

SKARGA KONSTYTUCYJNA NA ORZECZENIE SĄDU

Model możliwy do zastosowania w Polsce

Marta Kłopočka-Jasińska

SKARGA KONSTYTUCYJNA NA ORZECZENIE SĄDU

Model możliwy do zastosowania w Polsce

Marta Kłopocka-Jasińska

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja powstała w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/D/HS5/01922

Stan prawny na 20 lutego 2020 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Florczak-Wątor, prof. UJ

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Anna Popławska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-642-1

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojemu Mężowi Wojtkowi

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 11

Wstęp 13

Rozdział I

Skarga konstytucyjna jako środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw według Konstytucji RP z 1997 r. 25

1. Skarga konstytucyjna jako środek ochrony prawnej 25

2. Modele skargi konstytucyjnej, kryteria ich wyróżniania oraz realizowane przez nie funkcje 30

3. Polski model skargi konstytucyjnej i jego ocena w poglądach doktryny prawa konstytucyjnego 38

4. Potrzeba reformowania polskiej skargi konstytucyjnej 62

Rozdział II

Zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej 79

1. Pojęcie zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej oraz rodzaje aktów podlegających zaskarżeniu 79

2. Skarga konstytucyjna o szerokim zakresie przedmiotowym na przykładzie Niemiec, Hiszpanii i Czech 85

2.1. Niemcy 85

2.2. Hiszpania 89

2.3. Czechy 95

3. Zakres przedmiotowy polskiej skargi konstytucyjnej 99

Rozdział III

Podstawowe założenia skargi konstytucyjnej na orzeczenie

sądu	107
1. Zaskarżalność orzeczeń sądowych w drodze skargi konstytucyjnej	107
2. Istota skargi konstytucyjnej na orzeczenie sądu na przykładzie Niemiec, Hiszpanii i Czech	111
2.1. Niemcy	111
2.2. Hiszpania	115
2.3. Czechy	121
3. Zagadnienie rozgraniczania kompetencji w zakresie ochrony praw jednostki między Trybunałem Konstytucyjnym a sądami na przykładzie Niemiec, Hiszpanii i Czech	125
3.1. Niemcy	125
3.2. Hiszpania	129
3.3. Czechy	134
4. Założenia dla polskiego modelu skargi konstytucyjnej na orzeczenie sądu	138

Rozdział IV

Przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej

na orzeczenie sądu	156
1. Subsydiarność skargi konstytucyjnej i wymóg wyczerpania drogi sądowej	156
1.1. Niemcy	159
1.2. Hiszpania	163
1.3. Czechy	167
2. Wymogi formalne skargi konstytucyjnej	169
2.1. Niemcy	169
2.2. Hiszpania	170
2.3. Czechy	173
3. Termin na wniesienie skargi konstytucyjnej	174
3.1. Niemcy	174
3.2. Hiszpania	175
3.3. Czechy	178
4. Dodatkowe przesłanki dopuszczalności o charakterze selekcyjnym przewidziane dla skargi konstytucyjnej	179

4.1. Przesłanki szczególnego zagrożenia konstytucyjnego i szczególnie niekorzystnych skutków	179
4.2. Przesłanka szczególnej doniosłości konstytucyjnej	182
5. Konieczność wprowadzenia dodatkowych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej na orzeczenie sądu ..	188

Rozdział V

Postępowanie w sprawie rozpoznania skargi konstytucyjnej na orzeczenie sądu	193
1. Etapy rozpoznania skargi konstytucyjnej na orzeczenie sądu w świetle regulacji niemieckiej, hiszpańskiej, czeskiej	193
1.1. Niemcy	193
1.2. Hiszpania	197
1.3. Czechy	207
2. Przebieg postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej w świetle aktualnej regulacji polskiej	214
2.1. Wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym	214
2.2. Wstępna kontrola skargi konstytucyjnej	216
2.3. Właściwe rozpoznanie skargi konstytucyjnej	220
2.4. Rozstrzygnięcie skargi konstytucyjnej	227
3. Konieczne zmiany reguł postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w przypadku wprowadzenia skargi konstytucyjnej na orzeczenie sądu	230

Rozdział VI

Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach skarg konstytucyjnych na orzeczenie sądu	236
1. Rozwiązania w zakresie skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego występujące w Niemczech, Hiszpanii i Czechach	236
1.1. Niemcy	236
1.2. Hiszpania	246
1.3. Czechy	258
2. Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procedurze skargi konstytucyjnej w świetle aktualnej regulacji polskiej	261

3. Możliwe skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego naruszenie wywołane orzeczeniem sądu ...	280
Podsumowanie i wnioski <i>de lege ferenda</i>	283
Bibliografia	299
Wykaz orzecznictwa	313

