

Bogusław Przywora

doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie, kierownik Pracowni Analiz Prawnych na Wydziale Prawa i Ekonomii
ORCID: 0000-0002-8809-3971

Czy art. 32 Konstytucji RP (zasada równości) może stanowić samodzielny wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną? Przyczynek do dyskusji

***Słowa kluczowe:** Art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasada równości, skarga konstytucyjna, Trybunał Konstytucyjny w Polsce*

1. Cel opracowania

W opracowaniu podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy art. 32 Konstytucji RP¹ może stanowić samodzielny wzorzec kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną? Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (ust. 1) oraz „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny” (ust. 2).

Problematyka ta ma z jednej strony istotne znaczenie teoretyczne, z drugiej – wymiar praktyczny w skutecznym korzystaniu ze skargi konstytucyjnej jako nadzwyczajnego środka ochrony praw i wolności obywatelskich. Do podjęcia tego zagadnienia skłania niejednolite orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego² dotyczące art. 32 Konstytucji RP jako samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną, zwłaszcza że w odniesieniu do rozstrzygnięć TK zgłoszone zostały zdania odrębne.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

² Dalej także: Trybunał lub TK.

2. Kilka uwag o skardze konstytucyjnej

Problematyka skargi konstytucyjnej była często przedmiotem analiz w piśmiennictwie³. Instytucja ta ma istotne znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, stanowiąc jedną z możliwych form inicjowania kontroli⁴. Na potrzeby niniejszych rozważań przypomnę, że zgodnie z art. 79 Konstytucji RP: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji” (ust. 1). Przepis ten nie dotyczy praw określonych w art. 56 (ust. 2). Z przywołanego art. 79 Konstytucji RP można wyprowadzić wniosek, że prawo do skorzystania ze skargi konstytucyjnej jako nadzwyczajnego środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych należy traktować jako konstytucyjne prawo podmiotowe każdego, czyje prawa albo wolności naruszone zostały przez unormowanie, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach konstytucyjnych.

³ Np. *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000; B. Naleziński, *Przedmiot skargi konstytucyjnej w Polsce – wybrane problemy na tle orzecznictwa TK* [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony*, red. P. Czarny, P. Tuleja, Kraków 2004, s. 163–181; M. Grzybowski, P. Tuleja, *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. 106–123; M. Florczak-Wątor, *Skuteczność skargi konstytucyjnej i perspektywy zmiany jej kształtu – refleksje w związku ze zbliżającym się 20-leciem funkcjonowania skargi konstytucyjnej w krajowym porządku prawnym* [w:] *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016, s. 83–96; B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011; zob. też komentarze: M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 79; J. Trzciniński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016, komentarz do art. 79; L. Bosek, M. Wild [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 79; M. Haczkowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, komentarz do art. 79; W. Skrzydło [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2013, komentarz do art. 79; B. Banaszak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. B. Banaszak, Warszawa 2012, komentarz do art. 79; zob. także artykuły: M. Wiącek, *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej (w świetle orzecznictwa TK)*, „Państwo i Prawo” 2011/9, s. 20–34; D. Knaga, *Podmioty uprawnione do wniesienia skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” listopad–grudzień 2016, s. 121–137; A. Kustra, *Model skargi konstytucyjnej jako czynnik kształtujący orzecznictwo sądów konstytucyjnych w sprawach związanych z członkostwem państwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2015/3, s. 34–55; P. Ochmann, *Skarga konstytucyjna jako instrument ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014/3, s. 21–33; J. Sułkowski, W. Białogłowski, *W sprawie formalnych przesłanek skargi konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2012/3, s. 100–106.

⁴ Zamiast wielu: postanowienie TK z 5.06.2019 r., SK 29/18, OTK-A 2019, poz. 28 oraz powoływane tam orzecznictwo, a także rozstrzygnięcia analizowane w opracowaniu.

W Polsce obowiązuje wąski model skargi konstytucyjnej, dopuszczający możliwość kwestionowania przez skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zgodności z Konstytucją RP unormowania, na podstawie którego zapadło rozstrzygnięcie w jego indywidualnej sprawie. Oznacza to, że nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej ocena konstytucyjności samego rozstrzygnięcia⁵. Dopiero orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją RP aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji RP).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę na szczególny charakter skargi konstytucyjnej – sformalizowanego pisma procesowego, w założeniu zmierzającego do uchylecia domniemania konstytucyjności ustawy lub jej części (ewentualnie innego aktu normatywnego). Powinna ona zatem spełniać przesłanki, o których mowa we wskazanym wyżej art. 79 Konstytucji RP, jak też wymagania ustawowe. Pomiędzy normą prawną „będącą przedmiotem kontroli a prawną podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia musi istnieć nierozzerwalny związek”, a zatem konieczne pozostaje ustalenie, „czy na podstawie zaskarżonego przepisu zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej”⁶. Natomiast niespełnienie tego wymogu skutkuje umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

De lege lata skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁷). Skargę konstytucyjną TK rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami (art. 77 ust. 2 ustawy o TK). Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wymagań formalnych, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, a które zostały dookreślone w art. 53 ustawy o TK⁸. Jednocześnie z analizy orzecznictwa TK można wyprowadzić, że na każdym etapie postępowania możliwe jest badanie, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania⁹.

