

Krzysztof Wojtyczek

Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP

Obowiązująca Konstytucja RP¹ nie gwarantuje *expressis verbis* prawa do skutecznego środka prawnego. Pobieżna lektura tego aktu prawnego może prowadzić do wniosku, że prawo to nie zostało zagwarantowane przez polskiego prawodawcę konstytucyjnego. Należy jednocześnie zauważyć, że przedstawiciele doktryny, interpretując rozmaite przepisy konstytucyjne normujące dochodzenie praw konstytucyjnych i ustanawiające ich gwarancje formalne, kładą nacisk na proceduralne i ustrojowe aspekty prawa do sądu, pomijając materialnoprawne aspekty dochodzenia praw przed sądem². Interpretatorzy Konstytucji zdają się ponadto rozumieć prawo do wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez bezprawne działania organów władzy publicznej jako prawo do środków naprawienia szkody przewidzianych w prawie cywilnym, którego treść jest ustalana niezależnie od brzmienia przepisów dotyczących dochodzenia

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”, „Konstytucja”.

2 Zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 238–243 i 392–393; P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1774–1818; P. Hofmański, *Prawo do sądu w ujęciu Konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego*, w: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 267–281. Nieco odmienne podejście, obejmujące niektóre elementy materialnoprawne, zostało zaprezentowane przez L. Garlickiego, K. Wojtyczka, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa (w druku), jednak i tutaj szczególnie nacisk położony został na proceduralne i ustrojowe aspekty prawa do sądu oraz na pojęcie drogi sądowej. Niniejszy artykuł stanowi próbę pogłębienia tego podejścia i uzupełnienia naszych wcześniejszych rozważań o wątki, które nie zostały dotychczas w pełni zbadane i wyeksponowane.

praw na drodze sądowej³. Na tym tle nasuwają się dwa powiązane ze sobą pytania: czy Konstytucja RP gwarantuje prawo do skutecznego środka prawnego i czy dominująca wykładnia przepisów konstytucyjnych o dochodzeniu praw i wynagradzaniu szkód wyrządzonych przez organy władzy publicznej jest prawidłowa, czy też może wymaga rewizji. Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na te pytania.

1.

Przy interpretacji Konstytucji należy wziąć pod uwagę umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę, w szczególności umowy zastane przez prawodawcę konstytucyjnego w chwili ustanawiania Konstytucji. Należy w związku z tym zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, obowiązujące umowy międzynarodowe stanowią dogodny punkt wyjścia dla ustalenia treści prawa do skutecznego środka prawnego. Po drugie, umowy międzynarodowe poddające pod ochronę prawa człowieka są częścią polskiego porządku prawnego i powinny być stosowane bezpośrednio, chyba że realizacja określonych postanowień tych umów nie jest możliwa bez ustanowienia odpowiednich norm krajowych. Po trzecie, w zakresie, w jakim obowiązujące w polskim systemie prawnym reguły wykładni na to pozwalają, przepisy Konstytucji (a także wszelkich innych aktów normatywnych) powinny być interpretowane w taki sposób, aby zapewnić możliwie najpełniejszą realizację umów międzynarodowych, których Polska jest stroną⁴. Zakres i treść praw konstytucyjnych mają znaczenie praktyczne, gdyż podstawą skargi konstytucyjnej mogą być jedynie prawa konstytucyjne, nie jest natomiast możliwe skuteczne wniesienie takiej skargi na niezgodność aktu normatywnego z umowami międzynarodowymi.

Omawiając prawo do skutecznego środka prawnego, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na art. 2 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, a także na art. 13 Konwencji o ochronie

3 Taki wniosek wynika m.in. z prac E. Bagińskiej, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, w szczególności s. 170–213; B. Banaszaka, *Konstytucja...*, s. 392–393; L. Boska, w: *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, w szczególności s. 1740 i 1761.

4 Zob. wyrok TK z 11 V 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 49, pkt III.2.1; wyrok TK z 16 XI 2011 r., SK 45/09, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 97, pkt III.2.6.

praw człowieka i podstawowych wolności. Całościowa analiza tych przepisów wykracza poza zakres niniejszego opracowania, w tym miejscu należy natomiast zwrócić uwagę na kilka kwestii szczególnie istotnych z punktu widzenia interpretacji przepisów konstytucyjnych.

Artykuł 2 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (w urzędowym tłumaczeniu) stanowi:

Każde z Państw Stron niniejszego Paktu zobowiązuje się:

- a) zapewnić każdej osobie, której prawa lub wolności uznane w niniejszym Pakcie zostały naruszone, skuteczny środek ochrony prawnej, nawet gdy naruszenie to zostało dokonane przez osoby działające w charakterze urzędowym;
- b) zapewnić, aby prawo każdego człowieka do takiego środka ochrony prawnej było określone przez właściwe władze sądowe, administracyjne lub ustawodawcze albo przez jakąkolwiek inną właściwą władzę, przewidzianą w systemie prawnym danego Państwa, oraz rozwijać możliwości ochrony praw na drodze sądowej;
- c) zapewnić realizowanie przez właściwe władze środków ochrony prawnej, gdy zostały one przyznane⁵.

Należy odnotować w tym miejscu, że treść punktu b w polskim tłumaczeniu nie jest zrozumiała dla odbiorcy. Tekst polski ogłoszony w Dzienniku Ustaw stanowi literalny przekład wersji angielskiej Paktu, który w punkcie b kładzie nacisk na „określenie” (*determined*) prawa do środka prawnego. W tym kontekście trzeba odnotować rozbieżność między tekstem angielskim a tekstem francuskim i hiszpańskim. W tekście francuskim i hiszpańskim jest mianowicie mowa o rozstrzygnięciu o dochodzonych prawach, nie zaś o „określaniu” prawa do środka prawnego. Oddaje to w pełni przekład punktu b zamieszczony w Komentarzu do Paktu pod redakcją R. Wieruszewskiego:

[...] zapewnić każdej osobie korzystającej z tego środka, aby rozstrzygnięcie o jej prawach było podjęte przez właściwe władze sądowe, administracyjne lub ustawodawcze albo przez jakiegokolwiek inne

⁵ Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167, załącznik.

właściwe władze ustanowione w systemie prawnym danego Państwa, oraz rozwijać możliwości ochrony praw na drodze sądowej⁶.

Nie ulega wątpliwości, że przejrzysta formuła zawarta w tym przekładzie znacznie lepiej oddaje istotę omawianego prawa, a zapewne także myśl, którą chcieli wyrazić twórcy Paktu.

Organem międzynarodowym powołanym do zapewnienia przestrzegania i interpretacji Paktu jest Komitet Praw Człowieka. Komitet, objaśniając znaczenie art. 2 ust. 3 Paktu, podkreślał między innymi, że:

[...] art. 2 ust. 2 wymaga, aby państwa-strony naprawiły szkody jednostkom, których prawa chronione w Pakcie zostały naruszone. [...] Komitet uważa, że Pakt w sposób ogólny wymaga odpowiedniego wynagrodzenia szkody (*appropriate compensation*). Komitet stwierdza, że w razie potrzeby odszkodowanie może polegać na restytucji, rehabilitacji i środkach zapewniających satysfakcję, takich jak publiczne przeprosiny, publiczne upamiętnienie, zobowiązanie, że naruszenia nie powtórzą się, oraz zmiany w odpowiednim prawodawstwie i praktyce, jak również pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców naruszeń⁷.