WSTĘP

Podstawowym celem niniejszej publikacji jest ustalenie, czy i w jakim zakresie polska skarga konstytucyjna wymaga zmiany w kierunku umożliwienia zaskarżania w ramach tego środka indywidualnych rozstrzygnięć sądowych. W obowiązującym stanie prawnym skargę można wnieść wyłącznie w sytuacji, gdy naruszenie konstytucyjnych wolności i praw wynika z niekonstytucyjnego przepisu zastosowanego przez sąd lub organ w sprawie skarżącego. Innymi słowy, wnoszący skargę inicjuje kontrolę trybunalską jedynie nad przepisem prawa, który postrzega jako niezgodny z ustawą zasadniczą. Nie jest natomiast możliwe zaskarżenie samego rozstrzygnięcia, choćby naruszało konstytucyjne prawo skarżącego. Stąd też polska instytucja, na tle innych modeli skargi konstytucyjnej występujących w państwach europejskich, określana jest jako wąska przede wszystkim z uwagi na ograniczony do aktów normatywnych zakres przedmiotowy oraz brak bezpośredniej ochrony udzielanej skarżącemu przez Trybunał Konstytucyjny. W tym drugim przypadku chodzi o to, że merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej odbywa się jakby w oderwaniu od konkretnego naruszenia prawa (wolności) skarżącego, podobnie zresztą jak sam finał w postaci wyroku Trybunału. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego może spowodować wyeliminowanie niezgodnego z Konstytucją RP przepisu prawnego, ale nie wyeliminuje niekonstytucyjnego rozstrzygnięcia wydanego w oparciu o ten przepis. Skarżący, chcąc zmienić swoją sytuację prawną, musi zatem zainicjować dodatkowe postępowanie przed odpowiednim organem. Nie zawsze też ma on szansę do takiej zmiany doprowadzić.

Mimo że podkreśla się znaczenie skargi konstytucyjnej dla rozwoju katalogu konstytucyjnych wolności i praw, to konstrukcja rodzimej instytucji postrzegana jest w polskim piśmiennictwie jako wadliwa¹. Wyrażane są opinie, że skarga konstytucyjna nie realizuje w pełni swojej podstawowej funkcji, jaką jest ochrona praw jednostki². Dlatego do najczęściej zgłaszanych propozycji reform pod adresem skargi konstytucyjnej należy poszerzenie jej zakresu przedmiotowego o rozstrzygnięcia sądów, a dzięki temu zindywidualizowanie ochrony skargowej poprzez umożliwienie Trybunałowi Konstytucyjnemu orzekania wprost o konkretnym naruszeniu prawa (wolności) skarżącego i eliminowania niezgodnych z Konstytucją RP rozstrzygnięć sądowych³. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego możliwości zaskarżania orzeczeń sądowych w drodze skargi konstytucyjnej

¹ Np. P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa* [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 122; W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 57. Nieco odmienne stanowisko prezentuje M. Dąbrowski – zob. M. Dąbrowski, *Skarga konstytucyjna w polskim porządku prawnym jako nieefektywny środek ochrony praw i wolności jednostki* [w:] *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. K. Urbaniak, Poznań 2015, s. 274.

² M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny po 1997 r. – przełom czy kontynuacja* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 84; W. Skrzydło, *Charakterystyka zmian w dziedzinie władzy sądowniczej, ich zakres i znaczenie dla sytuacji prawnej jednostki i funkcjonowania państwa* [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 13; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 234; M. Dąbrowski, *Skarga...*, s. 273.

³ P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń*, Prz. Leg. 2007/3, s. 45; L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego (dwadzieścia pięć tez na dwudziestopięciolecie)* [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 21; M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość* [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 26; S. Jarosz-Żukowska, *W sprawie pożądaných zmian polskiego modelu skargi konstytucyjnej* [w:] *Konieczne i pożądané zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 278; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 124.

nie jest jednak zadaniem łatwym. Tego rodzaju przedsięwzięcie wymaga bowiem gruntownego przemyślenia, a jego realizacja wielu nakładów i środków. Konieczne jest zatem wnikliwe przeanalizowanie celowości takiego zabiegu, jego prawdopodobnych konsekwencji, a także różnych wariantów rozwiązań, które mogą być brane pod uwagę. Z tego powodu zasadne jest zbadanie, w jaki sposób mógłby zostać ukształtowany polski model skargi na orzeczenie sądu.