Kolejna istotna kwestia to obowiązek przedstawienia konkretnych oraz przekonujących argumentów za niekonstytucyjnością zaskarżonych przepisów. Obowiązek ten spoczywa na skarżącym, który powinien wskazać konstytucyjne wolności lub prawa naruszone

⁵ Zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, uwaga pierwsza do art. 79 Konstytucji RP.

⁶ Wyrok TK z 28.06.2016 r., SK 31/14, OTK-A 2016, poz. 51; zob. też postanowienie TK z 28.01.2015 r., SK 15/14, OTK-A 2015/1, poz. 10.

⁷ Ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393), dalej – ustawa o TK.

⁸ Zob. też postanowienie TK z 9.04.2019 r., SK 7/19, OTK-A 2019, poz. 15.

⁹ Postanowienie TK z 9.04.2019 r., SK 7/19 i wyrok TK z 30.09.2014 r., SK 22/13, OTK-A 2014/8, poz. 96.

kwestionowanym unormowaniem, ale również „opisać «sposób» tego naruszenia”, przy czym wskazana argumentacja powinna „koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli (...). Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej”¹⁰.

3. Stanowisko TK w odniesieniu do art. 32 Konstytucji RP w sprawie dotyczącej ustawy o osobach deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich¹¹ (SK 10/01)

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 24.10.2001 r., SK 10/01¹², po rozpoznaniu skarg konstytucyjnych Antoniego Cz. i Marii L. o stwierdzenie niezgodności art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich z art. 32 Konstytucji RP, postanowił umorzyć postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Warto zwrócić uwagę, w jakim stanie faktycznym została wniesiona skarga. Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (dalej: Kierownik Urzędu), powołując się na art. 1 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym, odmówił skarżącemu przyznania uprawnienia do świadczenia pieniężnego. W uzasadnieniu decyzji Kierownik Urzędu odwołał się do art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym, zgodnie z którym represją w rozumieniu ustawy jest deportacja (wywiezienie) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy z terytorium państwa polskiego, w jego granicach sprzed 1.09.1939 r., na obszarze:

- a) III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych w okresie wojny w latach 1939–1945,
- b) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i terenów przez niego okupowanych w okresie od 17.09.1939 r. do 5.02.1946 r. oraz po tym okresie do końca 1948 r. z terytorium państwa polskiego w jego obecnych granicach.

Kierownik Urzędu uzasadniał, że w obu sprawach stwierdził brak spełnienia przesłanek określonych w tym przepisie. Decyzje te zostały utrzymane w mocy decyzjami tego samego organu, odpowiednio z 8.06.1998 r. i z 3.02.1998 r. Natomiast skarżący zaskarżyli te decyzje do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), który odpowiednio w wyroku

¹⁰ Postanowienie TK z 2.02.2012 r., SK 14/09, OTK-A 2012/2, poz. 17.

¹¹ Ustawa z 31.05.1996 r. o osobach deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. z 2019 r. poz. 1168), w brzmieniu z 20.04.2011 r., poprzednio: ustawa o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, dalej – ustawa o świadczeniu pieniężnym.

¹² Postanowienie z 24.10.2001 r., SK 10/01, OTK 2001/7, poz. 225.

z: 6.06.2000 r.¹³ i z 9.05.2000 r.¹⁴ oddalił skargi, uznając, że zaskarżone decyzje są zgodne z prawem. Zdaniem skarżących art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach pieniężnych wprowadza nieuzasadniony podział obywateli polskich na dwie kategorie w zależności od ich miejsca zamieszkania, a tylko jednej z tych kategorii ustawodawca przyznał prawo do świadczeń za pracę przymusową, pomimo tego, że osoby należące do obydwu grup zostały dotknięte przez takie same represje. Zdaniem skarżących takie zróżnicowanie nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia, naruszając zasadę równości¹⁵.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przyjęcie, że art. 32 Konstytucji RP stanowi wyłącznie zasadę ustrojową, nie byłoby „w pełni prawidłowe”. Unormowanie to bowiem wyraża z jednej strony „zasadę równości jako normę (zasadę) prawa przedmiotowego, jak i – będące pochodną tej zasady – szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania”¹⁶. Artykuł 32, podobnie jak i art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, zamieszczony jest w rozdziale II, dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Osoby znajdujące się w analogicznej sytuacji (co do istotnych elementów) powinny być jednakowo traktowane.

Jednocześnie TK zwrócił uwagę na złożony charakter art. 32, uznając prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki oraz akcentując jego szczególny „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”¹⁷. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 32 Konstytucji RP w pierwszym rzędzie wyraża „zasadę ogólną”, a zatem powinien być przede wszystkim odnoszony do konkretnych unormowań konstytucyjnych, „nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej”. W tym znaczeniu art. 32 Konstytucji RP wyznacza także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Jest to szczególna sytuacja „współstosowania” dwóch przepisów konstytucyjnych, tj. „z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych”¹⁸. Chodzi o równe traktowanie w odniesieniu do konkretnego konstytucyjnego prawa lub wolności, do którego odnosi się skarga. Dlatego też, korzystając z konstytucyjnego nadzwyczajnego środka ochrony wolności i praw, należy wskazać konkretny zakres naruszenia, co jest gwarantowane konstytucyjnie. Należy w skardze konstytucyjnej wskazać oba unormowania, „wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony”, a „gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie

¹³ Wyrok NSA z 6.06.2000 r., II SA/Ka 1316/98, niepubl.

¹⁴ Wyrok NSA z 9.05.2000 r., II SA/Po 672/99, niepubl.

¹⁵ Postanowienie TK z 24.10.2001 r., SK 10/01.

¹⁶ Postanowienie TK z 24.10.2001 r., SK 10/01.

¹⁷ Postanowienie TK z 24.10.2001 r., SK 10/01.

¹⁸ Postanowienie TK z 24.10.2001 r., SK 10/01.

na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym. Uprawnienia podmiotowego do świadczeń, których podstawą byłaby wyłącznie ustawa, nie można uznać za konstytucyjne prawo jednostki. Jeżeli treść prawa (uprawnienia) wynika wyłącznie z ustawy, domaganie się ochrony tego prawa z powołaniem się na zasadę równości nie ma w pełni «konstytucyjnego» wymiaru¹⁹.

Trybunał Konstytucyjny powołał się także na art. 5 Konstytucji RP, z którego wynika, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela, a ich ochrona może być realizowana za pomocą różnorodnych środków prawnych, nie tylko za pomocą skargi konstytucyjnej. W ocenie TK art. 79 ust. 1 Konstytucji RP odróżnia skargę konstytucyjną od innych konstytucyjnych środków ochrony wolności i praw (art. 80 Konstytucji RP czy art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Podstawowe znaczenie mają przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, które „należy interpretować w sposób ścisły, zgodny ze swoistym charakterem tego środka prawnego, a nie w sposób rozszerzający”²⁰.

4. Zdania odrębne do postanowienia TK z 24.10.2001 r., SK 10/01

Warto w tym punkcie zwrócić uwagę na kilka zdań odrębnych zgłoszonych do tego orzeczenia, co świadczy o wielu wątpliwościach w zakresie przyjętego rozstrzygnięcia i jego uzasadnienia.

W ocenie sędziego TK Lecha Garlickiego „nie ma żadnych podstaw, by uznawać, że naruszenie art. 32 może stać się wyłączną podstawą orzeczenia niekonstytucyjności w postępowaniu nad wnioskami czy pytaniami prawnymi, a nie może stać się taką podstawą w postępowaniu nad skargami konstytucyjnymi”. Jako argument sędzia Lech Garlicki wskazuje także, że skoro art. 79 ust. 1 Konstytucji RP umożliwia oparcie skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia jakiegokolwiek konstytucyjnego prawa (wolności) jednostki, a z orzecznictwa TK wynika, że prawo do równego traktowania ma charakter prawa podmiotowego, to wyłączyć to prawo z ochrony art. 79 Konstytucji RP można byłoby wprawdzie, ale tylko pod warunkiem, gdyby tak stanowiła Konstytucja, jak np. w odniesieniu do niektórych praw cudzoziemców – w art. 79 ust. 2. Zdaniem sędziego TK Lecha Garlickiego przyjęcie odmiennego kierunku „wykładni kłóciłby się nakazem interpretowania konstytucji w sposób «przyjazny» ochronie praw i wolności jednostki”.

W zdaniu odrębnym do analizowanego postanowienia interesującą tezę wyprowadził także sędzia TK Krzysztof Kolasiński, argumentując, że: „Zawarte w uzasadnieniu postanowienia stanowisko, że art. 32 Konstytucji wyraża prawo do równego traktowania, lecz nie jest ono konstytucyjnym prawem jednostki, jest wewnętrznie sprzeczne. Zawarte w art. 32 ust. 1 określenie «wszyscy» i w art. 32 ust. 2 określenie «nikt» dotyczy właśnie jednostek. Konstytucja nie określa innych praw niż konstytucyjne. Zaprezentowana zaś w uzasadnieniu postanowienia próba degradowania niektórych praw konstytucyjnych do kategorii «metapraw» nie zasługuje na aprobatę”.

¹⁹ Postanowienie TK z 24.10.2001 r., SK 10/01.

²⁰ Postanowienie TK z 24.10.2001 r., SK 10/01.

Sędzia TK Marek Safjan podkreślił, że nie jest przekonywujące stanowisko TK, iż art. 32 Konstytucji RP nie stanowi podmiotowego prawa jednostki konstytucyjnie chronionego za pośrednictwem skargi konstytucyjnej, ponieważ nie należy do kategorii praw i wolności, o których mowa jest w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. W jego ocenie „skargi będące przedmiotem postępowania powinny być w konsekwencji dopuszczone do rozpoznania merytorycznego. Wskazywały one na typową sytuację normatywną, której ocena wymagała rozważenia z punktu widzenia zasad równego traktowania osób, które podlegały w okresie okupacji niemieckiej przymusowi pracy”. Sędzia TK Marek Safjan uwypuklił również, że w sprawie konieczne było „rozstrzygnięcie, czy przyjęte kryterium deportacji jako podstawa do przyznania odszkodowania stanowi z punktu widzenia prawa do równego traktowania poprawne kryterium wyróżniające kategorię beneficjentów przewidywanych w zaskarżonej ustawie świadczeń kompensacyjnych. Wyników tej analizy nie można w tym miejscu przesądzić. Należy jednak stwierdzić, że skarżący w obu skargach co najmniej uprawdopodobnili naruszenie przez przepis art. 2 pkt 2 ustawy z 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich prawa do równego traktowania”.

