

JAN UNIEJEWSKI

POSTĘPOWANIE PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM JAKO FORMA REALIZACJI INTERESU PUBLICZNEGO

Streszczenie

Przedmiotem rozważań przedkładanej rozprawy uczyniono postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, które poddano analizie jako jedną z form realizacji interesu publicznego. Postępowanie to zostało zatem zbadane pod kątem możliwości realizacji (ochrony) wartości, zaliczanych do zakresu znaczeniowego terminu „interes publiczny”. Dotychczas nauka nie zajęła się odnośnymi zagadnieniami kompleksowo. Mają one jednak doniosłe znaczenie praktyczne dla dokonania prawidłowej interpretacji przepisów regulujących postępowanie przed TK oraz właściwego sposobu ich ukształtowania.

W dysertacji postawiono dwie tezy odnoszące się do tak zakreślonego przedmiotu badań.

Po pierwsze, tezę, zgodnie z którą w toku postępowania przed TK dochodzi do realizacji (ochrony) interesu publicznego w stopniu pozwalającym na uznanie, że nakaz ów stanowi jedną z zasad postępowania sądowokonstytucyjnego, która determinuje sposób interpretacji i stosowania przepisów określających postępowanie przed TK, tj. że nakaz ów jest normą-zasadą w ujęciu dyrektywalnym.

Po drugie, tezę zakładającą, że pojęcie „interes publiczny” funkcjonujące w ramach powołanej zasady oznacza zbiorczy wyraz różnorodnych wartości o wymiarze ponadjednostkowym (tj. odnosi się on wprost do sfery aksjologii systemu prawnego), a jednocześnie zawiera w sobie odniesienie do funkcji przypisywanych w nauce sądownictwu konstytucyjnemu. Katalog ten jest otwarty, niedefiniowalny, lecz możliwy do konkretyzowania. Odtworzone znaczenie rozważanego terminu nie może abstrahować od konotacji dotychczas przyjętych na gruncie prawa i orzecznictwa konstytucyjnego.

Prawidłowe odczytanie i zgłębienie zasady realizacji (ochrony) interesu publicznego w postępowaniu przed TK ma istotną doniosłość dla ustawodawcy zwykłego. Przez pryzmat tej właśnie zasady ustawodawca zwykły winien kształtować regulację toku postępowania przed TK (do określenia której jest przecież zobowiązany w ustawie zwykłej, zapowiedzianej w art. 197 Konstytucji RP), jak również odnośna regulacja winna być analizowana i oceniana. Nie da

Jan Uniejewski

się również przecenić znaczenia zasady ochrony (realizacji) interesu publicznego dla właściwej interpretacji przepisów regulujących tok postępowania sądowokonstytucyjnego, w ramach której wykładni rzeczona zasada wysławia istotną dyrektywę celowościową.

Przeprowadzenie założonych rozważań musiało jednak odbyć się w „odwróconej” kolejności. Dla ustalenia i wykazania, że zasada realizacji (ochrony) interesu publicznego ma dla postępowania przez TK znaczenie normy-zasady w ujęciu dyrektywalnym, a w konsekwencji jej obowiązywanie dowiedziono rzutu na sposób interpretacji przepisów tego postępowania, konieczne okazało się uprzednie ustalenie, czym jest i jak jest pojmowany „interes publiczny” na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego. Jednocześnie metodologicznie niedopuszczalne byłoby poprzestanie na tak wąsko zakrojonej refleksji znaczeniowej, stąd też analiza objęła również rozumienie interesu publicznego w innych działach prawa i szczegółowych dogmatykach nauki prawa, które są immanentnie powiązane z prawem konstytucyjnym, tj. prawem europejskim (z ograniczeniem do prawa UE i porządku prawnego RE) i prawem administracyjnym. W żadnym z tych obszarów nie stworzono pełnej definicji rozważanego terminu. Nie jest to bowiem możliwe z uwagi na jego teoretycznoprawny i filozoficznoprawny charakter klauzuli generalnej. Został on jednak na tyle skonkretyzowany, że możliwe stało się jego dość precyzyjne rozumienie i operatywne wykorzystanie na potrzeby dalszych rozważań o zasadzie realizacji (ochrony) interesu publicznego w postępowaniu przed TK.

Wzbogacenia refleksji nad pojmowaniem terminu „interes publiczny” i zwrotów względem niego synonimicznych poszukiwano w polskich ustawach zasadniczych w XX w. i w toku prac nad Konstytucją RP. Właściwe odczytanie intencji prawodawcy, jak podkreśla się w nauce, prowadzi zawsze do rozszerzenia kontekstu interpretowanych przepisów prawa. Szczęśliwie podejście takie pozwoliło na pełniejsze ujęcie rozważanej problematyki, a jednocześnie wykazało załączki standardu regulacyjnego, jaki należy przypisać polskiemu ustawodawcy konstytucyjnemu w procesie kształtowania regulacji prawnej dotyczącej sądownictwa konstytucyjnego. Dzięki refleksji historycznoprawnej dowiedziono postrzeganie „interesu publicznego” jako klauzuli generalnej, o nader istotnym zabarwieniu aksjologicznym. Analiza projektów Konstytucji RP wniesionych do KK ZN wykazała nie tylko wysoką zbieżność w rozumieniu terminu „interes publiczny” i zwrotów doń synonimicznych oraz zbliżone sposoby posługiwania się nimi w języku prawnym (co przesądza o wytworzeniu pewnego standardu), lecz potwierdziła również konieczność wykładni przepisów i poszczególnych terminów konstytucyjnych w świetle wiążących Rzeczpospolitą Polską norm prawa międzynarodowego. Jest to zbiór przepisów odniesienia, w których rozważany termin

Tan Uniejewski

lub zwroty doń synonimiczne są bardzo często wykorzystywane. W ramach konkretyzacji rozważanego terminu ustalono, że w poczet jego desygnatów zaliczano m. in. ochronę wolności i praw obywatelskich, prawo do obrony, prawo do opieki lekarskiej, należyty wymiar sprawiedliwości, realizację polityki społecznej, reglamentację dostępu do ograniczonego dobra, jakim są fale radiowe, czy pluralizm mediów. Historycznie odtworzone rozumienie analizowanego terminu zostało następnie zestawione z aktualnym jego postrzeganiem przez pryzmat obowiązujących norm systemu prawnego, w tym zwłaszcza norm konstytucyjnej rangi.