W ocenie Komitetu Praw Człowieka określone naruszenia Paktu wymagają przeprowadzenia postępowania w celu wyjaśnienia sprawy⁸. Co więcej, niewykonanie wyroku sądowego skazującego osoby, które dopuściły się tortur, stanowi naruszenie art. 2 ust. 3 Paktu⁹. Artykuł 2 ust. 3 wymaga rozpatrzenia sprawy przez właściwe organy krajowe bez zbędnej zwłoki¹⁰. Komitet wyraził ponadto pogląd, że:

[...] prawo do skutecznego środka prawnego może w pewnych okolicznościach wymagać od Państw-stron wprowadzenia i stosowania

6 *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wierszewski, Warszawa 2012, s. 35.

7 *General Comment No. 31 [80] The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant Adopted on 29 March 2004 (2187th meeting)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, par. 16; o ile nie zaznaczono inaczej, tłumaczenia cytowanych dokumentów z języka angielskiego zostały sporządzone przez autora niniejszego artykułu.

8 Zob. *General Comment...*, par. 15.

9 Opinia Komitetu Praw Człowieka z 30 VII 2009 r. w sprawie Kibaya p. Demokratycznej Republice Kongo, skarga nr 1483/2006, par. 6.2 i 8.

10 Opinia Komitetu Praw Człowieka z 17 III 2009 r. w sprawie Gunaratna p. Sri Lance, skarga nr 1432/2005, par. 8.3.

tymczasowych lub przejściowych środków, aby zapobiec ciągłym naruszeniom i ułatwić naprawienie przy pierwszej możliwej okazji szkód wyrządzonych takimi naruszeniami¹¹.

2.

Dla polskiego systemu prawnego szczególne znaczenie ma Europejska konwencja praw człowieka, która gwarantuje prawo do skutecznego środka prawnego w art. 13. Przepis ten ma następujące brzmienie w tłumaczeniu urzędowym:

Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe¹².

Jak słusznie zauważa się w doktrynie, urzędowe tłumaczenie konwencji nie jest najszcześniejsze¹³. Chodzi tu nie tyle o środek odwoławczy, ile o środek prawny. W pewnych przypadkach wystarczy środek odwoławczy (środek zapewniający ponowne rozpatrzenie sprawy przez inny organ w celu wydania nowego rozstrzygnięcia), w innych przypadkach konieczne jest zapewnienie środka prawnego zorientowanego nie tyle na wydanie nowego rozstrzygnięcia w sprawie uprzednio rozpatrzonej, ile na usunięcie skutków naruszenia prawa. W przypadku określonego rodzaju naruszeń ciągłych, które trwają w danym momencie, środek prawny powinien doprowadzić do zaprzestania naruszenia¹⁴.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wymaga, aby odpowiednie władze zbadały sprawę i wydały rozstrzygnięcie. Zbadanie sprawy musi nastąpić w każdym przypadku, gdy zainteresowany wnosi wystarczająco uzasadniony i uprawdopodobniony zarzut (*arguable claim*)¹⁵. Organy krajowe nie mają obowiązku badania skarg

11 *General Comment...*, par. 19.

12 Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284, ze zm.

13 Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 1-18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 727-728.

14 Zob. m.in. wyrok ETPC z 22 X 2009 r. w sprawie Orchowski p. Polsce, skarga nr 17885/04, par. 154.

15 Wyrok ETPC z 29 III 1987 r. w sprawie Leander p. Szwecji, skarga nr 9248/81, par. 77.

niespełniających tego wymogu. Organ badający sprawę powinien być bezstronny i niezależny, tzn. spełniać minimalne kryteria niezależności¹⁶. Ponadto rozpatrzenie sprawy musi doprowadzić do zapewnienia adekwatnego wynagrodzenia naruszeń danego prawa (*appropriate relief*)¹⁷. Organ badający sprawę powinien wydać w tym zakresie wiążące rozstrzygnięcie¹⁸. W określonych przypadkach skuteczność środka prawnego zależy od skutku zawieszającego (*automatic suspensive effect*)¹⁹. Konwencja dopuszcza sytuacje, w których pojedyncze środki nie spełniają jej wymogów, jeżeli łączne zastosowanie dostępnych środków prowadzi do zapewnienia wymaganego poziomu ochrony²⁰.

Orzecznictwo Europejskiej konwencji praw człowieka jest zorientowane na ochronę jednostki przed organami stosującymi prawo. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie wymaga stworzenia sądowej kontroli konstytucyjności prawa ani też sądowej kontroli zgodności prawa z umowami międzynarodowymi²¹. Nie wymaga też środków prawnych zapewniających ochronę przed sądami²², z wyjątkiem środków prawnych na wypadek przewlekłości postępowania²³.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sformułowało ponadto bardziej szczegółowe wymagania na tle niektórych praw chronionych w konwencji. Można tu podać kilka przykładów. W razie uprawdopodobnienia zarzutu naruszenia art. 2, 3 lub 4 konwencji właściwe

16 Zob. np. wyrok ETPC z 12 V 2000 r. w sprawie Khan p. Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 35394/97, par. 44–47.

17 Zob. m.in. wyrok ETPC z 20 X w sprawie Hasan i Chaush p. Bułgarii, skarga nr 30985/96, par. 96.

18 M.in. wyrok ETPC z 10 I 2012 r. w sprawie Ananiew i in. p. Rosji, skarga nr 42525/07 i 60800/08, par. 216.

19 Wyrok ETPC z 13 XII 2012 r. w sprawie De Souza Ribeiro p. Francji, skarga nr 22689/07, par. 82.

20 Wyroki ETPC z: 29 III 1987 r. w sprawie Leander p. Szwecji, skarga nr 9248/81, par. 77; 13 XII 2012 r. w sprawie De Souza Ribeiro v. France, skarga nr 22689/07, par. 79; 26 X 2000 r. w sprawie Kudła p. Polsce, skarga nr 30210/96, par. 157.

21 Wyroki ETPC z: 21 II 1986 r. w sprawie James i in. p. Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 8793/79, par. 85; 6 I 2011 r. w sprawie Paksas p. Litwie, skarga nr 34932/04, par. 114.

22 Zob. m.in. wyrok ETPC z 20 I 2015 r. w sprawie Arribas Anton p. Hiszpanii, skarga nr 16563/11, par. 56.

23 Zob. wyroki ETPC z: 20 I 2015 r. w sprawie Arribas Anton p. Hiszpanii, skarga nr 16563/11, par. 56; 26 X 2000 r. w sprawie Kudła p. Polsce, skarga nr 30210/96, par. 157.

organy muszą z urzędu przeprowadzić postępowanie w celu wyjaśnienia sprawy, przy czym badanie sprawy powinno umożliwić ukaranie osób winnych naruszeń²⁴. W przypadku wolności zgromadzeń istotne znaczenie może mieć to, aby zgromadzenie mogło odbyć się w określonym terminie. Z tego względu efektywny środek prawny to taki, który zapewnia wydanie rozstrzygnięcia przed planowanym terminem zgromadzenia²⁵. Bezprawne gromadzenie danych osobowych wymaga w szczególności naprawienia przez usunięcie tych danych²⁶. W przypadku bezprawnego pozbawienia wolności art. 5 ust. 4 wymaga, aby środek prawny doprowadził do uwolnienia danej osoby; odpowiednie organy powinny ponadto okresowo badać zasadność tymczasowego aresztowania²⁷.

