



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 8 maja 2023 r.

Pozycja 152

POSTANOWIENIE z dnia 12 sierpnia 2016 r. Sygn. akt Ts 118/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący i sprawozdawca
Andrzej Wróbel
Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej [...] Sp. z o.o.
w sprawie zgodności:

art. 77 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 25 czerwca
2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.296) z art. 45 ust. 1 w zw.
z art. 2 oraz z art. 79 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 13 czerwca 2016 r., sporządzonej przez pełnomocnika z urzędu, [...] Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 77 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK). Zakwestionowanym przepisom ustawy o TK skarżąca zarzuciła, że są niezgodne z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 oraz z art. 79 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą. Postanowieniem z 25 listopada 2015 r. (sprawa Ts 312/15) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej przez skarżącą. Przedmiotem skargi były przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). W szczególności skarżąca zarzuciła, że art. 20 i art. 48 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r. są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że zakwestionowany przez skarżącą art. 48 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r. nie budzi wątpliwości co do sposobu jego interpretacji. Znalazł on wyraz w utrwalonej linii orzeczniczej w sprawach skarg

konstytucyjnych, podniesione zaś przez skarżącą zastrzeżenia Trybunał uznał za oczywiście bezzasadne. Taką samą kwalifikację przypisał Trybunał zarzutom skargi skierowanym przeciwko odesłaniu zawartemu w art. 20 ustawy o TK z 1997 r. Zdaniem Trybunału ze względu na powyższe okoliczności, zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK, należało odmówić nadania skardze dalszego biegu.

Uzasadniając zarzuty skierowane przeciwko art. 77 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o TK, skarżąca odwołała się najpierw do okoliczności sprawy, w związku z którą skierowała poprzednią skargę konstytucyjną. Nawiązanie to sięgnęło do jeszcze wcześniejszej sprawy związanej z kontrolą wstępną skargi konstytucyjnej zakończonej postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 17 marca 2015 r. (sprawa Ts 301/13). Następnie skarżąca podniosła, że przepis, na podstawie którego Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze w sprawie Ts 312/15, zawiera w swojej treści wadliwy zwrot konstrukcyjny „wniosek lub skarga są oczywiście bezzasadne”, co otwiera zbyt daleko idące możliwości jego interpretacji. Skarżąca podkreśliła, że wątpliwości związanych z wykładnią tego przepisu nie rozwiewa również powołane postanowienie Trybunału, zaś podstawą odmowy nadania skardze dalszego biegu nie powinien być argument, iż sąd konstytucyjny „wcześniej (tj. w latach poprzednich) zajmował się podobną skargą konstytucyjną”. W konkluzji tej części uzasadnienia skarżąca wskazała na pozbawienie jej prawa wynikającego z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 79 Konstytucji. Na potwierdzenie zarzutu naruszenia wymogów poprawnej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji skarżąca przywołała liczne judykaty Trybunału, jak również stanowisko formułowane w tym kontekście przez doktrynę prawa. Skarżąca odwołała się do konstytucyjnego prawa do sądu, nie precyzując jednak, w jakim zakresie prawo to odnosi się również do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej. Ponadto skarżąca za niekonstytucyjne uznała także powierzenie decyzji o spełnieniu przesłanek skargi i przyjęciu jej do merytorycznego rozpoznania składowi trzech sędziów Trybunału. W tym kontekście odwołała się do zakazu zamykania drogi sądowej oraz zasady sprawiedliwości proceduralnej. W przekonaniu skarżącej w przypadku uznania skargi za oczywiście bezzasadną „niewątpliwie dochodzi do rozpoznania skargi konstytucyjnej, a co za tym idzie winien ją rozpoznawać 7-osobowy, a nie 3-osobowy skład sędziowski”. Skarżąca posiłkowo odwołała się w tym zakresie również do uregulowań dotyczących postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawie rozpoznania skargi kasacyjnej. W końcowej części uzasadnienia skargi pełnomocnik skarżącej przedstawił szereg argumentów na poparcie swojego wniosku o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego. Należy również podkreślić, zawarte w przywołanym wyżej przepisie ustawy zasadniczej, upoważnienie udzielone ustawodawcy do określenia zasad, na jakich dopuszczalne jest korzystanie ze skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