Sędzia TK Jerzy Stępień w zdaniu odrębnym wywiódł, że wykładnie „językowa i systemowa – jednoznacznie prowadzą, (...) do wniosku, że prawo do równego traktowania wyrażone w art. 32 Konstytucji jest w istocie odbiciem po stronie uprawnień jednostki obowiązku organu władzy publicznej nałożonego na poziomie konstytucji. Wykładnia celowościowa wyżej analizowanych przepisów konstytucyjnych uzasadnia z kolei tezę, że celem skargi jest eliminowanie podkonstytucyjnych uregulowań godzących w ustrojową pozycję podmiotu uprawnionego, określoną poprzez całą sferę konstytucyjnych wolności i praw kształtujących jego status”. Jego zdaniem zarzut naruszenia w drodze ustawy prawa do równego traktowania przez władze publiczne może stanowić samodzielną podstawę do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Natomiast sędzia TK Janusz Trzciniński podkreślił m.in., że: „TK nie powinien gubić z pola widzenia podwójnej funkcji skargi konstytucyjnej a mianowicie – uchylenia niekonstytucyjnego przepisu oraz ochrony konstytucyjnych praw obywatela. A wszystko to powinno być czynione z uwzględnieniem przedmiotu skargi konstytucyjnej. Niniejsze postanowienie jest przykładem oderwania przedmiotu skargi konstytucyjnej od rozstrzygnięcia TK tak dalece, że w części uzasadnienia do postanowienia, w której TK wyklada swoje racje, nie wiąże się sytuacji prawnej skarżących z decyzją o nieuznawaniu art. 32 Konstytucji za wystarczający wzorzec konstytucyjny, dla skarg konstytucyjnych złożonych w niniejszej sprawie leżącej u podstaw postanowienia TK”.

5. Stanowisko TK w odniesieniu do art. 32 Konstytucji RP w sprawie dotyczącej zróżnicowania opodatkowania w zależności od posiadania rodziny na utrzymaniu

W wyroku z 12.04.2011 r., SK 62/08²¹, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 6 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (...)

²¹ Wyrok TK z 12.04.2011 r., SK 62/08, OTK-A 2011/3, poz. 22.

w brzmieniu wynikającym z ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (...) oraz ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (...), a także ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (...), jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji, a także z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 i art. 48 Konstytucji”. Jak wynika z uzasadnienia: „W ocenie skarżącego, naruszenie zasady równości oraz – jak to określa – «prawa do niedyskryminacji» polega na tym, że norma wywiedziona z zaskarżonych przepisów udaremniać ma możliwość złagodzenia progresji podatkowej, pogarszając sytuację skarżącego i jego rodziny w porównaniu do sytuacji małżonków i pozostałych osób samotnie wychowujących dzieci, które z dzieckiem zamieszkują”. Trybunał w uzasadnieniu podkreślił, że: „skoro równość wobec prawa oznacza konieczność równego traktowania podmiotów mających jednakową cechę relewantną, należy mieć na uwadze, że małżonkowie i osoby samotnie wychowujące dziecko należą do dwóch odmiennych klas podmiotów, a ich sytuacja prawna i faktyczna jest zgoła odmienna”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie zachodzi w tym przypadku naruszenie zasady równości i dyskryminacji rodzica dziecka wychowywanego poza małżeństwem, który spełnia względem dziecka obowiązek alimentacyjny, ale nie sprawuje pieczy nad dzieckiem, względem rodziców sprawujących nad dzieckiem stałą opiekę (wychowujących je, jak i względem małżonków). Trybunał wyprowadził także tezę, że: „Z rodzicielskiego obowiązku utrzymywania dziecka nie można bowiem automatycznie wywodzić prawa do odstępstw od ogólnej zasady opodatkowania w ramach powszechnego podatku dochodowego od osób fizycznych”. Jest to przykład orzeczenia, w którym Trybunał uznał art. 32 Konstytucji RP za samodzielny wzorzec kontroli w skardze konstytucyjnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone „przepisy ustawy podatkowej nie wprowadzają – jako przesłanki uzyskania prawa do rozliczenia podatku wspólnie z dzieckiem – kryterium płci. Przeciwnie, treść art. 6 ust. 4 i 5 u.p.d.o.f. jednoznacznie wskazuje, że osobą uprawnioną może być matka, jak i ojciec dziecka, spełniający określone w tym przepisie warunki. Bez znaczenia pozostaje w tym miejscu zarzut, że zazwyczaj w praktyce opiekę nad dzieckiem sprawuje matka, a nie ojciec. Kwestia ta należy bowiem do sfery faktów i uwarunkowań biologicznych. Ocena obydwu powyższych okoliczności pozostaje jednak poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego”. Mając to na względzie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 6 ust. 4 i 5 u.p.d.o.f. jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 33 Konstytucji”²².

6. Stanowisko TK w odniesieniu do art. 32 Konstytucji RP w sprawie dotyczącej wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób pełniących czynną służbę w Wojsku Polskim przed dniem 1.01.1999 r. (SK 53/13)

Brak jednolitości co do rozumienia art. 32 Konstytucji RP jako samodzielnego wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej można dostrzec także w innych orzeczeniach. Tytułem

²² Wyrok TK z 12.04.2011 r., SK 62/08.

przykładu w wyroku z 24.07.2014 r.²³ Trybunał Konstytucyjny utrzymał stanowisko przyjęte w uzasadnieniu postanowienia o sygn. SK 10/01. Sprawa ta dotyczyła wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób pełniących czynną służbę w Wojsku Polskim przed dniem 1.01.1999 r. Trybunał orzekł, że art. 174 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁴ w zakresie, w jakim dla okresu odbywania przez ubezpieczonego obowiązkowej służby wojskowej, przypadającej przed 1.01.1999 r., nie przewiduje przyjmowania za podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne kwoty obowiązującej w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników lub obowiązującej w tym okresie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne osób pełniących czynną służbę wojskową w Wojsku Polskim, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu do tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „niedopuszczalnymi wzorcami kontroli w niniejszej sprawie są art. 32 ust. 1 Konstytucji, z którego skarżący wywodzi prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji statuujący – zdaniem skarżącego – prawo do niedyskryminacji ze względu na wiek, płeć oraz wykonywany zawód”. Trybunał stwierdził, że te regulacje „nie mogą być samoistnym wzorcem kontroli w procedurze wszczętej skargą konstytucyjną”. Powołał się na wcześniejsze swoje orzecznictwo (SK 10/01). W uzasadnieniu tego orzeczenia, co istotne, Trybunał jednak dopuścił w pewnym zakresie w skardze konstytucyjnej powołanie się na naruszenie zasady równości. Powinno to zostać ograniczone „wyłącznie do przypadków, w których zostanie wskazane konkretne podmiotowe prawo, wolność lub obowiązek o charakterze konstytucyjnym, w zakresie których zasada ta została naruszona”²⁵.

7. Stanowisko TK w odniesieniu do art. 32 Konstytucji RP w sprawie dotyczącej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu²⁶ (SK 35/15)

Interesującym orzeczeniem, w którym Trybunał Konstytucyjny podjął problem art. 32 Konstytucji RP jako samodzielnego wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej, był wyrok z 21.06.2017 r.²⁷ Trybunał w rozstrzygnięciu tym orzekł, że „§ 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej

²³ Wyrok TK z 24.07.2014 r., SK 53/13, OTK-A 2014/7, poz. 77.

²⁴ Ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 53 ze zm.).

²⁵ Wyrok TK z 24.07.2014 r., SK 53/13.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28.09.2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U. z 2013 r. poz. 461 ze zm.).

²⁷ Wyrok TK z 21.06.2017 r., SK 35/15, OTK-A 2017, poz. 51.

udzielonej z urzędu, w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r., w zakresie określającym wysokość stawki minimalnej za czynności adwokackie w sprawie o odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie. Zdaniem skarżącej w jej sprawie naruszona została zasada równości. W świetle art. 98 k.p.c.²⁸ strona przegrywająca sprawę ma obowiązek zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia jego praw, a jeśli tak, to zasądzona kwota z tytułu zastępstwa prawnego powinna być liczona na zasadach określonych w § 12 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia, na mocy którego wynagrodzenie za odszkodowanie inne niż wymienione w pkt 4 – wynosi 75% stawki obliczonej na podstawie § 6 tego rozporządzenia od wartości wynagrodzenia lub odszkodowania będącego przedmiotem sprawy. Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP. W uzasadnieniu TK odwołał się do poglądu pełnego składu z: 24.10.2001 r., SK 10/01 oraz 23.01.2002 r., Ts 105/00²⁹, podkreślając niedopuszczalność, w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną, powoływania jako samodzielnego wzorca kontroli art. 32 Konstytucji RP, a także art. 2 Konstytucji RP. Zatem Trybunał podtrzymał stanowisko, w świetle którego art. 32 Konstytucji RP nie kreuje w sposób samoistny praw lub wolności jednostki. Potwierdził tym samym argumentację wskazaną na jego poparcie w uzasadnieniach przywołanych wyżej orzeczeń.

8. Stanowisko TK w odniesieniu do art. 32 Konstytucji RP w sprawie zasad dotyczącej zwrotu niezbędnych kosztów procesowych stronie wygrywającej postępowanie sądowe (SK 25/16)

Sprawa dotyczyła skargi konstytucyjnej M.S. o zbadanie zgodności: art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. w zakresie, w jakim ogranicza zwrot niezbędnych kosztów procesu stronie wygrywającej proces, a niereprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego, do wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego, z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP. Trybunał wyrokiem z 11.12.2018 r.³⁰ orzekł, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. „w zakresie, w jakim ogranicza stronie wygrywającej proces, niereprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego, wysokość zwrotu kosztów przejazdu do sądu niezbędnych do celowego dochodzenia praw i celowej obrony, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji” oraz że art. 98 § 2 zdanie drugie ww. ustawy w zakresie, „w jakim zawiera wyrażenie «wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego», jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji”. W pozostałym zakresie, a więc także w odniesieniu do art. 32 Konstytucji RP, umorzył postępowanie. Trybunał uzasadnił to w szczególności tym,

²⁸ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.), dalej – k.p.c.

²⁹ Wyrok TK z 23.01.2002 r., Ts 105/00, OTK-B 2002/1, poz. 60.

³⁰ Wyrok TK z 11.12.2018 r., SK 25/16, OTK-A 2018, poz. 80.