Należy zauważyć, że stwierdzając naruszenie konwencji, Europejski Trybunał Praw Człowieka zasądza z reguły odpowiednie kwoty z tytułu krzywdy niemajątkowej oraz szkody majątkowej. W razie odpowiedniego wynagrodzenia naruszenia praw konwencyjnych na poziomie krajowym Trybunał uznaje, że skarżący nie może być uważany za ofiarę naruszenia i uznaje skargę za niedopuszczalną²⁸. W przeciwnym przypadku skarga może zostać przyjęta do rozpoznania, jeżeli spełnia inne wymogi formalne. Trybunał uznaje skargę za dopuszczalną m.in. wtedy, gdy odszkodowanie pieniężne przyznane przez władze krajowe odbiega od poziomu kwot przyznawanych przez ten organ.

3.

Należy dodać, że prawo do skutecznego środka prawnego zostało zagwarantowane w Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, a także w Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form

24 Zob. np. wyrok ETPC z 14 IV 2015 r. w sprawie Mustafa Tunç and Fecire Tunç p. Turcji, skarga nr 24014/05, par. 130.

25 Wyrok ETPC z 3 V 2007 r. w sprawie Bączkowski p. Polsce, skarga nr 1543/06, par. 82–84.

26 Wyrok ETPC z 6 VI 2006 r. w sprawie Segerstedt-Wiberg p. Szwecji, skarga nr 62332/00, par. 120 i 121.

27 Wyrok ETPC z 3 X 2006 r. w sprawie McKay p. Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 543/03, par. 45.

28 Zob. np. postanowienia ETPC z 13 XII 2016 r. w sprawie Žvagulis p. Litwie, skarga nr 8619/09, par. 64–68.

dyskryminacji rasowej. Artykuł 13 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur... stanowi:

Każde Państwo Strona zapewnia, by każda osoba, która twierdzi, że została poddana torturom na terytorium podlegającym jurysdykcji tego Państwa, miała prawo złożenia skargi do właściwych organów oraz do szybkiego i bezstronnego rozpatrzenia przez nie takiej skargi. Podejmowane będą środki dla zapewnienia ochrony skarżącego i świadków przed wszelkimi formami złego traktowania lub zastraszania w związku z jego skargą lub zeznaniami świadków²⁹.

Z kolei art. 14 tej konwencji ma brzmienie:

1. Każde Państwo Strona zapewni w swoim systemie prawnym, aby ofiara tortur miała gwarantowane prawo do zadośćuczynienia oraz sprawiedliwego i adekwatnego odszkodowania, łącznie ze środkami niezbędnymi dla możliwie najpełniejszej rehabilitacji. W razie śmierci ofiary w wyniku stosowania tortur, prawo do odszkodowania przechodzi na osoby, które pozostawały na jej utrzymaniu.
2. Artykuł niniejszy w niczym nie wyłącza prawa ofiary lub innych osób do odszkodowania na mocy przepisów prawa wewnętrznego³⁰.

Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej stanowi w art. 6:

Państwa Strony Konwencji zapewnią za pośrednictwem właściwych sądów krajowych i innych instytucji państwowych wszystkim osobom podległym ich jurysdykcji skuteczną obronę i środki ochrony przeciwko wszelkim aktom dyskryminacji rasowej, naruszającym wbrew postanowieniom niniejszej Konwencji prawa człowieka i podstawowe wolności, jak również zagwarantują im prawo dochodzenia przed tymi sądami słusznego i odpowiedniego odszkodowania lub zadośćuczynienia za wszelkie szkody poniesione w wyniku tego rodzaju dyskryminacji³¹.

29 Tłumaczenie urzędowe, Dz.U. 1989, nr 63, poz. 378, załącznik.

30 Dz.U. 1989, nr 63, poz. 378, załącznik.

31 Tłumaczenie urzędowe, Dz.U. 1969, nr 25, poz. 187, załącznik.

4.

Analiza umów międzynarodowych obejmujących ochroną prawa człowieka prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, prawo do skutecznego środka prawnego jest prawem o złożonym charakterze prawnym, łączącym aspekty proceduralne, materialnoprawne³² i ustrojowe. Niezbędne jest stworzenie odpowiedniego postępowania umożliwiającego niezwłoczne rozpoznanie sprawy i wydanie wiążącego rozstrzygnięcia (aspekt proceduralny). Prawodawca musi również ustanowić odpowiednie unormowania materialnoprawne przewidujące wynagrodzenie szkód materialnych i niematerialnych (aspekt materialnoprawny). Omawiane prawo wymaga ponadto stworzenia organów wyposażonych w gwarancje bezstronności i odpowiednie kompetencje umożliwiające rozpoznanie sprawy i wydanie rozstrzygnięcia w sprawie wynagrodzenia szkód (aspekt ustrojowy).

Po drugie, prawo do skutecznego środka prawnego w aspekcie proceduralnym obejmuje kilka uprawnień szczegółowych:

- 1) do uruchomienia odpowiedniego postępowania przed właściwym organem;
- 2) do wnikliwego rozpatrzenia sprawy;
- 3) do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie;
- 4) do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia;
- 5) do wykonania wydanego rozstrzygnięcia.

Po trzecie, prawo do skutecznego środka prawnego w aspekcie materialnoprawnym wymaga, aby wynagrodzenie naruszenia praw człowieka było adekwatne do charakteru danego prawa i rodzaju jego naruszeń. Środek prawny można uznać za skuteczny tylko wtedy, gdy jego wykorzystanie uruchamia odpowiednie działania zapewniające wynagrodzenie naruszenia.

Po czwarte, środki natury cywilnoprawnej, oparte na inicjatywie i zaradności jednostki w gromadzeniu dowodów i obronie swoich interesów, nie są wystarczające w przypadku niektórych praw. Prawo do skutecznego środka prawnego wymaga w pewnych przypadkach badania sprawy

32 Nigel Rodley zwraca uwagę, że prawo do skutecznego środka prawnego zagwarantowane w Pakcie ma dwa wymiary: proceduralny i materialny. Zob. N. Rodley, *Article 2*, w: *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, red. E. Decaux, Paris 2011, s. 128.

z urzędu, przy czym postępowanie to musi być zdolne do doprowadzenia do ukarania osób winnych. Za aktywnym zaangażowaniem organów władzy publicznej i badaniem sprawy z urzędu przemawiają m.in. względy dowodowe. Omawiany wymóg jest ponadto związany z obowiązkiem zapewnienia prawnokarnej ochrony niektórych praw.

Po piąte, orzecznictwo organów międzynarodowych wypracowało bardziej szczegółowe wymogi w zakresie wynagradzania określonego rodzaju naruszeń niektórych praw.

Po szóste, urzeczywistnienie prawa do skutecznego środka prawnego na płaszczyźnie proceduralnej i ustrojowej wymaga ustanowienia odpowiednich regulacji krajowych. W tych aspektach prawo to ma charakter niesamowykonalny. Bardzo ogólnikowe wymogi wprowadzenia odpowiedniej procedury i niezbędnych rozwiązań ustrojowych nie są w stanie zastąpić w tym zakresie szczegółowych unormowań krajowych. Charakter samowykonalny mają natomiast postanowienia umów międzynarodowych dotyczące odpowiedniego wynagrodzenia szkód (aspekt materialny). Nie ma przeszkód, aby sądy i inne organy stosujące prawo podejmowały odpowiednie działania remedialne, opierając się na umowach międzynarodowych jako jedynej podstawie działania tam, gdzie brak jest odpowiednich unormowań ustawowych. Dotyczy to tych sytuacji, dla których tekst umowy lub orzecznictwo organów międzynarodowych sformułowało odpowiednio precyzyjne zasady wynagrodzenia szkód majątkowych i niemajątkowych.