W związku z tak określonymi przedmiotem i podstawą skargi to na skarżącym spoczywa obowiązek wypełnienia szeregu powinności, warunkujących jej merytoryczne

rozpoznanie. Przede wszystkim skarżący jest zobligowany do wskazania konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały naruszone, czemu towarzyszyć musi także wyjaśnienie sposobu tego naruszenia (art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału, wypełnienie tego obowiązku nie może się ograniczać do jedynie numerycznego przywołania przepisów Konstytucji, z których skarżący wywodzi określone prawa podmiotowe, ale polegać powinno na precyzyjnym wskazaniu elementów treściowych tych praw, naruszonych przez zaskarżone unormowania. Wymóg ten znajduje podstawę w treści art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, zgodnie z którym w skardze należy uzasadnić zarzut niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem i powołać argumenty lub dowody na jego poparcie. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że merytorycznemu rozpoznaniu nie może podlegać skarga, w której określenie jej podstawy ogranicza się do samego jedynie wyliczenia przepisów Konstytucji, bez doprecyzowania, jakie prawo podmiotowe (adekwatne do sprawy skarżącego) i w jaki sposób zostało naruszone. Negatywnym wynikiem musi zakończyć się także wstępna kontrola skargi, w której brak jest argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, względnie gdy stanowisko prezentowane przez skarżącego w ogóle nie pozwala na jego merytoryczną ocenę. Zdaniem Trybunału w takim właśnie kontekście normatywnym należy ująć zakwestionowany przez skarżącą art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK i ustanowioną tam kompetencję Trybunału do odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z uwagi na jej oczywistą bezzasadność.

Zarzuty niekonstytucyjności kierowane przeciwko przepisom ustawy o TK skarżąca wiąże z wzorcami kontroli wywodzonymi z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 79 Konstytucji. Już w tym miejscu stwierdzić trzeba, że argumentacja skarżącej koncentruje się przede wszystkim na zasadach prawidłowej legislacji, będących elementem konstrukcyjnym zasady państwa prawnego (w jej materialnym ujęciu). Tymczasem, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału przedstawionym w sprawach skarg konstytucyjnych, zasady ogólne, wyrażone (m.in.) w art. 2 Konstytucji, mają ograniczone zastosowanie jako wzorzec kontroli przepisów kwestionowanych w tym trybie postępowania. Warunkiem uznania ich za prawidłową podstawę skargi jest precyzyjne wskazanie, w zakresie jakiego konkretnego prawa lub wolności, znajdujących podstawę w przepisach Konstytucji, zasady te doznały niedozwolonego ograniczenia (zob. zwłaszcza postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., sprawa Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Skarżąca odwołała się w tym zakresie do praw wywodzonych z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Trybunału tego rodzaju odwołanie nie pozwala jednak na przyjęcie, że skarżąca tym samym prawidłowo określiła podstawę kontroli kwestionowanych przepisów ustawy o TK. W odniesieniu do prawa do sądu, jak również w kontekście zakazu ustawowego zamykania drogi sądowej (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji), należy stwierdzić nieadekwatność tych wzorców zarówno do przedmiotu kontroli, jak i orzeczeń wydanych w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna. Trybunał wskazywał już wielokrotnie w swoim orzecznictwie, że powołane wyżej przepisy ustawy zasadniczej, odnoszące się *expressis verbis* do sądów, nie znajdują zastosowania do Trybunału Konstytucyjnego i prowadzonego przed tym organem postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności i legalności norm prawnych (zob. np. postanowienie TK z 14 lipca 2015 r., sprawa Ts 117/15, OTK ZU nr B/2016, poz. 77).

W odniesieniu do art. 79 ust. 1 Konstytucji, należy stwierdzić, że skarżąca bardzo lakonicznie odniosła się do treści tego przepisu, przede wszystkim zaś pominęła jego bardzo

istotny element normatywny. Już na wstępie uzasadnienia Trybunał podkreślił, że korzystanie ze skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw jest dopuszczalne na zasadach określonych w ustawie. W ten sposób, niezależnie od delegacji wynikającej z art. 197 Konstytucji, ustrojodawca upoważnił do określenia w ustawie niezbędnych zasad postępowania przed Trybunałem, umożliwiających weryfikację spełnienia przez skarżącego wszystkich przesłanek skargi. Następstwem tej weryfikacji powinno być zaś kierowanie do dalszego rozpoznania wyłącznie tych skarg, w których sformułowane zostały zarzuty merytorycznie adekwatne do jej przedmiotu i podstawy. Kwestionując art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK, skarżąca nie odniosła się w żadnym stopniu do tak określonego wzorca kontroli.