Dla pojmowania terminu „interes publiczny” i zwrotów dlań równoznacznych na gruncie Konstytucji RP ważką rolę odgrywa konstatacja, że termin „interes publiczny” oraz jego konstytucyjna kwantyfikacja w postaci „ważnego interesu publicznego” stanowią agregat (zbiór) wielu wartości, których zasadniczy rdzeń tworzą wartości wskazane w art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji RP. Zbiór tych wartości nie ma jednak charakteru zamkniętego i może być uzupełniany w praktyce stosowania ustawy zasadniczej o inne wartości. Wartości zaliczane do zakresu desygnatów terminu „interes publiczny” - oprócz cechy wspólnej w postaci przypisywania ich tak czy inaczej kwalifikowanej zbiorowości - odznaczają się także przeważającym charakterem niemajątkowym (choć nie zawsze ma to miejsce). Żadna z nich nie jest bowiem wprost przeliczalna na środki finansowe. Nie oznacza to jednocześnie, że wartości takie nie mają odniesienia (przełożenia) lub skutku finansowego. Może on być związany z kosztami realizacji danych wartości lub kosztami odtworzenia danego stanu po zniweczeniu danego pożądanego stanu rzeczy. Skutek taki będzie jednak zawsze miał charakter dodatkowy wobec ich pierwotnego wymiaru faktycznej realizacji określonej wartości, a brak ich urzeczywistnienia może mieć wpływ na sferę ekonomiczną działalności państwa lub społeczeństwa (np. zakłócenie realizacji interesu publicznego leżącego w funkcjonowaniu na rynku niezakłóconej, prawidłowej konkurencji rynkowej).

W poczet desygnatów „interesu publicznego”, oprócz wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji RP i wyinferowanych z nich wartości instrumentalnych, zaliczono w nauce i orzecznictwie konstytucyjnym m. in. zagwarantowanie obywatelom prawa do prawdziwej informacji i transparentność życia publicznego, zachowanie stabilności instytucji kredytowo-depozytowych (którym zostały powierzone środki pieniężne o znacznej wartości przez znaczną grupę osób), realizację tzw. misji publicznej w publicznej radiofonii i telewizji, prawidłowe funkcjonowanie instytucji publicznych, właściwe, skuteczne, efektywne i niezakłócone działanie organów państwa, zapewnienie prawa do sądu, ochronę wolności do korzystania z dóbr kultury, ochronę interesu fiskalnego państwa, bezpieczeństwo

Jan Uniejęwski

energetyczne kraju, czy też zagwarantowanie pokojowego i bezpiecznego przebiegu zgromadzenia oraz zapewnienie ładu architektoniczno-przestrzennego i bezpieczeństwa użytkowników obiektów budowlanych i wiele innych.

Spośród wielu znanych w doktrynie sposobów pojmowania terminu „interes publiczny” na gruncie prawa konstytucyjnego orzecznictwo TK i nauka prawa konstytucyjnego przyjmują jego aksjologiczne rozumienie, jako określenia dla wielu różnych wartości szczegółowych. Jednocześnie „ostatnie słowo” w procesie ustalania znaczenia tego terminu w danym przypadku pozostawiono Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Analiza poglądów nauki i orzecznictwa konstytucyjnego pozwoliła na ustalenie, że „interes publiczny” stanowił syntezę interesów cząstkowych. Nie polega ona jednak na ich zsumowaniu (sumarycznym ujęciu), lecz na swoistym „uwpólnotowieniu”. Dzięki temu zabiegowi na realizacji danych wartości interesu publicznego zależeć może i powinno każdemu członkowi danej społeczności, niezależnie od treści autonomicznych interesów indywidualnie mu przypisywanych. Choć nakaz realizacji interesów jednostek jest obecnie podstawową determinantą funkcjonowania państwa, to uznać należy, że urzeczywistnianie interesów jednostkowych nie może być postrzegane jako zaprzeczenie realizacji interesów przypisywanych zbiorowości, lecz jako warunek ich realizacji. Nie może współcześnie dochodzić do realizacji interesu publicznego bez uwzględnienia i jednoczesnej realizacji interesów jednostkowych. Interpretacja relacji między nimi musi mieć charakter inkluzyjny (włączający), a nie ekskluzywny (wyłączający).

Akceptacja i uwzględnienie w procesie interpretacji przepisów prawa krajowego postulatów pronijnej wykładni prowadzi każdego interpretatora krajowego tekstu normatywnego, w tym konstytucyjnej rangi, do rozważenia sposobów pojmowania poszczególnych terminów również na gruncie prawa europejskiego (UE i RE), a w szczególności w dorobku orzecznictwa ETPCz oraz TS UE, będących istotnymi współtwórcami prawa europejskiego.

W pierwotnym tekście EKPCz termin „interes publiczny” nie został użyty. Został zaś wykorzystany *expressis verbis* w art. 1 zdanie 2 Protokołu dodatkowego nr 1 oraz art. 2 ust. 4 Protokołu nr 4. W żadnym z nich nie został jednak ani zdefiniowany, ani skonkretyzowany. Odwołując się jednak do dorobku orzecznictwa ETPCz wskazać należy, że termin „interes publiczny” stosowany jest w orzecznictwie ETPCz w trzech kontekstach.