5.

Jak wspomniano we wstępie, Konstytucja RP nie gwarantuje *expressis verbis* prawa do skutecznego środka prawnego. Niemniej jednak różne elementy tego prawa zostały zagwarantowane w różnych przepisach konstytucyjnych. Artykuł 77 ust. 1 gwarantuje prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej. Artykuł 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 gwarantują prawo do sądu, z kolei art. 78 – prawo do zaskarżania rozstrzygnięć, art. 79 – prawo do skargi konstytucyjnej, a art. 190 ust. 4 – prawo do wzruszenia rozstrzygnięć opartych na aktach normatywnych uznanych za niezgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu wyrokami Trybunału

Konstytucyjnego. Szczególne środki prawne przewidziano w art. 41 ust. 2 (odwołanie do sądu w celu ustalenia legalności pozbawienia wolności), art. 41 ust. 3 (przekazanie do dyspozycji sądu), art. 101 (protest wyborczy w wyborach parlamentarnych) i art. 129 ust. 2 Konstytucji (protest wyborczy w wyborach prezydenckich). Szczególne sposoby wynagrodzenia szkody zostały przewidziane w art. 21 ust. 1 (odszkodowanie za – zgodne z prawem – wyłączenie), art. 41 ust. 5 (odszkodowanie za bezprawne pozbawienie wolności) i art. 51 ust. 4 Konstytucji (żądanie sprostowania lub usunięcia informacji).

Punktem wyjścia dla interpretacji Konstytucji w rozważanym zakresie powinno być jednak konstytucyjne pojęcie wolności i praw człowieka i obywatela. Dla uproszczenia w dalszych rozważaniach używany jest termin „prawa konstytucyjne”, obejmujący także wolności w rozumieniu Konstytucji (tzw. prawa wolnościowe).

Pojęcie prawa podmiotowego oznacza sytuację, w której podmiot praw może żądać określonego zachowania na jego rzecz ze strony podmiotu zobowiązanego³³. W przypadku praw pozakonstytucyjnych zagwarantowanych w ustawie lub aktach podustawowych można zastanawiać się, czy przyznanie danego prawa musi zawsze pociągać za sobą obowiązek stworzenia odpowiednich środków jego dochodzenia. Istnienie lub brak odpowiednich środków rzutują na interpretację przepisów przyznających dane prawa. Niestworzenie przez ustawodawcę odpowiednich środków prawnych można interpretować jako wyrażenie woli, aby dana sytuacja prawna – pomimo użycia terminu „prawo” lub innych terminów ustanawiających jednoznacznie obowiązek określonych zachowań na rzecz określonego podmiotu – nie była kwalifikowana jako prawo podmiotowe. O prawie ustawowym można mówić wtedy, gdy ustawy nie tylko przyznają dane prawo, ale również ustanawiają pewne minimalne gwarancje formalne umożliwiające dochodzenie danego prawa. W przypadku praw konstytucyjnych należy przyjąć odmienne założenie. Prawodawca konstytucyjny gwarantuje określone prawa po to, aby były one chronione i realizowane przez właściwe organy władzy publicznej. Prawa konstytucyjne muszą być skuteczne, inaczej przepisy ustawy zasadniczej

³³ Zob. m.in. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 174; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 88.

uznające poszczególne prawa tracą sens. Uznanie w tekście Konstytucji określonych praw jest równoznaczne z ustanowieniem nakazu – adresowanego do ustawodawcy – zapewnienia ich odpowiedniej ochrony. Pojęcie prawa konstytucyjnego obejmuje zatem prawo do odpowiednich środków prawnych zapewniających realizację danego prawa, wymuszających na podmiocie zobowiązanym określone działania lub zaniechania na rzecz podmiotu prawa. Użycie przez prawodawcę konstytucyjnego terminu „prawo” pociąga za sobą domniemanie, że Konstytucja ustanawia jednocześnie obowiązek stworzenia odpowiednich środków prawnych umożliwiających dochodzenie danego prawa. Oczywiście domniemanie to może zostać uchylone przez inne przepisy konstytucyjne ograniczające możliwości dochodzenia danego prawa. Taki charakter ma na przykład art. 81 Konstytucji, który stanowi, że praw wymienionych w tym przepisie można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Możliwość dochodzenia danego prawa mogą ograniczać także inne przepisy konstytucyjne, np. przepisy przewidujące, że zakres danego prawa określa ustawa. W takim przypadku podmiot uprawniony może dochodzić realizacji danego prawa w zakresie, który został określony w ustawie.

Prawa konstytucyjne zakładają dwustopniową ochronę praw jednostki opartą, *sit venia verbo*, na „dwóch liniach obrony”. „Pierwsza linia obrony” zakłada ochronę prewencyjną. Pojęcie prawa w znaczeniu podmiotowym zakłada ochronę zapobiegającą naruszeniu danego prawa. Niezbędne jest stworzenie odpowiednich środków prawnych zapobiegających naruszeniom praw konstytucyjnych, w szczególności ochrony przed aktami władczymi, zanim wywołają one skutki faktyczne. Skuteczne zapobieganie naruszeniom nie zawsze jest możliwe, w szczególności w sytuacjach wymagających niezwłocznego podejmowania działań ingerujących w prawa konstytucyjne w celu ochrony innych wartości konstytucyjnych, dlatego też niezbędne jest stworzenie „drugiej linii obrony”, obejmującej środki prawne na wypadek naruszenia praw konstytucyjnych. Środki te powinny prowadzić do usunięcia w miarę możliwości skutków naruszenia, a gdy nie jest to możliwe lub celowe – do zrekompensowania w inny sposób doznanych szkód materialnych i niematerialnych. W razie naruszenia prawa, obok roszczenia o jego realizację, pojawia się drugie roszczenie – o odpowiednie wynagrodzenie szkód majątkowych i niemajątkowych.

6.

Artykuł 77 ust. 1 gwarantuje prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej³⁴. Nie wdając się w szersze rozważania na temat znaczenia tego przepisu, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii szczególnie istotnych dla prowadzonych rozważań.

Po pierwsze, zakres stosowania omawianego przepisu obejmuje wszelkie naruszenia prawa przedmiotowego (przez organy władzy publicznej), które spowodowały szkody, nie tylko naruszenia praw konstytucyjnych.

Po drugie, pojęcie szkody użyte w tym przepisie powinno być rozumiane szeroko. Chodzi tu nie tylko o uszczerbek na majątku, ale także o wszelkiego rodzaju krzywdy niemajątkowe³⁵. Wynagrodzeniu powinny podlegać co do zasady wszelkie uszczerbki (negatywne konsekwencje) dla dóbr prawnie chronionych jednostki i innych podmiotów prywatnych³⁶. Zakres stosowania art. 77 ust. 2 obejmuje zatem naruszenia dóbr prawnie chronionych, nawet jeżeli nie zostały objęte zakresem ochrony praw konstytucyjnych. Z drugiej strony, przepis ten nie obejmuje szkód wyrządzonych przez organy władzy publicznej podmiotom publicznym niebędącym podmiotami praw konstytucyjnych.