W opracowaniu przyjęto, że model ten powinien zostać dostosowany do polskich realiów i warunków prawnych, a więc uwzględnić specyfikę rodzimego systemu prawnego, tradycję polskiego sądownictwa konstytucyjnego, ale również aktualne tendencje i kierunki przeobrażeń skargi konstytucyjnej w państwach, gdzie od wielu lat występuje model skargi konstytucyjnej pozwalający skarżyć nie tylko niekonstytucyjny przepis, ale także niezgodne z konstytucją orzeczenie sądu. Do państw europejskich o długoletniej tradycji w zakresie skargi konstytucyjnej o najszerszym zakresie przedmiotowym należą Niemcy, Hiszpania i Czechy. W każdym z tych trzech państw ujawniły się podobne problemy związane z istnieniem szerokiej możliwości zaskarżania w skardze konstytucyjnej orzeczeń sądowych. W Niemczech i w Hiszpanii skarga konstytucyjna poddana została przez to gruntownym reformom w celu usprawnienia postępowania skargowego i odciążenia tamtejszych trybunałów od coraz większej liczby wpływających skarg. W piśmiennictwie wskazuje się, że przeprowadzone zmiany (nazywane niekiedy procesem obiektywizacji skargi) w efekcie doprowadziły do ograniczenia dostępności tych instytucji – dotąd uznawanych za wzorcowe pod względem zakresu ochrony skargowej. W Czechach tego rodzaju reforma nie miała miejsca, mimo że w piśmiennictwie zwracano uwagę na potrzebę odejścia od dotychczasowej koncepcji opartej na powszechnej dostępności skargi konstytucyjnej jako środka ochrony prawnej. Z tego powodu doświadczenia wskazanych państw stanowią cenny materiał do analiz nad optymalną wersją skargi konstytucyjnej.

Chcąc odpowiedzieć na pytanie o to, czy i w jaki sposób poszerzać zakres ochrony polskiej skargi konstytucyjnej, należy rozważyć, czy obowiązujące rozwiązania dotyczące skargi i innych istniejących

w naszym systemie środków prawnych są wystarczające dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. W multicytrycznym porządku prawnym system środków ochrony praw jednostki dostępny w danym państwie trzeba oceniać kompleksowo oraz w świetle międzynarodowych standardów praw człowieka. Krajowy system ochrony praw człowieka powinien być kompatybilny z systemem regionalnym i uniwersalnym, a przy tym spójny i kompletny. Poszczególne elementy tego systemu powinny się nawzajem uzupełniać. Z tej perspektywy należy również oceniać skargę konstytucyjną jako jeden z elementów tego systemu. W obowiązującym stanie prawnym jednostka ma do swojej dyspozycji szereg instrumentów prawnym, za pomocą których może dochodzić swoich praw na drodze sądowej w razie ich naruszenia. Mimo to w doktrynie prawa konstytucyjnego skargę konstytucyjną uważa się za niekompletną w zakresie, w jakim uniemożliwia ona zaskarżanie orzeczeń sądów naruszających konstytucyjne wolności i prawa⁴. Stąd też postulaty poszerzenia zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej o orzeczenia sądów były formułowane wielokrotnie⁵.

W 2018 r. do polskiego porządku prawnego wprowadzona została instytucja skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego⁶. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że skarga nadzwyczajna jest instytucją korygującą prawomocne orzeczenia sądowe⁷. Zdaniem projektodawcy nie stoi ona w kolizji ze skargą konstytucyjną, ale stanowi uzupełnienie systemu prawnego o środek chroniący konstytucyjne wolności i prawa obywateli, w przypadku ich naruszenia wyrokami sądów⁸. Wskazuje się, że wypełnia istniejącą dotychczas lukę

⁴ L. Garlicki, *Ewolucja funkcji...*, s. 22–23; S. Jarosz-Żukowska, *W sprawie...*, s. 251–281.

⁵ W nowszym piśmiennictwie zob. M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny po trzydziestu latach – doświadczenie i przyszłość*, Prz. Konst. 2017/1, s. 55.

⁶ Skargę nadzwyczajną wprowadziła ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5.), która weszła w życie 3.04.2018 r.

⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, VIII kadencja, druk sejm. nr 2003, s. 4, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/5AB89A44A6408C3CC12581D-800339FED/%24File/2003.pdf> (dostęp: 15.01.2019 r.).

⁸ Uzasadnienie projektu..., s. 6.

w polskim systemie środków prawnych⁹. Pierwszą przesłanką szczególną skargi nadzwyczajnej jest bowiem naruszenie przez prawomocne orzeczenie sądu zasad lub wolności oraz praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP¹⁰. Wprowadzenie skargi nadzwyczajnej należy zatem mieć na uwadze w dyskusji nad potrzebą reformowania skargi konstytucyjnej. Zasadnie jest zatem rozważyć, na ile ta instytucja czyni zadość postulatом doktryny w zakresie możliwości zaskarżenia orzeczeń sądów naruszających konstytucyjne wolności i prawa¹¹.