że „w postępowaniu wszczętym w trybie skargi konstytucyjnej wzorcami kontroli mogą być jedynie przepisy, które formułują prawa i wolności konstytucyjne. Normy ustrojowe czy przepisy adresowane do ustawodawcy mogą pełnić tylko rolę pomocniczą, gdy ich przywołanie zostanie w sposób należyty przez skarżącego uzasadnione”³¹. Trybunał podkreślił także brak jednolitości w ocenie, „czy samoistnym wzorcem kontroli może być art. 32 ust. 1 Konstytucji, zwłaszcza w sytuacji gdy istnieje możliwość wyraźnego wskazania konstytucyjnej płaszczyzny naruszenia zasady równości”³². Trybunał w niniejszej sprawie uznał, że „skarżący nie wskazał odpowiedniego wzorca kontroli dla zarzutu nieuzasadnionego zróżnicowania zasad refundacji kosztów przejazdów do sądu w zależności od sposobu działania strony wygrywającej postępowanie”. W ocenie Trybunału „istniała możliwość wskazania konstytucyjnego prawa podmiotowego, na tle którego dochodzi do różnicowania sytuacji podmiotów podobnych (jedynym dopuszczalnym w tej sytuacji wzorcem kontroli był więc art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Wskazany brak formalny skargi konstytucyjnej – składanej przez profesjonalnego pełnomocnika we własnym imieniu – nie może być konwalidowany przez Trybunał Konstytucyjny”.

Zdanie odrębne do tego wyroku zgłosił sędzia TK Piotr Pszczółkowski, nie podzielając zarówno orzeczenia o zgodności art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i umorzenia postępowania w zakresie podniesionego w skardze konstytucyjnej zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W jego ocenie „zaskarżony przepis narusza standardy konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem jest nieproporcjonalnym (niekoniecznym) ograniczeniem korzystania z tego prawa, a jednocześnie uchybia zasadzie równego traktowania podmiotów podobnych”. Zdaniem sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego, „umarzając postępowanie w zakresie zarzutu naruszenia zasady równości, Trybunał dał wyraz nadmiernemu formalizmowi procesowemu, oczekując od skarżącego wskazania w *petitum* także art. 45 ust. 1 Konstytucji, mimo że z uzasadnienia skargi dostatecznie jasno wynikało, że zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji odnosił się do nieuprawnionego zróżnicowania w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa do sądu. Jednocześnie Trybunał uwzględnił w sentencji wyroku art. 31 ust. 3 Konstytucji, choć również ten wzorzec nie był przez skarżącego wskazany w *petitum* (został przywołany dopiero przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie z 10 listopada 2016 r.)”. W konsekwencji, zdaniem sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego, umarzając postępowanie, TK „odmówił merytorycznego rozpatrzenia jednego z dwóch podstawowych problemów

³¹ Trybunał powołał się na reprezentatywny przegląd orzecznictwa w wyroku z 1.07.2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014/7, poz. 68.

³² Trybunał wskazał szereg orzeczeń: a) w sprawach, w których art. 32 ust. 1 Konstytucji RP był uznawany za niedopuszczalny wzorzec kontroli – por. np. postanowienie z 24.10.2001 r., SK 10/01 oraz wyroki z: 19.02.2001 r., SK 14/00, OTK 2001/2, poz. 31; 9.01.2007 r., P 5/05, OTK-A 2007/1, poz. 1; i 16.06.2009 r., SK 5/09, OTK-A 2009/6, poz. 84; oraz b) w sprawach, w których był akceptowany nawet jako wzorzec samodzielny – por. np. wyroki z: 18.10.2005 r., SK 48/03, OTK-A 2005/9, poz. 101; 29.11.2006 r., SK 51/06, OTK-A 2006/10, poz. 156; 29.11.2007 r., SK 43/06, OTK-A 2007/10, poz. 130; 21.10.2008 r., SK 51/04, OTK-A 2008/8, poz. 140; 12.04.2011 r., SK 62/08; i 24.04.2014 r., SK 56/12, OTK-A 2014/4, poz. 42; a nawet jedyny – por. np. wyrok z 12.12.2000 r., SK 9/00, OTK 2000/8, poz. 297.

prawnych podniesionych w skardze konstytucyjnej, mianowicie dopuszczalności – z punktu widzenia zasady równości – ustanowienia ograniczenia możliwości dochodzenia zwrotu kosztów procesu poniesionych celowo w związku z dojazdami do sądu przez osobę działającą samodzielnie lub przez pełnomocnika niebędącego adwokatem lub radcą prawnym (np. przez małżonka) w sytuacji, gdy takie ograniczenie nie dotyczy osób korzystających z usług profesjonalnego pełnomocnika”.

9. Stanowisko TK w odniesieniu do art. 32 Konstytucji RP w sprawie dotyczącej ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³³ (Ts 45/18)

Z perspektywy podejmowanego zagadnienia interesujące tezy wyraził także Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 1.08.2019 r.³⁴ Po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K.S. w sprawie zgodności art. 32 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z art. 32 i 33 Konstytucji RP Trybunał postanowił odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu TK, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa, podkreślił, że w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji RP „wzorcem kontroli konstytucyjności w trybie skargi nie może być każdy przepis Konstytucji, ale tylko ten, który normuje daną wolność lub prawo o charakterze podmiotowym”. Z wyводу Trybunału wynika, że na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK do obowiązków skarżącego należy precyzyjne wskazanie konstytucyjnej wolności lub prawa o charakterze podmiotowym oraz sposobu naruszenia³⁵. Zdaniem TK w niniejszej sprawie skarżący nie określił żadnych podmiotowych praw ani wolności, o których mowa w art. 32 Konstytucji RP oraz sposobu ich naruszenia. Co ciekawe, TK, odwołując się do przywołanego orzecznictwa (postanowienia pełnego składu z 24.10.2001 r., SK 10/01), „stwierdził, że co do zasady – w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, powoływanie art. 32 Konstytucji jako «samodzielnego» wzorca kontroli jest niedopuszczalne, gdyż nie kreuje on w sposób samoistny praw lub wolności jednostki o charakterze podmiotowym”. To stanowisko Trybunału zachowuje nadal swą aktualność (wyrok TK z 21.06.2017 r., SK 35/15). Trafne wydaje się być stwierdzenie Trybunału, że „do chwili zmiany stanu prawnego lub odstąpienia od niego przez Trybunał w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie, pogląd ten będzie, co do zasady, stanowił – zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e) *in fine* u.o.t.p. TK – wiążącą dyrektywę interpretacyjną dla kolejnych składów orzekających”. Za zasadne należy też uznać stwierdzenie Trybunału, że w niniejszej sprawie skarżący nie przedstawił uzasadnienia dającego podstawę do przyjęcia, że wskazany powyżej pogląd „nie

³³ Ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1541 ze zm.).

³⁴ Postanowienie TK z 1.08.2019 r., Ts 45/18, OTK-B 2019, poz. 226.

³⁵ Postanowienie TK z 1.08.2019 r., Ts 45/18 i powołane tam wyroki TK z: 3.04.2019 r., SK 13/16, OTK-A 2019, poz. 14; 8.01.2019 r., SK 6/16, OTK-A 2019, poz. 3; oraz postanowienia TK z: 9.04.2019 r., SK 7/19; 16.10.2018 r., SK 2/18, OTK-A 2018, poz. 57.

powinien znaleźć zastosowania lub należałoby od niego odstąpić³⁶. Z tego względu uznać należy za trafne przyjęcie przez TK, że skarga konstytucyjna w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 Konstytucji RP nie spełniała wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

10. Stanowisko TK w odniesieniu do art. 32 Konstytucji RP w sprawie dotyczącej ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³⁷ (Ts 50/18)

Intersujące stanowisko dotyczące problemu dopuszczalności art. 32 ust. 1 Konstytucji RP jako samodzielnego wzorca kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną wyraził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 3.10.2019 r.³⁸, uwzględniając zażalenie. Z uzasadnienia wynika, że w sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do TK 22.03.2018 r. skardze konstytucyjnej B.B. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 64 § 2 w związku z art. 40 § 4 i 5 k.p.a. w zakresie, w jakim określa ten sam termin do uzupełnienia braków formalnych dla osób zamieszkałych w kraju i za granicą, z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Postanowieniem z 31.05.2019 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, stwierdzając, że art. 32 ust. 1 Konstytucji RP nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną. Następnie w zażaleniu z 12.06.2019 r. na powyższe postanowienie skarżąca wniosła o nadanie skardze dalszego biegu. Zdaniem skarżącej wykładnia językowa art. 79 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że skarga konstytucyjna może dotyczyć każdego naruszenia prawa, a wskazany przez nią jako wzorzec kontroli art. 32 Konstytucji RP gwarantuje prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

W ocenie TK postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu było nieprawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu zasługują na uwzględnienie. W uzasadnieniu TK odwołał się do swojego orzecznictwa dotyczącego art. 32 Konstytucji RP, wskazując na szereg orzeczeń, oprócz analizowanego wyżej postanowienia z 24.10.2001 r., SK 10/01. Trybunał wymienił także rozstrzygnięcia, w których dopuszczał art. 32 Konstytucji RP jako samodzielny wzorzec kontroli w skardze konstytucyjnej³⁹. Dostrzegając rozbieżności dotyczące problemu, czy art. 32 ust. 1 Konstytucji RP może stanowić samodzielny wzorzec kontroli, Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestie te powinny zostać przedstawione do rozpoznania na etapie kontroli merytorycznej⁴⁰.

³⁶ Postanowienie TK z 1.08.2019 r., Ts 45/18.

³⁷ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.), dalej – k.p.a.

³⁸ Postanowienie TK z 3.10.2019 r., Ts 50/18, OTK-B 2020, poz. 5.

³⁹ Por. wyroki TK z: 18.10.2005 r., SK 48/03; 29.11.2006 r., SK 51/06; 29.11.2007 r., SK 43/06; 21.10.2008 r., SK 51/04; 12.04.2011 r., SK 62/08 i 24.04.2014 r., SK 56/12.

⁴⁰ Postanowienie TK z 3.10.2019 r., Ts 50/18.

11. Wnioski

Poczynione ustalenia na kanwie przywołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego składają do kilku refleksji.

W pierwszym rzędzie należy przyjąć jako dominujące stanowisko Trybunału (zawarte w uzasadnieniu postanowienia pełnego składu z 24.10.2001 r., SK 10/01), w świetle którego wskazywanie art. 32 Konstytucji RP jako samodzielnego wzorca kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną jest co do zasady niedopuszczalne. Wedle Trybunału Konstytucyjnego przemawia za tym argument, że art. 32 Konstytucji RP nie kreuje w sposób samoistny praw lub wolności jednostki o charakterze podmiotowym.