Po trzecie, pojęcie wynagrodzenia oznacza podjęcie odpowiednich działań prowadzących do usunięcia wyrządzonej szkody. Wynagrodzenie szkody to przede wszystkim odwrócenie – w miarę możliwości – skutków naruszenia prawa i przywrócenie stanu, jaki by istniał, gdyby naruszenie prawa nie miało miejsca. Ogólnie rzecz biorąc, wynagrodzenie szkody to zastosowanie odpowiednich środków, które w miarę możliwości przywracają stan sprzed naruszenia prawa, a w zakresie, w jakim to nie jest możliwe, wynagradzają szkodę w inny sposób. Zasadniczy problem polega na zapewnieniu adekwatności między reakcją organu a zagrożeniem lub naruszeniem prawa. Środki podejmowane w razie naruszenia praw konstytucyjnych muszą być adekwatne do charakteru naruszenia.

34 Pogląd, że art. 77 ust. 1 gwarantuje prawo jednostki, wypowiadają m.in. E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 175 i n.; L. Bosek, w: *Konstytucja RP...*, s. 1733.

35 Por. m.in. wyrok TK z 1 IX 2006 r., SK 14/05, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 97, w szczególności pkt 4.

36 Podobnie m.in. wyrok TK z 23 IX 2003 r., K 20/02, OTK ZU 2003, nr 7A, poz. 76, pkt III.2.6.

Trudność w realizacji tego postulatu ogólnego wiąże się z różnorodnością praw jednostki. Specyfika poszczególnych praw może wymagać podjęcia szczególnych środków wynagradzających. Odpowiedź na pytanie, jakie działania władz są niezbędne do wynagrodzenia szkody, wymaga zawsze rozważenia istoty danego prawa.

Po czwarte, znaczenie art. 77 ust. 1 wykracza poza zakres prawa cywilnego. Prawo do wynagrodzenia szkody nie ogranicza się do żądania wynagrodzenia szkody w sposób przewidziany w prawie cywilnym. W szczególności wynagrodzenie szkody nie może być rozumiane wyłącznie jako przyznanie odpowiedniego odszkodowania pieniężnego. Ponieważ – jak wspomniano wyżej – sposób wynagrodzenia szkody musi być adekwatny do naruszenia prawa, istnieją naruszenia, w przypadku których instrumenty cywilnoprawne nie są wystarczające. Konieczne jest stworzenie dodatkowych mechanizmów uzupełniających prawo cywilne. Takim środkiem jest na przykład rehabilitacja osoby niesłusznie skazanej wyrokiem karnym. W przypadku niektórych rodzajów naruszeń pewnych praw jednostka nie jest w stanie zrealizować swojego prawa do wynagrodzenia szkody bez stworzenia przez ustawodawcę skutecznej ochrony prawnokarnej. Bardzo szczegółowe wskazówki w tym zakresie są zawarte w międzynarodowym prawie praw człowieka.

Po piąte, na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji pojawia się pytanie, czy przepis ten wymaga wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez zaniechanie określonych działań³⁷. Wykładnia językowa przemawia przeciwko objęciu omawianym prawem szkód wyrządzonych przez zaniechania, z drugiej strony prawo międzynarodowe wymaga wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez zaniechania organów władzy publicznej. Za rozszerzającą wykładnię art. 77 ust. 1 przemawia ponadto treść art. 77 ust. 2, który dotyczy dochodzenia naruszonych wolności i praw bez rozróżniania naruszeń wynikających z działania i zaniechania (zob. poniżej).

W praktyce rozważana tu kwestia nie ma obecnie większego znaczenia, gdyż przepisy Kodeksu cywilnego przewidują wynagrodzenie szkód wyrządzonych przez zaniechania organów władzy publicznej³⁸. Trybunał

37 Szerzej: L. Bosek, w: *Konstytucja RP...*, s. 1744; L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Konstytucja...* (w druku).

38 L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Konstytucja...* (w druku).

Konstytucyjny nie może orzekać o zaniechaniach prawodawczych, może co najwyżej stwierdzić niezgodność z Konstytucją pominięć prawodawczych³⁹, sądy powszechne mogą jednak zasądzać wynagrodzenie szkód wynikłych z zaniechania bez potrzeby uzyskania rozstrzygnięcia prejudycjalnego wydanego przez inny organ.

Po szóste, prawo do wynagrodzenia szkody zakłada *implicite* stworzenie organów wyposażonych w odpowiednie kompetencje w zakresie wynagradzania szkód, a także stworzenie procedur umożliwiających skuteczne dochodzenie wynagrodzenia szkód.

7.

Artykuł 77 ust. 2 stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać sądowej drogi dochodzenia naruszonych praw. W pierwszej kolejności należy tu odnotować, że zakres stosowania art. 77 ust. 2 jest różny od zakresu stosowania art. 77 ust. 1. Po pierwsze, w tym ostatnim przepisie jest mowa o naruszeniach prawa przedmiotowego, tymczasem art. 77 ust. 2 dotyczy wyłącznie kwalifikowanych naruszeń prawa polegających na naruszeniu „wolności i praw”, a więc praw w znaczeniu podmiotowym.

Trybunał Konstytucyjny wyrażał w tym zakresie pogląd, że chodzi tu o prawa konstytucyjne⁴⁰. Za taką wykładnią może przemawiać to, że w przypadku praw pozakonstytucyjnych ustawodawca ma – na gruncie Konstytucji – pełną swobodę w określaniu zakresu danego prawa, powinien zatem zachować również swobodę w ustanawianiu ograniczeń w dochodzeniu danego prawa⁴¹. Należy jednak pamiętać, że ograniczenia swobody ustawodawcy w odniesieniu do kształtowania zakresu i możliwości dochodzenia praw pozakonstytucyjnych mogą wynikać z prawa międzynarodowego.

Po drugie, należy zwrócić uwagę, że w art. 77 ust. 2 jest mowa o dochodzeniu naruszonych praw, przy czym nie ma tu rozróżnienia

39 Szerzej i krytycznie na temat tego rozróżnienia wypracowanego w orzecznictwie Trybunału: A. Paprocka, M. Ziółkowski, *Zaniechanie prawodawcze jako potencjalny przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w świetle zasady nadrzędności Konstytucji oraz doświadczeń trybunałów międzynarodowych*, w: *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 277–316.

40 M.in. wyrok TK z 10 V 2000 r., K 21/99, OTK ZU 4/2000, poz. 109, pkt III 3.

41 Odmienne P. Grzegorzcyk, K. Weitz, w: *Konstytucja RP...*, s. 1778.

na naruszenia przez działanie i naruszenia przez zaniechanie. Bardzo ważne jest zapewnienie możliwości dochodzenia praw naruszonych przez bezczynność organów władzy publicznej.

Omawiany przepis zawiera bardzo bogate treści. Literatura przedmiotu koncentruje się przede wszystkim na pojęciu drogi sądowej⁴², tymczasem nie mniej istotne jest pojęcie dochodzenia praw. Zakazując zamykania sądowej drogi dochodzenia naruszonych praw, art. 77 ust. 2 wyraża założenie, że każdy ma prawo dochodzenia swoich praw konstytucyjnych.

Należy wyjaśnić w tym miejscu, że praw konstytucyjnych można dochodzić zarówno wtedy, gdy nie zostały naruszone, jak i w sytuacji, gdy zostały naruszone. W pierwszym przypadku jednostka dochodzi swoich praw, podejmując odpowiednie czynności w celu ich realizacji lub zapobieżenia naruszeniu. W drugim przypadku jednostka podejmuje czynności zmierzające do usunięcia skutków tego naruszenia i do uzyskania odpowiedniego wynagrodzenia szkód majątkowych i niemajątkowych. Jeżeli jednostka ma prawo dochodzenia praw naruszonych, to tym bardziej powinna mieć możliwość dochodzenia praw, które jeszcze nie zostały naruszone.

Obok wymiaru proceduralnego art. 77 ust. 2 ma też nie mniej istotny wymiar materialnoprawny. Pojęcie dochodzenia praw zakłada stworzenie odpowiednich regulacji materialnoprawnych, stwarzających podstawy do wynagrodzenia wyrządzonych szkód. Postępowanie sądowe powinno nie tylko zapewnić wydanie rozstrzygnięcia stwierdzającego naruszenie prawa, ale umożliwić skuteczne dochodzenie naruszonego prawa, a więc zaspokojenie uzasadnionych roszczeń w zakresie wynagrodzenia wyrządzonej szkody. Artykuł 77 ust. 2 ma ponadto wymiar ustrojowy i kompetencyjny. Wymaga on nie tylko stworzenia sądów, ale ponadto przyznania sądom odpowiednich kompetencji, umożliwiających nie tylko rozpatrzenie sprawy, ale również zastosowanie odpowiednich środków wynagradzających szkodę. Zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszenia wolności i praw może nastąpić nie tylko poprzez zamknięcie dostępu do sądu, ale także poprzez niestwarzanie odpowiednich środków wynagradzających szkody albo nieprzyznanie sądom kompetencji do stosowania tych środków.

42 Zob. przypis nr 2.

Bardzo duże znaczenie ma także art. 45 Konstytucji, który gwarantuje prawo do sądu. W świetle art. 45 każdy ma prawo do tego, aby jego sprawa została rozpatrzona przez sąd. Pojęcie sprawy obejmuje spory zakres praw i obowiązków podmiotów prywatnych⁴³. W szczególności każdy, kto twierdzi, że jego prawa zostały naruszone, może wnieść sprawę do sądu i domagać się wydania stosownego rozstrzygnięcia.

Artykuły 45 i 77 gwarantują m.in. prawo do uruchomienia postępowania sądowego. Przepisy te nie wymagają jednak, aby sprawa o naruszenie praw chronionych przez Konstytucję była rozpoznawana od początku przez sądy, ale jedynie aby strona niezadowolona z rozstrzygnięcia pozasądowego mogła wnieść sprawę do sądu⁴⁴. Ustawa może przewidywać zatem dochodzenie praw przed organami administracji publicznej, pod warunkiem, że po wyczerpaniu drogi administracyjnej otwarta jest droga sądowa. W tym kontekście skuteczny środek prawny wymagany przez umowy międzynarodowe to w polskim systemie prawnym środek rozpoznawany przez sądy. W konsekwencji do rozpoznania takiego środka mają zastosowanie wszystkie gwarancje konstytucyjne dotyczące postępowania sądowego. Pod tym względem standard konstytucyjny przewyższa standardy międzynarodowe.

Należy pamiętać, że Konstytucja w szczególny sposób normuje dochodzenie praw wobec organów prawodawczych. Dochodząc swych praw w postępowaniu sądowym, jednostka może przedstawić wniosek o wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności aktu normatywnego stanowiącego podstawę rozpoznania sprawy z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. Należy przyjąć, że sąd, który poweźmie uzasadnioną wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu, powinien wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, chyba że postanowił samodzielnie zbadać zgodność aktu podustawowego z ustawą lub Konstytucją albo zgodność ustawy lub aktu podustawowego z samowykonalnymi postanowieniami umów międzynarodowych. W ten sposób nie tylko unika się wydania rozstrzygnięcia opartego na przepisach niekonstytucyjnych,

43 Por. wyroki TK z: 9 VI 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50, pkt III.1; 10 V 2000 r., K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109, pkt III.3.

44 Zob. m.in. wyroki TK z: 8 XII 1998 r., K 41/97, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 117; 29 VI 2010 r., P 28/09, OTK ZU 2010, nr 5A, poz. 52.

ale możliwe jest uzyskanie rozstrzygnięcia opartego wyłącznie na przepisach konstytucyjnych. Stwierdzenie niezgodności określonych regulacji z aktami wyższego rzędu może jednak w wielu przypadkach okazać się niewystarczające dla zapewnienia realizacji praw konstytucyjnych, jeżeli właściwy organ prawodawczy nie ustanowi nowych unormowań w miejsce regulacji niekonstytucyjnych. Podobna trudność pojawia się w przypadku konkretnej kontroli norm sprawowanej przez sądy, gdyż proste pominięcie norm niezgodnych z normami wyższego rzędu nie zawsze zapewnia ochronę uzasadnionych interesów jednostki. Nie ma też możliwości wszczęcia przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w sprawie zaniechań prawodawcy. W razie bezczynności prawodawcy pozostaje jedynie dochodzenie wynagrodzenia szkód na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji i stosownych przepisów Kodeksu cywilnego.

8.

Artykuł 78 Konstytucji gwarantuje stronom prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Organ rozpoznający środek zaskarżenia powinien mieć możliwość merytorycznej oceny prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego w danej sprawie⁴⁵. Zaskarżenie rozstrzygnięcia prowadzi do jego weryfikacji i wydania nowego, które może potwierdzać akt wydany w pierwszej instancji albo uchylać go lub zmienić. Środek zaskarżenia powinien co do zasady mieć charakter suspensywny, nawet gdy wykonanie rozstrzygnięcia nie prowadzi do wywołania dalej idących szkód, chyba że przemawiają przeciw temu uzasadnione interesy innego podmiotu prywatnego lub konieczność ochrony szczególnie ważnych interesów publicznych⁴⁶. Środek zaskarżenia nie musi mieć natomiast charakteru dewolutywnego⁴⁷ i nie musi prowadzić do rozpoznania sprawy przez organ tego samego rodzaju, ale zajmujący wyższe miejsce w strukturze aparatu państwowego⁴⁸. Artykuł 78 nie

45 Wyrok TK z 24 II 2015 r., K 34/12, OTK ZU 2015, nr 2A, poz. 17, pkt III.3.4.

46 Przed zbyt pochopnym nadawaniem środkom skarżenia charakteru suspensywnego przestrzegają jednak P. Grzegorzczuk i K. Weitz, w: *Konstytucja RP...*, s. 1805–1806.

47 Według Trybunału Konstytucyjnego brak dewolutywności powinien jednak zostać zrównoważony innymi gwarancjami procesowymi. Zob. wyrok TK z 6 XII 2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011, nr 10, poz. 113.

48 Zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Konstytucja...* (w druku).

zakazuje ustawodawcy wprowadzania rozwiązań polegających na ponownym rozpatrzeniu sprawy przez ten sam organ ani też na zaskarżeniu bezpośrednio do sądu decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji⁴⁹. W ostatnim przypadku sąd rozpoznający zaskarżenia powinien mieć odpowiednio szeroką kognicję w zakresie oceny wydanego rozstrzygnięcia, obejmującą zarówno elementy faktyczne, jak i prawne.