Niezależnie od tego Trybunał wskazuje na brak merytorycznych argumentów i dowodów, które wspierałyby zarzuty przedstawione przez skarżącą. Uzasadnienie skargi ogranicza się do wskazania na nieostrość zwrotu „oczywista bezzasadność”, czemu nie towarzyszy jednak wyjaśnienie, w jaki sposób zwrot ten w istocie powoduje naruszenie wymogów wynikających ze standardów prawidłowej legislacji. Należy zauważyć, że problem posłużenia się przez prawodawcę zwrotami niedookreślonymi był już przedmiotem oceny pod kątem zgodności z wymogami konstytucyjnymi. Trybunał podkreślił w związku z tym, że zwroty (pojęcia) niedookreślone i nieostre istnieją w każdym systemie prawnym. Nie jest bowiem możliwe skonstruowanie przepisów, które wykluczałyby jakikolwiek margines swobody ich odczytania. Jak wskazywał Trybunał w postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r. (sprawa P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36): „każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności. Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego (...), nie każda więc, ale jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności”. Takie zwroty, jak: „duże niebezpieczeństwo”, „istotna wada”, „znaczny upływ czasu”, „rażące niedbalstwo”, „oczywista bezzasadność”, „swobodne uznanie”, występują we wszystkich systemach prawa europejskiego, także w tych państwach, które charakteryzują się wysoką kulturą prawną i niewątpliwie są zaliczane do państw prawa. Używanie tych zwrotów prowadzi do przesunięcia obowiązku konkretyzacji normy na etap stosowania prawa i w związku z tym daje organom władzy publicznej pewną swobodę decyzyjną. Zdaniem Trybunału warto przy tym podkreślić, że „niedostateczna precyzja (...) przepisu może tylko wtedy być podstawą zarzutu, gdy dany zwrot nie daje – przy użyciu ogólnie aprobowanych technik wykładni – możliwości ustalenia jego znaczenia”. Uzasadnienie zarzutu skarżącej nie zostało poparte dowodami wskazującymi na zaistnienie tego rodzaju sytuacji w odniesieniu do zaskarżonego art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK. Zdecydowanie niewystarczającym argumentem jest zaś negatywna ocena dotycząca wyłącznie postanowienia Trybunału, w którym przesłanka oczywistej bezzasadności legła u podstaw odmowy nadania dalszego biegu poprzedniej skardze konstytucyjnej skarżącej. Potwierdzenia zarzutu skargi w tym zakresie nie można upatrywać również w powołanym przez skarżącą argumente wyłączającym celowość odwołania się do innych judykatów Trybunału, w których zastosowanie znalazł kwestionowany przepis. Zwłaszcza że skarżąca wskazuje w tym kontekście na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2015 r., w którym sąd konstytucyjny odniósł się do problemu interpretacji zupełnie innego przepisu (art. 48 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r.) aniżeli zakwestionowany art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK.

Negatywną ocenę wypełnienia obowiązków prawidłowego określenia podstawy i uprawdopodobnienia zarzutu niekonstytucyjności odnieść należy również do drugiego

z zakwestionowanych przepisów, tj. art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o TK. Zarzut skargi opiera się w tym zakresie na samoistnie ujętym zastrzeżeniu dotyczącym składu, w jakim *de lege lata* Trybunał dokonuje wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej. Skarżąca ponownie nie uwzględnia w tym zakresie konsekwencji upoważnień dla ustawodawcy wynikających z art. 79 ust. 1 oraz art. 197 Konstytucji. Dodatkowo mylnie utożsamia etap wstępnej kontroli każdej skargi konstytucyjnej z fazą merytorycznego rozpatrzenia wyłącznie tych skarg, które spełniają wszystkie formalne i materialne wymogi. W tym kontekście podstawowe zaś pozostaje takie sformułowanie i wyjaśnienie zarzutu, które pozwoli na merytoryczną i adekwatną do przedmiotu i podstawy skargi jego ocenę.

Okoliczności te stanowią – zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK – podstawę odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu.