

Współpraca między Ombudsmanem i Trybunałem Konstytucyjnym

– Polskie doświadczenie

Źródłem naruszeń praw lub wolności obywatelskich mogą być nie tylko akty stosowania prawa, lecz również akty prawne, na podstawie których orzekają sądy, działa administracja publiczna oraz inne organy władzy publicznej. Stąd też niezwykle istotne jest, aby Rzecznik Praw Obywatelskich posiadał efektywne środki pozwalające na przeciwdziałanie w tym obszarze naruszeniom praw lub wolności obywatelskich. Środkiem procesowym w tym przypadku jest zaś w warunkach polskich możliwość samodzielnego wystąpienia przez ombudsmana do sądu konstytucyjnego o kontrolę aktu normatywnego.

Obowiązujące w Polsce przepisy prawa przewidują dwie formy udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Po pierwsze, Rzecznik może samodzielnie zainicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym składając stosowny wniosek. Po drugie, Rzecznik może zgłosić swój udział w postępowaniu wszczętym przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z polską Konstytucją Rzecznik Praw Obywatelskich może kierować do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawach :

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,

- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej.

Decyzja o skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego należy wyłącznie do Rzecznika Praw Obywatelskich i nie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Jest ona podejmowana najczęściej na podstawie analizy skarg wpływających do Rzecznika, chociaż nie jest też w tym zakresie wykluczone działanie Rzecznika z urzędu.

Ponieważ wniosek kierowany przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego ma na celu ochronę praw i wolności obywatelskich, dlatego zarzuty formułowane przez Rzecznika we wniosku powinny koncentrować się na naruszeniu tych wolności i praw. Nie wyklucza to jednak kwestionowania przez Rzecznika aktu normatywnego także z innych powodów, np. przekroczenia przez organ władzy wykonawczej wydającego przepisy granic upoważnienia ustawowego.

Z reguły przed wystąpieniem do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje działania na rzecz zmiany stanu prawnego naruszającego wolności i prawa obywatelskie korzystając z prawa tzw. pośredniej inicjatywy prawodawczej. Rzecznik nie posiada inicjatywy

prawodawczej, może jednak wystąpić o jej podjęcie do organów, które korzystają z takiej inicjatywy. Wówczas w swoim wystąpieniu Rzecznik przedstawia uwagi i oceny wskazujące na naruszenie standardów konstytucyjnych przez obowiązujące przepisy prawa. Jeśli organ, do którego zostało skierowane wystąpienie, nie podziela uwag i ocen Rzecznika, poprzestaje na przekazaniu Rzecznikowi swojego stanowiska. Musi jednak liczyć się z tym, iż w razie nieuwzględnienia stanowiska Rzecznika zawartego w wystąpieniu, w sytuacji gdy przedmiotem zarzutów jest niezgodność danego aktu prawnego z aktem hierarchicznie wyższym, Rzecznik może zastosować w sprawie środek procesowy w postaci wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Wniosek kierowany przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego powinien odpowiadać warunkom przewidzianym dla pism procesowych, a ponadto zawierać :

- 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny,
- 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części,
- 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego,
- 4) uzasadnienie postawionego zarzut, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Wniosek może ponadto zawierać żądanie połączenia sprawy z inną sprawą zawisłą przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeśli zachodzi ścisły związek pomiędzy tą sprawą, a sprawą będącą przedmiotem wniosku Rzecznika. Może

także zawierać wniosek o określenie innego niż data ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego terminu utraty mocy obowiązującej skarżonego aktu normatywnego. Ten ostatni wniosek procesowy z punktu widzenia Rzecznika jest szczególnie uzasadniony wtedy, gdy wejście w życie orzeczenia z dniem jego ogłoszenia mogłoby stanowić zagrożenie dla realizacji wolności i praw obywatelskich np. ze względu na powstanie luki prawnej.

Składając wniosek do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik staje się uczestnikiem wszczętego na podstawie tego wniosku postępowania i może brać udział w tym postępowaniu osobiście lub przez umocowanego przedstawiciela.

Rzecznik może aż do rozpoczęcia rozprawy wycofać wniosek. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że prawo do cofnięcia wniosku przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach swobodnego uznania wnioskodawcy i jest jednym z przejawów dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem. W związku z tym cofnięcie wniosku przed rozpoczęciem rozprawy nie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego, obliuguje natomiast Trybunał do umorzenia postępowania.

W szczególności cofnięcie przez Rzecznika wniosku uzasadnia okoliczność, iż zaskarżony akt normatywny utracił moc obowiązującą. Obecny Rzecznik zapoczątkował praktykę podejmowania negocjacji z organem administracji państwowej również po złożeniu wniosku do Trybunału, kiedy to proponuje wycofanie wniosku pod warunkiem zmiany zakwestionowanych przepisów. W

jednym przypadku doprowadziło to do spektakularnej zmiany rozporządzenia w przeddzień rozprawy przed Trybunałem.