Należy zauważyć, że zakres ochrony przewidzianej w omawianym przepisie jest wąski. Artykuł 78 konkretyzuje szersze prawo do skutecznych środków prawnych w odniesieniu do niektórych sytuacji, pozostawiając poza swoim zakresem wiele typów zagrożeń i naruszeń praw jednostki. Po pierwsze, omawiany przepis nie zapobiega naruszeniom praw konstytucyjnych, jeżeli wydany akt władczy jest natychmiast wykonalny albo jeżeli organy władzy publicznej podejmują czynności faktyczne, niepoprzedzone wydaniem odpowiedniego rozstrzygnięcia⁵⁰, lub powstrzymują się od podjęcia niezbędnych czynności. Dotyczy to też sytuacji, w których ustanowione normy prawne wywołują skutki *ex lege*⁵¹. Artykuł 78 nie zapewnia też niezbędnej ochrony, gdy naruszenie praw konstytucyjnych polega na wytworzeniu stanu faktycznego niezgodnego z wymaganiami Konstytucji lub umowami międzynarodowymi, np. wtedy gdy więzienna służba zdrowia nie zapewnia wymaganej opieki osobom pozbawionym wolności. Po drugie, prawo do zaskarżania rozstrzygnięć nie zapewnia odpowiedniej ochrony przed beczynnością organów władzy publicznej lub przewlekłością postępowań. Ma to szczególne znaczenie wtedy, gdy jednostka żąda wydania rozstrzygnięcia przyznającego określone uprawnienia, a zwłaszcza gdy żąda wydania decyzji przyznającej określone świadczenia. W takim przypadku szczególnie istotne jest nie tylko, aby dane rozstrzygnięcie było zgodne z prawem, ale także aby zostało wydane w rozsądnym terminie, a następnie – w rozsądnym terminie wykonane. Po trzecie, prawo do zaskarżania rozstrzygnięć nie za-

49 Podobnie P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Konstytucja RP...*, s. 1803–1804. Przeciw temu ostatniemu rozwiązaniu wypowiadają się M. Wyrzykowski i M. Ziółkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*, w: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 284–285.

50 Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny...*, s. 283.

51 Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny...*, s. 283.

pewnia ochrony przed naruszeniami praw konstytucyjnych przez organy wydające rozstrzygnięcia w drugiej instancji. Tymczasem orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dostarcza przykładów spraw, w których wiele różnych organów krajowych rozpoznawało kolejne środki prawne, a pomimo tego doszło do naruszenia Konwencji. Po czwarte, prawo do zaskarżania rozstrzygnięć nie zapewnia ochrony praw już naruszonych. W takim przypadku niezbędne jest podjęcie działań wygradzających wyrządzone szkody majątkowe i niemajątkowe.

Z przedstawionych względów art. 78 obejmuje tylko niektóre aspekty prawa do skutecznego środka prawnego, przewidując tylko jeden z instrumentów niezbędnych dla zapewnienia realizacji prawa dochodzenia praw konstytucyjnych.

W rozmaitych systemach prawnych istnieją środki zaskarżania rozstrzygnięć zorientowane na ochronę prawa przedmiotowego oraz środki zaskarżania rozstrzygnięć zorientowane na ochronę praw podmiotowych. Należy w związku z tym zauważyć, że art. 78 został zamieszczony w rozdziale II pt. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” w przedostatniej części rozdziału zatytułowanej: „Środki ochrony wolności i praw”. Środki zaskarżenia w polskim systemie prawnym powinny przede wszystkim zapewniać skuteczną ochronę praw podmiotowych, nie ma jednak przeszkód, aby ustawa wprowadziła środki zaskarżenia, które nie tylko zapewniają ochronę praw podmiotowych, ale również ochronę prawa przedmiotowego. Z omawianego przepisu Konstytucji nie wynika jednak obowiązek wprowadzania środków zaskarżenia zorientowanych na ochronę prawa przedmiotowego.

9.

Szczególnym środkiem dochodzenia praw konstytucyjnych jest skarga konstytucyjna unormowana w art. 79. Skarga ta jest instrumentem ochrony jednostki przed działaniami prawodawcy. Systematyka Konstytucji dostarcza istotnych wskazówek interpretacyjnych przy wykładni art. 79. Podobnie jak art. 78 – przepis ten został zamieszczony w rozdziale II Konstytucji, w części rozdziału zatytułowanej „Środki ochrony wolności i praw”. W rezultacie ustawy normujące rozpoznawanie skarg konstytucyjnych przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także ustawy dotyczące postępowania

po uzyskaniu korzystnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinny zapewniać możliwie najskuteczniejszą ochronę praw jednostki.

Bezpośrednim celem skargi konstytucyjnej jest stwierdzenie niezgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu aktu normatywnego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia dotyczącego praw konstytucyjnych skarżącego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający taką niezgodność otwiera drogę do wzruszenia rozstrzygnięć opartych na zakwestionowanych przepisach na podstawie art. 79, a także do dochodzenia naprawienia szkód wyrządzonych przez zastosowanie tych przepisów. W razie uchylenia wydanego rozstrzygnięcia niezbędne może być przeprowadzenie postępowania zmierzającego do wydania nowego.

Zasadniczą wadą polskiej skargi konstytucyjnej jest to, że nie zapewnia ona ochrony przed aktami normatywnymi, które wywołują negatywne skutki dla obywateli *ex lege* bez potrzeby wydania aktów stosowania prawa lub też przed wydaniem odpowiednich aktów stosowania prawa. W szczególności jeżeli ustawodawca ustanawia regulacje prawnokarne ograniczające prawa jednostki, zainteresowani nie mogą zakwestionować takich regulacji, zanim nie zostaną wydane wyroki karne.

Kolejną niedogodnością skargi konstytucyjnej z punktu widzenia jednostki jest rozbicie dochodzenia praw konstytucyjnych na kilka postępowań. Takie unormowanie wydłuża drogę do uzyskania wynagrodzenia szkody i wymaga od jednostki dużego wysiłku proceduralnego w obronie swoich interesów. Jednocześnie żaden organ władzy publicznej nie dokonuje całościowego oglądu sytuacji danego podmiotu wytworzonej w wyniku naruszenia jej praw. Jeden organ ocenia akt normatywny, inny uchyla wydane rozstrzygnięcie indywidualne, niejednokrotnie kolejny wydaje nowe rozstrzygnięcie, a jeszcze inny ocenia wyrządzone szkody.

Skuteczność dochodzenia praw naruszonych przez prawodawcę może zależeć od wydania nowych unormowań w miejsce dotychczasowych, tak aby uniknąć luk w prawie. Ma to szczególne znaczenie w przypadku dochodzenia świadczeń od państwa. W tych warunkach kluczową sprawą jest podejście sądów. Organy te powinny wykorzystywać luzy decyzyjne pozostawione im przez prawodawcę w taki sposób, aby zapewnić możliwie najpełniejszą realizację praw konstytucyjnych i implementację orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz międzynarodowych

organów utworzonych w celu zapewnienia przestrzegania umów międzynarodowych o ochronie praw człowieka.