Po drugie, dostrzec można pewne wypowiedzi TK, zawarte zwłaszcza w najnowszym orzecznictwie, dopuszczające art. 32 Konstytucji RP jako wzorzec kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną (np. wyrok TK z 12.04.2011 r., SK 62/08; postanowienie TK z 3.10.2019 r., Ts 50/18). Wypowiedzi te jednakże nie zapadały w pełnych składach Trybunału Konstytucyjnego, stąd też nie można ich traktować w kategoriach ukształtowanej praktyki.

Po trzecie, podzielić należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu postanowienia z 1.08.2019 r., Ts 45/18, że dopiero odstępianie od stanowiska, dokonane przez TK w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie, będzie stanowiło „wiązącą dyrektywę interpretacyjną dla kolejnych składów orzekających”.

Po czwarte, brak jednoznacznego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego nie skłania do realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, zwłaszcza że orzeczenia Trybunału mają charakter ostateczny. Bardziej przekonujące wydaje się być stanowisko dopuszczające w skardze konstytucyjnej powołanie się na naruszenie art. 32 Konstytucji RP (zasady równości) w przypadkach, „w których zostanie wskazane konkretne podmiotowe prawo, wolność lub obowiązek o charakterze konstytucyjnym, w zakresie których zasada ta została naruszona”⁴¹. Trybunał Konstytucyjny powinien rozważyć, czy ewentualne uwzględnienie skargi konstytucyjnej zapewni skarżącemu ochronę wynikających z Konstytucji RP praw lub wolności. Należy mieć na względzie, że skarga konstytucyjna, jako nadzwyczajny środek prawny, stanowi „w istocie zarzut przeciw prawu, jest *ultima ratio*, ostatnią szansą dochodzenia praw i wolności naruszonych przez zastosowanie kwestionowanego w skardze przepisu”⁴². Nie jest natomiast rolą skargi konstytucyjnej zastępowanie zwykłych środków odwoławczych (środków zaskarżenia)⁴³.

⁴¹ Wyrok TK z 24.07.2014 r., SK 53/13.

⁴² Postanowienie TK z 21.09.2006 r., SK 10/06, OTK-A 2006/8, poz. 117.

⁴³ Postanowienie TK z 21.09.2006 r., SK 10/06.

Abstract

Does Article 32 of the Constitution of the Republic of Poland (principle of equality) constitute an independent control benchmark in matters initiated by a constitutional complaint? A contribution to the discussion

dr hab. prof. UJD Bogusław Przywora – Professor at the Jan Długosz University in Częstochowa, Head of the Legal Analysis Laboratory at the Faculty of Law and Administration at the Jan Długosz University in Częstochowa
ORCID: 0000-0002-8809-3971

The purpose of this study is to attempt to answer the question whether Article 32 of the Constitution of the Republic of Poland may constitute an independent control benchmark in matters initiated by a constitutional complaint. In accordance with Article 32 of the Polish Constitution: “All persons shall be equal before the law. All persons shall have the right to equal treatment by public authorities” (paragraph 1) and “No one shall be discriminated against in political, social or economic life for any reason whatsoever” (paragraph 2). The raised issue has, on the one hand, a significant theoretical significance, and on the other, a practical dimension in the effective use of a constitutional complaint as an extraordinary measure of protecting civil rights and freedoms. The inconsistent jurisprudence of the Constitutional Tribunal in Poland makes us address this issue.

Keywords: *Article 32 of the Constitution of the Republic of Poland, principle of equality, constitutional complaint, the Constitutional Tribunal in Poland*

Bibliografia

- Banaszak B. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. B. Banaszak, Warszawa 2012, komentarz do art. 79.
- Bosek L., Wild M. [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 79.
- Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 79.
- Florczak-Wątor M., *Skuteczność skargi konstytucyjnej i perspektywy zmiany jej kształtu – refleksje w związku ze zbliżającym się 20-leciem funkcjonowania skargi konstytucyjnej w krajowym porządku prawnym* [w:] *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016.
- Grzybowski M., Tuleja P., *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.
- Haczkowska M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, komentarz do art. 79.
- Jamróz L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011.

- Knaga D., *Podmioty uprawnione do wniesienia skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” listopad–grudzień 2016.
- Kustra A., *Model skargi konstytucyjnej jako czynnik kształtujący orzecznictwo sądów konstytucyjnych w sprawach związanych z członkostwem państwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2015/3.
- Naleziński B., *Przedmiot skargi konstytucyjnej w Polsce – wybrane problemy na tle orzecznictwa TK* [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony*, red. P. Czarny, P. Tuleja, Kraków 2004.
- Ochmann P., *Skarga konstytucyjna jako instrument ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014/3.
- Skrzydło W. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2013, komentarz do art. 79.
- Szmulik B., *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006.
- Sułkowski J., Białogłowski W., *W sprawie formalnych przesłanek skargi konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2012/3.
- Trzciniński J. (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.
- Trzciniński J., Wiącek M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016, komentarz do art. 79
- Wiącek M., *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej (w świetle orzecznictwa TK)*, „Państwo i Prawo” 2011/9.