Rzecznik – jak wspomniano na wstępie – może również zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej i brać udział w tym postępowaniu. Trybunał Konstytucyjny informuje Rzecznika o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej. Wraz z informacją wszczęciu postępowania Prezes Trybunału przekazuje Rzecznikowi odpis skargi konstytucyjnej w celu umożliwienia zajęcia stanowiska w sprawie. Rzecznik może, w terminie 60 dni od dnia otrzymania tej informacji, zgłosić udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej. Zgłaszając w wymienionym terminie udział w postępowaniu Rzecznik uzyskuje status uczestnika postępowania. Natomiast po upływie sześćdziesięciodniowego terminu zgłoszenie przez Rzecznika udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne.

Zgłoszenie przez Rzecznika udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej następuje wtedy, gdy w jego ocenie zachodzi potrzeba ochrony wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji.

Ukształtowała się również praktyka, że Rzecznik w terminie sześćdziesięciodniowym informuje Trybunał Konstytucyjny o swoim stanowisku także wówczas, gdy nie zgłasza udziału w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej. W takim przypadku pismo kierowane do Trybunału

Konstytucyjnego zawiera informację, że Rzecznik nie zgłasza udziału w postępowaniu zawisłym przed Trybunałem.

W tym miejscu trzeba wskazać, że zgodnie z polskim modelem skargi konstytucyjnej, każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego 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. Przyjęty model skargi konstytucyjnej powoduje, że jej przedmiotem nie mogą być akty stosowania prawa, lecz wyłącznie akty normatywne, na podstawie których zostało wydane ostateczne rozstrzygnięcie.

Pewne kontrowersje wywołuje związana z udziałem Rzecznika w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej kwestia, czy Rzecznik jest uprawniony do wskazania jakie jego zdaniem (a nie zdaniem skarżącego) konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez przepis, którego stwierdzenia za niezgodny z Konstytucją domaga się skarżący. Chodzi o to, czy Rzecznik może wskazać inne niż podmiot skarżący wolności lub prawa konstytucyjne, które narusza skarżony przepis. W niektórych swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za tym, że nie tylko w zakresie przedmiotu zaskarżenia, ale także w zakresie wzorców konstytucyjnych Rzecznik zgłaszając udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej związany jest granicami skargi. Ostatnio jednak zaczyna w orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego dominować pogląd, że zgłaszając swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Rzecznik może poszerzyć wzorce konstytucyjne. Oczywiście w ramach tego postępowania Rzecznik może wskazywać tylko te wzorce, które dotyczą materii konstytucyjnych wolności lub praw.

Przystąpienie przez Rzecznika do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej ma dodatkowo ten walor, że w toku postępowania Rzecznik może zajmować stanowisko dotyczące także kwestii procesowych, które wyłonią się w trakcie rozpoznawania skargi przez Trybunał Konstytucyjny. Przykładowo w jednej ze spraw, do których przystąpił Rzecznik wyłonił się istotny z punktu widzenia funkcji gwarancyjnych skargi konstytucyjnej problem dopuszczalności wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, gdy przedmiotem zaskarżenia są przepisy Kodeksu postępowania karnego dotyczące stosowania tymczasowego aresztowania. Prokurator Generalny w sprawie tej wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia z uwagi na to, iż postanowienie o tymczasowym aresztowaniu nie ma charakteru ostatecznego rozstrzygnięcia. Zgłaszając udział w tym postępowaniu Rzecznik miał na uwadze nie tylko konieczność merytorycznego wsparcia skarżącego, lecz również i to, że przyjęcie poglądu o niedopuszczalności wydania w tej sprawie orzeczenia prowadziłoby w konsekwencji do tego, iż określony obszar konstytucyjnej wolności pozostawałby w istocie poza zasięgiem skargi konstytucyjnej. W tym przypadku udział Rzecznika w

postępowaniu miał na celu doprowadzenie do wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia umożliwiającego efektywne funkcjonowanie przyjętego modelu skargi konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny podzielił poglądy Rzecznika i rozpoznał merytorycznie sprawę dotyczącą przepisów o tymczasowym aresztowaniu.

Polski Rzecznik Praw Obywatelskich jest aktywnym uczestnikiem postępowań przez Trybunałem Konstytucyjnym. Wystarczy wskazać, że w roku 2004 złożył do Trybunału Konstytucyjnego 21 wniosków oraz przystąpił do 10 skarg konstytucyjnych, w roku 2005 złożył 28 wniosków i przystąpił do 8 skarg konstytucyjnych, w roku 2006 złożył 15 wniosków i przystąpił do 27 skarg konstytucyjnych, zaś w 2007 r. (dane na koniec sierpnia 2007 r.) złożył 18 wniosków i przystąpił do 13 skarg konstytucyjnych.

Kierowanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosków do Trybunału Konstytucyjnego ma na celu zapewnieniu efektywnej ochrony praw obywateli. Na uwadze należy mieć zwłaszcza to, że rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego wydane po rozpoznaniu wniosku Rzecznika z reguły kształtuje sytuację prawną nie tylko tych osób, które zwróciły się o ochronę do Rzecznika, lecz także innych adresatów normy prawnej. Ten sposób działania Rzecznika prowadzi więc do uzyskania zwielokrotnionego efektu, który nie byłby możliwy do osiągnięcia, gdyby Rzecznik dysponował wyłącznie uprawnieniami do podejmowania interwencji wyłącznie w sprawach indywidualnych.