Należy zwrócić uwagę, że skarga konstytucyjna jest środkiem substydiarnym stworzonym na wypadek, gdy inne środki dochodzenia praw jednostki wobec prawodawcy okazują się nieskuteczne⁵². Zwykłym środkiem ochrony praw jednostki przed prawodawcą jest pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Tam gdzie tylko jest to możliwe, jednostka powinna dochodzić swoich praw naruszonych przez prawodawcę w postępowaniach przed sądami, składając wniosek o wystąpienie z odpowiednim pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

10.

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że dotychczasowa egzegeza omawianych przepisów konstytucyjnych nie wydobyla jeszcze całej treści w nich zawartej. Przyjęte rozumienie omawianych unormowań można wzbogacić o pewne dodatkowe elementy, które wynikają z ich brzmienia.

Konstytucja ustanawia nie tylko zakaz zamykania sądowej drogi dochodzenia naruszonych praw konstytucyjnych, ale gwarantuje ogólne prawo dochodzenia praw konstytucyjnych oraz bardziej szczegółowe prawo dochodzenia praw konstytucyjnych na drodze sądowej. Obejmuje ono zarówno dochodzenie praw naruszonych, jak i dochodzenie praw w celu zapewniania ich realizacji w sytuacji, w której nie doszło (jeszcze) do naruszenia prawa. Ma ono podstawę w art. 77 ust. 2 Konstytucji, odczytywanym w kontekście art. 2, art. 45, art. 77 ust. 1, art. 78 i art. 79 Konstytucji oraz przepisów konstytucyjnych obejmujących ochroną poszczególne prawa. Konstytucja wymienia także szczególne środki prawne umożliwiające dochodzenie określonych praw na drodze sądowej (art. 41 ust. 2, art. 41 ust. 3, art. 101 i art. 129 ust. 2 Konstytucji, wymienione powyżej).

Prawo dochodzenia praw konstytucyjnych na drodze sądowej ma wymiar proceduralny, polegający na stworzeniu sprawiedliwej procedury zapewniającej wysłuchanie stron i wnikliwe rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Dochodzenie praw zakłada w szczególności wyposażenie

52 Piszą o tym m.in. L. Bosek i M. Wild, w: *Konstytucja RP...*, s. 1839–1842.

jednostki w odpowiednie środki prawne wszczynające postępowanie sądowe. Konstytucja reguluje w pewnym zakresie procedury dochodzenia praw jednostki, przewidując specjalne postępowanie dla stwierdzania niezgodności aktów normatywnych z Konstytucją, umowami międzynarodowymi lub ustawami, wszczynane w wyniku pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. Nie można jednak sprowadzać znaczenia art. 77 ust. 2 do wymiaru proceduralnego. Omawiane prawo ma wymiar ustrojowy, polegający na utworzeniu niezależnych sądów wyposażonych w kompetencje z zakresu rozpoznawania roszczeń związanych z dochodzeniem praw konstytucyjnych. Ma ono również wymiar materialnoprawny, polegający na obowiązku stworzenia odpowiednio bogatego katalogu środków wynagradzających szkody.

Biorąc pod uwagę treść prawa do skutecznych środków prawnych zagwarantowanego w umowach międzynarodowych, prawo dochodzenia praw konstytucyjnych na drodze sądowej można również ująć jako prawo do skutecznych środków prawnych rozpoznawanych na drodze sądowej. Obie formuły wyrażają prawo o bardzo podobnej, jeżeli nie identycznej treści.

Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej. Nie ma podstaw, aby prawa do wynagrodzenia naruszeń praw jednostki ograniczać wyłącznie do stosownego odszkodowania pieniężnego. Podstawowe znaczenie z punktu widzenia prawa do wynagrodzenia szkód ma wprowadzenie do systemu prawnego środków wynagrodzenia naruszeń praw konstytucyjnych adekwatnych do istoty danego prawa i stwierdzonego naruszenia. Zasadnicze znaczenie mają środki naprawienia szkody przewidziane przez prawo cywilne. Specyfika niektórych praw może wymagać środków szczególnych, nieprzewidzianych w Kodeksie cywilnym⁵³. Nie można zatem redukować prawa do nagrodzenia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej do jego wymiaru cywilnoprawnego. Co więcej, niezbędne może być również wprowadzenie szczególnych unormowań proceduralnych zakładających aktywne badanie sprawy przez właściwe

53 Dlatego też trudno zgodzić się z poglądem L. Boska, że „art. 77 Konstytucji RP został implementowany do prawa powszechnego ustawą z 17. 6. 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw...”. L. Bosek, w: *Konstytucja RP...*, s. 1761.

organy i stosowanie w tym celu odpowiednich środków z urzędu, zgodnie z zasadą instrukcyjności.

Analiza obu ustępów art. 77 prowadzi do wniosku, że istnieje między nimi bardziej ścisły związek, niż może się to *prima facie* wydawać. Prawo do wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej jest jednym z istotnych elementów szerszego prawa – prawa dochodzenia praw konstytucyjnych.

Podstawową drogą dochodzenia praw konstytucyjnych jest droga sądowa. Konstytucja przewiduje jednak dodatkowe formy prawne dla dochodzenia tych praw. Należy wymienić tu w szczególności trzy formy dotyczące ogółu praw konstytucyjnych: zaskarżanie wydawanych rozstrzygnięć, które może prowadzić do weryfikacji wydanego rozstrzygnięcia przez organy pozasądowe (albo sądowe), oraz pytania prawne i skargi konstytucyjne rozpoznawane przez Trybunał Konstytucyjny. Dochodzeniu praw konstytucyjnych mogą służyć także wnioski o pomoc w ochronie praw kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80 Konstytucji), należy jednak pamiętać, że organ ten nie ma obowiązku podjęcia sprawy, nie może też wydawać wiążących rozstrzygnięć. Analiza przepisów konstytucyjnych dotyczących dochodzenia praw prowadzi do wniosku, że w przypadku niektórych typów naruszeń praw brak jest skutecznych środków prawnych wskazanych w Konstytucji, dlatego tym większe znaczenie ma uznanie ogólnego prawa do skutecznych środków prawnych, które umożliwiałoby „uszczelnienie” ochrony praw konstytucyjnych i stanowi podstawę do oceny konstytucyjności unormowań ustawowych. Należałoby podjąć badania naukowe, na ile rozwiązania ustawowe w tym zakresie odpowiadają standardom ustanowionym w Konstytucji RP i umowach międzynarodowych.

The right to an effective remedy in the Constitution of the Republic of Poland

The Polish Constitution does not encompass explicit guarantees of the right to an effective remedy for protecting rights. However, a deeper exegesis of its provisions shows that such a right is implicitly granted by the Constitution. If the Constitution grants the right to claim rights in judicial proceedings and the right to an appropriate compensation of damages caused by unlawful actions

of public authorities, then it is possible to derive from the text of the Constitution the general right to effective judicial remedies which enable an adequate redress for violations of constitutional rights of interested persons. This right has three dimensions: a substantive (the obligation to provide redress), a procedural (the obligation to enact adequate procedural provisions) and institutional one (the necessity to create bodies empowered to entertain remedies). However, certain types of constitutional rights violations remain out of the scope of existing constitutional remedies.

Keywords: constitutional rights, effective remedies, Polish Constitution

Krzysztof Wojtyczek – prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński, Katedra Prawa Konstytucyjnego