Po pierwsze, jako forma podkreślenia (uwypuklenia) konieczności zachowania rzetelnej (właściwej) równowagi między przeciwstawianymi sobie (kolidującymi ze sobą) interesami (indywidualnym i publicznym), które winny być wzajemnie wazone (bilansowane), co stanowi

Tan Uniejewska

punkt wyjścia doktrynalnych rozważań tzw. teorii lub modeli interesów, leżących u podstaw klauzuli limitacyjnej.

Po drugie, jako zbiorczy wyraz różnorodnych wartości przeciwstawianych wartościom chronionym przez partykularne interesy jednostek, który uzasadnia ich ograniczenie, przy czym przeważnie termin ten jest wówczas traktowany jako kryterium o charakterze wyjątkowym, od którego niekiedy przewidywane są dalsze wyjątki. Zaliczono tu m. in. ochronę zdrowia konsumentów, ochronę zwierząt i środowiska, zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego, gwarancję prawa do ochrony życia, ochronę dobrobytu ekonomicznego państwa, prowadzenie uczciwej publicznej debaty, poszanowanie zasady rządów prawa, realizację polityki zagospodarowania przestrzennego w miastach i obszarach pozamiejskich, zapewnienie zaufania do niezależności i politycznej neutralności organów ścigania państwa, dążenie do ochrony kulturowego i artystycznego dziedzictwa kraju, czy też ochronę dziennikarskich źródeł informacji jako gwarantów możliwości rzetelnego i właściwego informowania opinii publicznej w sprawach o publicznym znaczeniu i wiele innych. Interes publiczny jako przesłanka ograniczenia wolności lub prawa konwencyjnego nie może prowadzić do faktycznego zlikwidowania danej wolności lub prawa.

Po trzecie, jako przesłanka wniesienia skargi międzypaństwowej w trybie art. 33 EKPCz, albowiem w „interes publicznym” leży, aby państwa-sygnatariusze dążyły do wzajemnego gwarantowania i przestrzegania wolności i praw konwencyjnych jednostkom znajdującym się pod ich władztwem, jak i zachowania porządku publicznego w Europie.

Termin „interes publiczny” nie został również legalnie zdefiniowany w żadnym z obowiązujących aktów prawa pierwotnego UE. Traktatowi o UE nie jest takowy termin w ogóle znany, zaś wyłącznie jednokrotnie został użyty w TfUE, Karcie oraz TEATOM. Termin ów stosowany jest za to często w przepisach prawa pochodnego - czasem prawodawca unijny używa go *explicite*, a czasami pośrednio (poprzez odwołanie do wartości identyfikowanych jako stanowiące jego desygnaty). W przypadku prawa UE, podobnie jak to miało miejsce w kontekście porządku prawnego RE, odtwarzając rozumienie określonych pojęć autonomicznych, należy odwołać się do dorobku orzeczniczego. W orzecznictwie TS UE termin „interes publiczny” wykorzystywany jest w czterech kontekstach:

Po pierwsze, do uwypuklenia systemowej konieczności równoważenia (bilansowania) różnorodnych interesów współwystępujących i współrealizowanych w prawie UE, w szczególności interesu jednostki lub pewnej grupy jednostek z interesem (tak czy inaczej) pojmowanej lub określanej zbiorowości.

Jan Uniejewski

Po drugie, jako kryterium, na podstawie którego dopuszcza się ograniczenie poszczególnych wolności i uprawnień mających swe źródło w przepisach prawa unijnego (wspólnotowego). Za uzasadnione „interese publiczne” w tym kontekście znaczeniowym uznano, przykładowo zwiększenie przejrzystości i otwartości procesu legislacyjnego oraz wzmocnienie demokratycznych uprawnień obywateli europejskich do kontrolowania informacji, utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, czy też ochronę zdrowia publicznego.

Po trzecie, jako kryterium dopuszczalności (podstawa materialnoprawna) dokonywania ograniczeń swobód gospodarczych (swobody przepływu osób, towarów, usług i kapitału) oraz jako przesłanka dopuszczalności zastosowania wyjątków od zasady swobodnej i niezakłóconej konkurencji, w szczególności w zakresie wyjątkowej dopuszczalności odstępiania od zakazu dokonywania pomocy publicznej. Za leżące w „interesie publicznym” w tym kontekście potraktowano m. in. porządek i bezpieczeństwo publiczne, ochronę środowiska, moralność publiczną, ochronę zdrowia i życia, zabezpieczenie rzeczywistego, efektywnego i prawidłowego funkcjonowania reguł konkurencji na rynku wewnętrznym, zabezpieczenie i ochronę historycznego i artystycznego dziedzictwa państw członkowskich, zabezpieczenie i ochronę narodowych lub regionalnych cech społeczno-kulturowych, ochronę praw podstawowych, w tym zwłaszcza wolności słowa, poprawę warunków pracy i wiele innych.

Po czwarte, jedno z kryteriów oceny skutków niewywiązania się przez państwo członkowskie z obowiązków traktatowych w kontekście stosowania i wymiaru sankcji finansowych, przewidzianych w przepisach art. 260 TfUE.

Pomiędzy wyodrębnionymi dla prawa UE i systemu prawnego RE kontekstami zachodzą znaczne podobieństwa zarówno co do sposobu korzystania z rozważanego terminu, jak i co do przypisywanego mu w poszczególnych kontekstach rozumienia. Przesądza to o istnieniu pewnego, jednolitego standardu postrzegania funkcji i znaczenia klauzuli generalnej „interesu publicznego”. Takie jednolite postrzeganie rozpatrywanej klauzuli oznacza konieczność jej włączenia do refleksji poświęconej interesowi publicznemu na gruncie prawa krajowego. Mimo wieloaspektowości i mnogości kontekstów znaczeniowych analizowanego terminu istotą jego znaczenia – nader doniosłą dla przedmiotu czynionych rozważań - jest uznanie, że stanowi on określenie (nazwę lub zbiorczy wyraz) różnorodnych, kazuistycznie poznawanych i rozpatrywanych wartości lub interesów, które uzasadniają (legitymują) dokonanie ograniczeń w konwencyjnych i unijnych (wspólnotowych) wolnościach lub prawach jednostki.

Jan Uniejewski

Dalsze uwagi, czynione na gruncie prawa administracyjnego i jego nauki, wykazały niezbicie, że interes publiczny – utożsamiany z dobrem wspólnym – jest przesłanką istnienia administracji publicznej, która powołana została do tego, ażeby go realizować. Szczególnie ważkie dla czynionych wywodów jest dostrzeżenie, że interes ów występuje w prawie administracyjnym na dwóch zazębiających się płaszczyznach. Z jednej strony konstytuuje cel prawa administracyjnego i samej administracji publicznej (niezależnie od faktu jego wysłowienia w przepisach tego prawa), przeto też jest wykorzystywany jako celowościowa dyrektywa interpretacji norm prawa administracyjnego, a z drugiej – stanowi element tekstów normatywnych zaliczanych do prawa administracyjnego i języka prawnego właściwego uzasadnieniom orzeczeń sądowych. Konstatacja ta nie ma jednak wpływu na ogólną charakterystykę roztrząsanego terminu, który również na rozważanej płaszczyźnie administracyjnoprawnej stanowi klauzulę generalną, niemożliwą do całościowego i arbitralnego zdefiniowania, acz podlegającą nieustannej konkretyzacji. W prawie administracyjnym różnorodność sposobów pojmowania interesu publicznego zależy od dwóch czynników, tj. od tego, w jakiej szczegółowej dziedzinie prawa administracyjnego jest on rozważany (wyraźnie widać odmienności znaczeniowe między regulacjami szczegółowymi), oraz od umiejscowienia w strukturze organizacyjnej państwa podmiotu kompetentnego do jego zdefiniowania i realizacji. Tak zidentyfikowana „decentralizacja interesu publicznego” oznacza, że na każdym ze szczebli struktury organizacyjnej państwa interes ów, choćby ze względu na odmienności zadań i kompetencji danym szczeblom przypisanych, ma odmienny wymiar terytorialny i odnosi się do nieco innych wartości. Niemniej w pełni uprawnione jest stwierdzenie, że w każdym przypadku wymogiem (elementem) interesu publicznego są określone wartości o charakterze ponadjednostkowym.

Powyższe analizy dotyczące rozumienia i sposobu wykorzystywania rozważanego terminu w wybranych, relewantnych działach prawa bezspornie wskazują, że bez wyjaśnienia, czym interes publiczny rzeczywiście jest, nie byłoby możliwe prawidłowe rozprawienie o tym, jak i dlaczego miałyby być realizowany w postępowaniu sądowokonstytucyjnym. Jednocześnie nie może uciec uwadze, że skoro powszechnie w doktrynie przyjmuje się, iż podstawową współcześnie funkcją sądownictwa konstytucyjnego jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki, a derogacja niekonstytucyjnych norm jest środkiem pozwalającym na realizację tej funkcji, to w konsekwencji pojęcie „interesu publicznego”, istotne z punktu widzenia statusu jednostki w państwie, powinno być analizowane przez pryzmat tej zależności. Nie jest zatem zasadne przeciwstawianie „interesu publicznego” interesowi partykularnemu

Tan Uniejewski

jednostki, której zakresu konstytucyjnych wolności lub praw w danej sytuacji interes publiczny dotyczy w toku postępowania sądowokonstytucyjnego.

Ustaliwszy, jak postrzegać pojęcie „interes publiczny”, autor powziął refleksję nad aspektem proceduralnym realizacji tak określonego „interesu publicznego”. Przez realizację tego interesu należy rozumieć podjęcie działań zmierzających do wywołania (powstania) stanów faktycznych, w których przejawiają się wartości identyfikowane jako leżące w interesie publicznym. Działania takie, niezależnie od ich szczegółowych cech, form lub podmiotów je podejmujących, motywowane muszą być tak, czy inaczej pojmowanym interesem publicznym. Najczęściej w praktyce funkcjonowania państwa chodzi nie tylko o samo realizowanie tego interesu (w powyższym, niejako „wykonawczym” sensie), lecz również o jego definiowanie lub konkretyzowanie w danym przypadku, będące czynnością uprzednią wobec decyzji o podjęciu określonych środków realizacji interesu publicznego i ich - mniej lub bardziej udatnym – zastosowaniu.

Katalog form realizacji interesu publicznego nie jest zamknięty. Wyodrębniono następujące formy: stanowienie i stosowanie prawa (zarówno krajowego, jak i europejskiego w ww. ujęciu), powoływanie i funkcjonowanie komisji śledczych organów przedstawicielskich, korzystanie z czynnego i biernego prawa wyborczego, inicjatywę ustawodawczą obywateli, inicjatywę referendalną (na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym) oraz tzw. lobbying w procesie stanowienia prawa, przy czym poddano je jednocześnie kwalifikacji według wybranych kryteriów dychotomicznych: stanowienie – stosowanie prawa, bezpośrednie – pośrednie, władcze – niewładcze, będące czynnościami faktycznymi – będące czynnościami konwencjonalnymi oraz podmiotowo mieszane lub jednolite. Możliwość realizacji interesu publicznego nie jest determinowana jedynie wolą prawodawcy uchwalającego odpowiednie normy prawne w tym celu. Zależy ona również od sposobu interpretacji ogółu norm, uwzględniającego na odpowiednim etapie procesu interpretacyjnego aspekty aksjologiczne systemu prawnego. Niemalże każda instytucja prawna, w szczególności na gruncie prawa publicznego, może zostać wykorzystana (bezpośrednio lub pośrednio) w celu realizacji interesu publicznego. Jest to zależne od treści zdefiniowanej wartości doń zaliczanej oraz interpretacji norm prawnych określających daną instytucję. Wybrane i szczegółowo rozważone formy realizacji interesu publicznego są przyporządkowane określonym podmiotom, które mogą albo muszą uczynić z nich użytek. Wszystkie podmioty zamierzające realizować rzeczony interes muszą jednak posiadać określone atrybuty, które pozwalają na przedsięwzięcie takich działań. I tak, organy władzy publicznej – aby móc należycie realizować interes publiczny – muszą cechować się podejmowaniem działań

Jan Uniejski

wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, transparentnością, proporcjonalnością przedsięwziętych działań, efektywnością, rzetelnością i sprawnością funkcjonowania, jak i niezależnością. Jednostka winna zaś spełniać cechy „wzorcowego demokracji”, szczegółowo omówione na podstawie poglądów Marii Ossowskiej i Timothy’ego Syndera, w szczególności odznaczać aktywnością, odwagą cywilną, uczciwością intelektualną, krytycyzmem oraz odpowiedzialnością za słowo. Chodzi bowiem o to, że prawdziwa doskonałość (rzeczona „wzorcowość”) demokracji polega na nieustannym jego ulepszaniu, stałym dopełnianiu, wzbogacaniu i samorealizowaniu.

Jednocześnie ustalono, że formą realizacji interesu publicznego przez jednostkę może być tzw. obywatelskie nieposłuszeństwo. Jednakże z uwagi na nader skomplikowane okoliczności skorzystania z takiej formy w celu realizacji interesu publicznego, które poddano szczegółowej analizie, możliwość taka ma raczej znaczenie teoretyczne. Nie można jej jednak *a limine* wykluczać, zwłaszcza w okresie występowania silnego rozdźwięku między wartościami, jakie legitymowane są w interesie publicznym przez obywateli, a działaniami władz państwowych. Równocześnie powstanie i rozwój sądownictwa konstytucyjnego, a w szczególności odnotowywana od połowy XX w. popularność skargi konstytucyjnej, wydają się w znacznym stopniu wykluczać *per se* konieczność sięgania po środek ostateczny, jakim jest *civil disobedience*.

Ustalenie form realizacji interesu publicznego, dostępnych danym podmiotom o określonych cechach, nie jest jednak wystarczające dla zagwarantowania jego prawidłowego realizacji. Istotne jest również zagadnienie, jak korzystać z poszczególnych form realizacji interesu publicznego, aby jednocześnie nie dochodziło do naruszenia innych wartości, zasad lub norm konstytucyjnych. Zagadnienie to nazywam „granicami” realizacji interesu publicznego. Identyfikacja takich granic pozwala na ustalenie, czy i ewentualnie co wpływa na dopuszczalny zakres swobodnego uznania w procesie kwalifikowania danej wartości do grupy leżących albo nieleżących w interesie publicznym (interesem tym legitymowanych albo też legitymacji takiej pozbawionych) oraz w procesie doboru właściwych form i środków jego realizacji. Rozważania przedstawione w rozprawie pozwoliły na wykazanie, że ograniczenia w realizacji interesu publicznego są immanentnie wkomponowane (wpisane) w status prawny (pozycję ustrojowo-prawną w przypadku organów władzy publicznej lub pozycję prawną w przypadku jednostki) podmiotu chcącego interes ów materializować. Pośród możliwych do wyobrażenia granic realizacji roztrząsanego interesu wyodrębniono pięć, którym można przypisać charakter uniwersalny. Są to zasada dobra wspólnego, zasada ochrony godności ludzkiej, zakaz ingerencji w istotę konstytucyjnych wolności lub praw, nakaz zachowania

Jan Uniejewski

bezstronności religijnej, światopoglądowej i filozoficznej władz publicznych oraz zasada subsydiarności. Każdy podmiot przystępujący do realizacji interesu publicznego musi baczyć na ogół tych granic. Równolegle ustalono, że podstawowy ciężar realizacji interesu publicznego spoczywa na państwie (jego organach) oraz na formach międzynarodowej współpracy między państwami, takich jak UE i RE. Realizacja interesu publicznego przez jednostkę ma zatem znaczenie jedynie subsydiarne – raczej inspirujące i opiniodawcze dla władzy publicznej, aniżeli władcze. Stanowi ono pochodną partycypacji społecznej w procesie sprawowania władzy państwowej, nie może jednak zastąpić aktywności władzy państwowej w powołanej sferze.

Dla prowadzonych rozważań konieczne okazało się przyjęcie określonego rozumienia pojęcia „postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym”, a także ustalenie zasad i etapów tego postępowania. Uporządkowanie materiału normatywnego, głównych poglądów doktrynalnych i tez orzeczniczych jest tym bardziej zasadne, że zmiany regulacji toku postępowania przed TK w okresie ostatnich sześciu lat (z trzydziestu lat jego funkcjonowania) były nader częste. Analiza ich ewolucji, dokonana w rozprawie w skali makro (bez roztrząsania każdego z przepisów) wykazała istnienie określonych standardów (tendencji regulacyjnych) oraz ujawniła intencje prawodawcy żywione co do poszczególnych regulacji.

Przez „postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” rozumieć należy ogół norm prawnych (znajdujących się na różnych szczeblach hierarchicznie zbudowanego systemu prawnego) regulujących, ujęty sekwencyjnie, całokształt różnorodnych czynności konwencjonalnych (w tym zwłaszcza prawem przepisanych warunków ich udatnego przedsięwzięcia), podejmowanych przez sam TK, jak i uczestników prowadzonego przed nim postępowania (grupę których określają również szczegółowo normy tego postępowania i to zarówno co do liczby, jak i ich koniecznych atrybutów prawnych), zmierzających do wypełnienia (bynajmniej nie jednoczesnego) wszystkich konstytucyjnych kompetencji TK (pośród których konstytutywne znaczenie dla istnienia sądu konstytucyjnego ma jedynie kompetencja do kontroli konstytucyjności i legalności prawa), przy czym czynności konwencjonalne przedsięwzięte w ramach poszczególnych kompetencji i warunki ich udatnego wykonania mogą się znacznie od siebie różnić ze względu na apriorycznie założony i pożądaný cel, uzasadniający wyodrębnienie danej konstytucyjnej kompetencji TK. Postępowanie przed TK kończy się wydaniem ostatecznego orzeczenia, wyposażonego w myśl art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, w moc powszechnie obowiązującą.

Tak pojmowane postępowanie przed TK może być rozważane w czterech aspektach – funkcjonalnym, podmiotowym, przedmiotowym i temporalnym, a jednocześnie gwarantuje

Jan L. Ujwowski

niezbędny procesowi definiowania uniwersalizm, przejawiający się w tym, że treść przyjętej definicji jest niezależna od zmian normatywnych, a nadto adekwatna do wszystkich organów spełniających warunki kelsenowskiego modelu sądu konstytucyjnego. Postępowanie przed TK odbywa się w dwóch etapach. Pierwszy z nich, mający charakter *stricte* proceduralny, odnosi się do ogółu zagadnień związanych ze wszczęciem postępowania sądowokonstytucyjnego, drugi zaś – merytoryczny - dotyczy ogółu zagadnień związanych z rozpoznaniem istoty zawisłej przed TK sprawy („sprawy konstytucyjnej”).

Postępowanie sądowokonstytucyjne rządzi się katalogiem wielorakich zasad. Za podstawowe z nich w dysertacji uznano: (a) zasadę skargowości ściśle związaną z zasadą dyspozycyjności i zasadą (nakazem) związania zakresem wniosku, skargi lub pytania prawnego (rozważono je łącznie), (b) zasadę prawdy materialnej (obiektywnej), (c) zasadę kontradykcyjności, (d) zasadę jawności oraz (e) zasadę równości procesowej uczestników postępowania. Określenie ich znaczenia i zastosowania było konieczne dla prawidłowego podjęcia dalszych rozważań.

Uświadomienie sobie elementów składowych postępowania przed TK, w tym rozstrzygnięć o charakterze podstawowym, pozwala na wykazanie, że rozpatrywana zasada realizacji (ochrony) interesu publicznego jest wysłowiona (choć nie wprost) w przepisach regulujących postępowanie sądowokonstytucyjne, a jednocześnie wpływa na ocenę poszczególnych instytucji tego postępowania z punktu widzenia ich przydatności do realizacji tej zasady. Postępowanie przed TK, brane jako całość, stanowi perspektywę dogłębnego poznania przedmiotowej zasady i ustalenia, jaki jest charakter leżącego u jej podstaw nakazu i normy prawnej nakazów konstytuującej. Rozwazanie poddać należało zwłaszcza, czy mamy do czynienia jedynie ze „zwykłą” normą prawną, czy też normą prawną o szczególnym charakterze – normy-zasady prawa w ujęciu dyrektywalnym.

Analiza materiału normatywnego udowodniła, że postępowanie przed TK stanowi formę realizacji (ochrony) interesu publicznego, a nakaz ochrony owego interesu jest podstawową dyrektywą interpretacyjną dla całokształtu przepisów regulujących postępowanie sądowokonstytucyjne. Zasada ta nie została bezpośrednio wyrażona ani w przepisach konstytucyjnych, ani w u.post.TK z 2016 r. (brak zatem argumentu „wprost” normatywnego). Obowiązujące rozważonej zasady wyprowadzić można z całokształtu norm prawnych regulujących postępowanie przed TK (argumentacja normatywna „nie wprost”). Jej legitymacji doszukiwać należy się w następujących okolicznościach:

- 1) dostrzeżeniu owej zasady i jej podkreśleniu w piśmiennictwie prawniczym i orzecznictwie TK;

Tan Uniejewski

- 2) braku obowiązywania normy prawnej, która zaprzeczałaby lub wyłączałaby obowiązywanie przedmiotowej zasady;
- 3) przyjęciu dominacji scentralizowanego systemu kontroli konstytucyjności prawa nad systemem kontroli rozproszonej, w którym dostęp jednostki do sądu konstytucyjnego nie jest traktowany jako forma realizacji interesów partykularnych (prywatnych) jednostki, lecz jako forma realizacji interesu publicznego, w którą wkomponowana jest możliwość realizacji interesów prywatnych (preferencja ochrony prawa przedmiotowego przed ochroną prawa podmiotowego);
- 4) ustaleniu, że bez założenia o obowiązywaniu wspomnianej zasady nie byłyby możliwe do racjonalnego wytłumaczenia obowiązywanie istotnej liczby instytucji procesowych w postępowaniu sądowokonstytucyjnym lub uzasadnienie ich istnienia w aktualnym kształcie normatywnym – do takich instytucji procesowych należą:
 - a) powiązanie legitymacji podmiotowo ograniczonej do inicjowania postępowania sądowokonstytucyjnego z koniecznością wykazania związku danego wniosku z interesem wspólnym, o charakterze publicznym i przez to dotyczącym dobra wspólnego, a nie wyłącznie dobra indywidualnego,
 - b) ściśle powiązanie ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, objętych skargą konstytucyjną, z interesem publicznym, leżącym w konstytucyjnej integralności i spójności systemu prawnego,
 - c) ograniczenie doniosłości interesu prywatnego skarżącego lub podmiotu legitymowanego w sposób ograniczony przedmiotowo wyłącznie do wszczęcia postępowania przed TK na etapie proceduralnym postępowania i „wygaszenie” jego ważkości dla postępowania na etapie merytorycznym,
 - d) wyłączenie w postępowaniu sądowokonstytucyjnym zastosowania interwencji ubocznej znanej postępowaniu cywilnemu (art. 76 i nast. k.p.c.),
 - e) wyłączenie możliwości zastosowania w postępowaniu sądowokonstytucyjnym przepisów k.p.c. o zabezpieczeniu powództwa do wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonywania ustawy przez jej adresatów,
 - f) przyjęcie utrwalonego poglądu orzeczniczego, zgodnie z którym śmierć wnoszącego skargę konstytucyjną nie tamuje rozpoznania sprawy konstytucyjnej zainicjowanej skargą takiej osoby,
 - g) sposób formułowania tenoru trybunalskich orzeczeń merytorycznych w zakresie kontroli konstytucyjności prawa poprzez wskazywanie jedynie na

Tan Uniejewski

hierarchiczną relację zgodności albo niezgodności przedmiotu ze wzorcem kontroli (orzeczenie o charakterze generalnym i abstrakcyjnym), bez jednoczesnego rozstrzygnięcia o ewentualnym naruszeniu praw podmiotowych jednostki inicjującej postępowanie (orzeczenie o charakterze indywidualnym i konkretnym),

- h) wytworzenie praktyki wydawania przez TK w sprawach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi wyroków o złożonej strukturze (tj. innych, aniżeli proste wyroki negatoryjne lub afirmatywne), z czego wywodzi się, że TK nakierowany w swych działaniach orzeczniczych jest raczej na ochronę systemu prawa i nadrzędnej pozycji Konstytucji w jego ramach niż na ochronę wolności lub praw jednostki,
- i) wydawanie orzeczeń z odroczonego momentem wejścia w życie (stanowiące wyraz ochrony prawa w ujęciu przedmiotowym) w połączeniu z nader rzadko stosowaną i wypracowaną praktyką orzeczniczą tzw. przywileju korzyści, mającą na zasadzie wyjątku pozwalać na realizację prawa w ujęciu podmiotowym,
- j) układ relacji między prawem do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP) a prawem podmiotowym do skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP),
- k) podstawa normatywna i praktyka wydawania postanowień tymczasowych przez TK w toku postępowania w przedmiocie rozpoznania skarg konstytucyjnych (art. 79 u.post.TK z 2016 r.),
- l) podstawa normatywna i kształtująca się praktyka (obecnie jeszcze *in statu nascendi*) wydawania postanowień o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego (art. 86 ust. 2 u.post.TK z 2016 r.).

Powyższe argumenty przesądzają, moim zdaniem, o trafności tezy, że w toku postępowania przed TK obowiązuje zasada ochrony (realizacji) interesu publicznego.

Zważywszy na powyższe, uznać należy, że wykładnia ogółu przepisów regulujących postępowanie przed TK będzie uznawana za prawidłową jedynie wtedy, gdy za jej pośrednictwem realizowane będą wartości niewątpliwie kwalifikowane w poczet interesu publicznego. W konsekwencji należało postawić kluczowe pytanie, czy regulacja ustawowa jest – z punktu widzenia norm hierarchicznie wyższych i uwarunkowań modelowych – skonstruowana adekwatnie do identyfikowanej intencji ustrojodawcy i podstawowych

Jan Cinięjewski

elementów (wyznaczników) przyjętego przezeń modelu teoretycznego. Odpowiedź na nie stała się być złożona. Część bowiem z przeanalizowanych rozwiązań procesowych stała się być przydatna do realizacji rozważanej zasady, a część w całości lub w części nie. Konstatacja taka wymusiła postawienie kilku postulatów *de lege ferenda*.

Zanim stosownej odpowiedzi jednak udzielono, należało ustalić, jakie są konstytucyjne i ustawowe wymogi prawidłowego uregulowania toku postępowania przed TK. W ich ramach można bowiem dopiero sensownie rozważać funkcjonowanie i skutki przedmiotowej zasady. Autor zaliczył do nich następujące cechy/elementy:

- 1) adekwatność między zakresem i rodzajem kompetencji sądu konstytucyjnego a kształtem przepisów procesowych przewidzianych do realizacji tych kompetencji (tzw. adekwatność proceduralna);
- 2) warunki sprawiedliwości proceduralnej (co wynika z konstytucyjnie przyjętego znacznego podobieństwa postępowania sądowokonstytucyjnego do postępowania sądowego);
- 3) przeciwdziałanie przeciążeniu sądu konstytucyjnego nadmierną ilością spraw (co do liczby spraw wpływających, jak i co do zakresu kompetencji);
- 4) sprawność, rzetelność i efektywność funkcjonowania TK jako instytucji publicznej;
- 5) transparentność (jawność);
- 6) samodzielność proceduralną;
- 7) uwzględnianie i gwarancja nadrzędnej pozycji Konstytucji RP w systemie prawa i gwarancja zasady podziału i równowagi władzy;
- 8) optymalizacja realizacji wartości i norm konstytucyjnych w toku postępowania sądowokonstytucyjnego;
- 9) racjonalna dostępność jednostki do sądu konstytucyjnego (konstytucyjnej sprawiedliwości).

Jednocześnie dostrzeżono, że postępowanie przed TK nie może zostać ukształtowane w sposób, który czyniłby iluzorycznym rozpoznanie danej sprawy w rozsądnym terminie. Przewlekłość postępowania sprzeczna jest bowiem z wyrażoną w preambule do Konstytucji RP ideą sprawności i efektywności funkcjonowania instytucji publicznych. Regulacja toku postępowania przed TK musi uwzględniać wynikający z norm konstytucyjnych model kontroli konstytucyjności prawa, który jest zorientowany przedmiotowo. W konsekwencji realizacja interesu prywatnego podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną lub uczestników (stron) postępowania głównego, w ramach którego sąd rozstrzygający daną sprawę powziął wątpliwości co do konstytucyjności podstawy prawnej przyszłego rozstrzygnięcia, stanowi

Jan Umięjski

dotatkowy (subsidiarny) cel postępowania przed TK. Cel ten współwystępuje z celem głównym i nie wyłącza dominacji ochrony interesu publicznego. Podnoszony niekiedy w nauce problem nadmiernej supremacji ochrony interesu publicznego w postępowaniu przed TK abstrahuje jednak od modelowego założenia konstytucyjnego, zgodnie z którym dostęp jednostki do sądu konstytucyjnego nie jest traktowany jako forma realizacji interesów partykularnych (prywatnych) jednostki. Tym celom służy przede wszystkim prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Analiza przepisów postępowania przed TK pod kątem wymienionych powyżej konstytucyjnych i modelowych wymogów jego poprawności regulacyjnej (uwzględniająca również kontekst prawnoporównawczy ważniejszych instytucji procesowych) wykazała, że część instytucji procesowych (ze względu na ich ukształtowanie) nie odpowiada zasadzie ochrony (realizacji) interesu publicznego. Do takich rozwiązań należy zaliczyć następujące grupy:

- 1) grupę regulacji naruszających niezależność proceduralną sądu konstytucyjnego poprzez:
 - a) błędne ustawowe nieokreślenie lub niewystarczające określenie zasad kolejności rozpoznania spraw konstytucyjnych, powstrzymujące składy orzecznicze TK przed efektywnym i rzetelnym rozpoznaniem spraw danego rodzaju lub określonych indywidualnie spraw,
 - b) błędne określenie kręgu obligatoryjnych uczestników postępowania (w poszczególnych jego rodzajach), bez aktywności których na poszczególnych etapach postępowania postępowanie nie będzie mogło być prowadzone,
 - c) błędne ustalanie składu osobowego właściwego do rozpoznania danej sprawy, w szczególności w kontekście liczebności składów orzeczniczych w sprawach danego rodzaju, oraz błędne ustalenie zakresu wpływu uczestników postępowania na substrat osobowy składu orzekającego w danej sprawie,
 - d) błędne określenie zasad odbywania rozpraw i posiedzeń, w szczególności zaś zagadnienie potrzeby (konieczności) i terminów ich zwoływania,
 - e) błędne określenie zasad odbywania i przeprowadzania narad składu orzekającego nad orzeczeniem,
 - f) błędne określenie przesłanek obligatoryjnego umorzenia postępowania sądowokonstytucyjnego;

Jan Uniejewski

- 2) zaburzenie relacji między segmentami podzielonej władzy publicznej, w tym zwłaszcza zanegowanie swoistego „izolacjonizmu” władzy sądowniczej, w tym sądu konstytucyjnego, od innych władz;
- 3) grupę regulacji powodujących brak rzetelności, sprawności i efektywności TK, jako instytucji publicznej, poprzez doprowadzenie do tzw. przewlekłości strukturalnej, na którą składają się cztery elementy:
 - a) dysfunkcjonalna organizacja wewnętrzna,
 - b) przeciążenie zadaniami (sprawami),
 - c) niewystarczające zaplecze finansowe, osobowe i rzeczowe,
 - d) wadliwa regulacja postępowania, tj. takie ukształtowanie poszczególnych instytucji procesowych, które *per se* czasowo blokują lub w inny sposób spowalniają lub utrudniają prowadzenie postępowania sądowokonstytucyjnego, przy czym przeszkoda taka nie odnajduje racjonalnego uzasadnienia ani w celu tego postępowania, ani w jego podstawowych zasadach, a jednocześnie nierzadko nie jest w tym charakterze postrzegana w trakcie prac legislacyjnych trwających nad faktycznie konstytuującym ją przepisem; stąd zaliczono doń np. zasady łączenia spraw do wspólnego rozpoznania, ograniczenie możliwości rozpoznawania spraw na posiedzeniu niejawnym połączone z dominacją rozprawy jako koniecznego elementu postępowania, zasady wyznaczania terminów rozpraw, odesłanie do posiłkowego stosowania przepisów procedury cywilnej.

Z powyższych względów sformułowano też postulaty zmiany niektórych z poddanych krytyce unormowań. Wykluczenie opisanych powyżej błędnych regulacji w postępowaniu przed każdym sądem konstytucyjnym, w szczególności przed TK, pozwoli na zagwarantowanie udatnej realizacji zasady ochrony (realizacji) interesu publicznego w postępowaniu sądowokonstytucyjnym.

Przeprowadzone badania i powzięte rozważania w pełni potwierdzają prawidłowość i prawdziwość tez postawionych na wstępie rozprawy. Zasada ochrony (realizacji) interesu publicznego stanowi w postępowaniu przed TK normę-zasadę w ujęciu dyrektywalnym i jako taka winna być uwzględniana zarówno w toku kształtowania przepisów regulujących postępowanie sądowokonstytucyjne, jak i w procesie ich wykładni.

Jan Uniejewski