domniemywać, ani nie można wyprowadzać go z zakwalifikowania „prawa do równego traktowania” jako „prawa drugiej rangi”. Konstytucja nie zna bowiem pojęcia „praw drugiej rangi” i jeśli formułuje jakąś wolność czy prawo jednostki, to obejmuje je też ochroną z art. 79 ust. 1. Odmienny kierunek wykładni kłóciłby się nakazem interpretowania konstytucji w sposób „przyjazny” ochronie praw i wolności jednostki. (...) Prowadzi to moim zdaniem do wniosku, że możliwość powołania w skardze konstytucyjnej zarzutu naruszenia art. 32 istnieje nie tylko, gdy równocześnie możliwe jest wskazanie naruszenia innej wolności i prawa o randze konstytucyjnej, ale też w każdym wypadku, gdy prawo jednostki zostało uformowane tylko na poziomie ustawy zwykłej, ale w sposób naruszający nakazy i zakazy wynikające z prawa do równego traktowania.

Pojawia się pytanie, czy wspomniane wyżej postanowienie z 24 października 2001 r., SK 10/01, zawęziło standard ochrony konstytucyjnej prawa do równego traktowania. Oczywiście na to pytanie należałoby udzielić odpowiedzi twierdzącej, zwłaszcza mając na uwadze to, że orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Analiza „równościowego” orzecznictwa TK z ostatnich 20 lat jak najbardziej trafność tego poglądu potwierdza. Pogląd, zgodnie z którym prawo do równego traktowania nie podlega ochronie w drodze skargi konstytucyjnej

jako prawo odrębne i samodzielne, wydaje się być również aprobowany w polskiej doktrynie prawa.

Znacznie więcej przykładów rozstrzygnięć TK zawężających konstytucyjne standardy ochrony praw jednostki można znaleźć w najnowszym orzecznictwie TK, zwłaszcza tym z okresu po 2015 r. Niewątpliwie konstytucyjny standard ochrony wolności zgromadzeń ograniczył choćby wyrok legalizujący instytucję zgromadzeń cyklicznych³⁵, w którym TK przyznał absolutną ochronę uczestnikom tego rodzaju zgromadzeń, odmawiając analogicznej ochrony innym osobom, które w tym samym czasie i miejscu chciałyby skorzystać z konstytucyjnie im gwarantowanej wolności zgromadzeń. Rozstrzygnięcie to, zasługując na krytykę również z wielu innych powodów³⁶, wpisuje się niestety w obecnie obserwowaną w orzecznictwie TK tendencję do systemowego obniżania konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki. Obniżanie standardów nie jest zaś już niewątpliwie ich rozwijaniem.

7. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że orzecznictwo TK dotychczas było głównym forum rozwoju konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki. Silnie w orzecznictwie tym akcentowany był problem potrzeby wyznaczenia minimalnego standardu ochrony konstytucyjnych praw i wolności, który może być rozwijany w kierunku maksymalizacji tej ochrony zarówno w ustawach, jak i aktach prawa unijnego, czy szerzej rozumianego prawa międzynarodowego. Wyzwaniem, do którego TK dotychczas nie miał okazji się ustosunkować, jest problem wyznaczania przez TSUE maksymalnego standardu ochrony praw jednostki. TSUE stoi bowiem na stanowisku, zgodnie z którym dywersyfikowanie przez państwa członkowskie UE maksymalnych standardów ochrony praw jednostki jest więc dopuszczalne o tyle tylko, o ile nie podważa poziomu ochrony wynikającej z KPP oraz nie narusza zasad pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa UE. W orzecznictwie TK po 2015 r. obserwujemy konsekwentne obniżanie konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki, co z oczywistych powodów zasługuje na krytykę.

35 Wyrok TK z 16 marca 2017 r., Kp 1/17.

36 Zob. M. Florczak-Wątor, *Commentary...*, s. 120–147; M. Haczkowska, *Kwestia...*, s. 119–131.

Developing Constitutional Standards for the Protection of Individual Rights in the Case-Law of the Constitutional Tribunal

This paper is devoted to the problem of developing constitutional standards for the protection of individual freedoms and rights in the case-law of the Polish Constitutional Tribunal. It analyzes the problem of the minimum standard of protection of individual rights set in the Constitution of the Republic of Poland of 1997 and the possibility of its development in the form of an ordinary statute, as well as the problem of a collision between constitutional and EU standards. The author comes to the conclusion that after 2015 in the jurisprudence of the Constitutional Tribunal we observe a consistent lowering of constitutional standards of protection of individual rights and freedoms.

Keywords: protection of individual rights, constitutional standards, collision of standards, Constitutional Tribunal

Monika Florczak-Wątor – dr. hab., profesor uczelni w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Interdyscyplinarnego Programu Doktorskiego „Society of the Future” w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, numer ORCID: 0000-0002-4324-5652.

Bibliografia

- Alexy R., *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Iuris” 2000, nr 3.
- Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010.
- Biernat T., *Między polityką a prawem. Problem „upolitycznienia” tworzenia prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CX.
- Bogdanowicz P., Marcisz P., *Szukając granic kontroli – glosa do wyroku TK z 16.11.2011 (SK 45/09)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 9.
- Czarny P., Naleziński B., *Law-Making Activity of the Polish Constitutional Tribunal*, w: *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*, red. M. Florczak-Wątor, London–New York 2020.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998.
- Florczak-Wątor M., *Commentary on the Polish Tribunal’s Judgement of 16th March 2017, Case No. Kp 1/17*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 2.

- Florczak-Wątor M., w: *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii, Niemiec i Polski*, red. M. Florczak-Wątor, P. Czarny, Kraków 2019.
- Gasler J., Knade-Plaskacz A., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt SK 45/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3.
- Haczkowska M., *Kwestia konstytucyjności art. 1 pkt 4 i 2 ustawy z 13.12.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Glosa do wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17*, „Palestra” 2019, nr 9.
- Izdebski H., *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10.
- Jóźwicki W., *Ochrona wyższego niż unijny konstytucyjny standardu prawa jednostki i tożsamości konstytucyjnej RP. Trybunał Konstytucyjny a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej: ku sekwencji a nie hierarchii orzekania*, Poznań 2019.
- Łętowska E., Sobczak K., *Rzeźbienie państwa prawa: 20 lat później*, Warszawa 2012.
- Masing J., *Jedność i różnorodność europejskiej ochrony praw podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12.
- Półtorak N., *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *uwaga nr 13*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.
- Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- Taborowski M., *Znaczenie art. 53 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla poziomu ochrony praw podstawowych w krajowym prawie konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 1.
- Tuleja P., *Normatywna treść jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997.
- Tuleja P., *uwaga do art. 32*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Żak M., *Pojęcie standardu prawnego w sieciowym systemie prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1.
- Ziółkowski M., *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5.