Prowadząc badania nad zasadnością poszerzenia zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej o orzeczenia sądów, przyjęto następujące hipotezy badawcze. Po pierwsze, uznano, że rozszerzenie zakresu przedmiotowego polskiej skargi konstytucyjnej na orzeczenia sądowe zwiększyłoby skuteczność jej działania jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw, przy czym wyposażenie Trybunału Konstytucyjnego w dodatkowe kompetencje powinno zostać poprzedzone dyskusją na temat faktycznej pozycji tego organu i podjęciem działań zaradczych w celu przywrócenia przypisanej mu konstytucyjnie roli stania na straży Konstytucji RP i kontrolowania działalności prawodawczej. Po drugie, założono, że reforma modelu skargi konstytucyjnej w postaci poszerzenia jej zakresu przedmiotowego o orzeczenia sądów nie jest możliwa w obecnych ramach konstytucyjnych i wymaga zmiany postanowień Konstytucji RP, niezależnie od rozpatrywanego wariantu skargi konstytucyjnej na orzeczenie sądu (wariantu szerokiego i wariantu węższego, który został określony w pracy jako tzw. quasi-skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu).

⁹ Zob. K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 459.

¹⁰ K. Szczucki, *Ustawa...*, s. 461.

¹¹ Trzeba jednak odnotować, że dotychczasowe wypowiedzi doktryny na temat skargi nadzwyczajnej są z reguły dość krytyczne. Zob. B. Balcerzak, *Skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego w kontekście skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Pal. 2018/1–2, s. 11 i n.; D. Gruszecka, *Podstawy skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych – uwagi w kontekście „wypełniania lub w systemie środków zaskarżenia”*, Pal. 2018/9, s. 27 i n.; T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych*, PS 2019/2, s. 11 i n.

Marta Kłopocka-Jasińska – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; od 2014 r. wykładowca w ramach specjalistycznego kursu Especialidad en Justicia Constitucional, interpretación y tutela de los derechos fundamentales, organizowanego na Uniwersytecie Castilla-La Mancha w Toledo; kierownik i wykonawca krajowych oraz międzynarodowych projektów naukowych; adwokat należący do Izby Adwokackiej we Wrocławiu. W pracy naukowej zajmuje się problematyką sądownictwa konstytucyjnego, ochroną praw i wolności jednostki w systemie prawa polskiego oraz Rady Europy, a także systemem konstytucyjnym Królestwa Hiszpanii. Autorka publikacji na temat środków ochrony praw człowieka oraz innych zagadnień z zakresu prawa konstytucyjnego.

Jest to pierwsza publikacja na rynku wydawniczym poruszająca w sposób kompleksowy kwestię potrzeby poszerzenia zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej o orzeczenia sądów. Dyskusja dotycząca konieczności reformowania polskiej skargi konstytucyjnej toczy się od wielu lat. W obowiązującym stanie prawnym skargę można wnieść wyłącznie w sytuacji, gdy naruszenie konstytucyjnych wolności i praw wynika z niekonstytucyjnego przepisu zastosowanego przez sąd lub organ w sprawie skarżącego. Wnoszący skargę inicjuje więc kontrolę trybunalską jedynie nad przepisem prawa, który postrzega jako niezgodny z ustawą zasadniczą. Nie jest natomiast możliwe zaskarżenie samego rozstrzygnięcia, choćby naruszało konstytucyjne prawo skarżącego.

W publikacji poddano analizie takie zagadnienia, jak:

- aktualna regulacja skargi konstytucyjnej w Polsce;
- problemy związane z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego;
- efektywność poszczególnych środków ochrony prawnej.

Autorka odwołuje się do uregulowań w zakresie skargi konstytucyjnej obowiązujących w Niemczech, Hiszpanii i Czechach, gdzie istniejąca od wielu lat instytucja skargi konstytucyjnej umożliwia obywatelom podnoszenie zarzutów naruszenia konstytucji przez organy sądowe.

Poruszane w publikacji zagadnienia koncentrują się również wokół aktualnej problematyki stosowania konstytucji przez sądy i ewentualnych napięć, jakie mogą powstać w relacjach między sądownictwem a Trybunałem Konstytucyjnym, zwłaszcza w kontekście możliwej reformy mechanizmu skargowego.

Monografia przeznaczona jest nie tylko dla przedstawicieli nauki, lecz również dla praktyków, którzy w pracy zawodowej stykają się z zagadnieniami ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

„Publikacja stanowi bardzo wartościową pozycję naukową odnoszącą się do aktualnego i wymagającego rozstrzygnięcia problemu. (...) Jest zarówno inspirująca intelektualnie i poznawczo, jak również niezwykle konkretna w zakresie możliwości jej wykorzystania w praktyce”.

Dr hab. Monika Florczak-Wątor, prof. UJ (z recenzji)



9 788381 876421 W01P01

ISSN 1697-4392
ISBN 978-83-8187-642-1



9 788381 876421

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL