

Postanowienie z 24 października 2001 r., [SK 10/01](#)  
**SKARGA KONSTYTUCYJNA A ZASADA RÓWNOŚCI**

Rodzaj postępowania: <a href="#">skarga konstytucyjna</a> Inicjatorzy: osoby fizyczne	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 5
------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------	----------------------

W polskim systemie prawnym [skarga konstytucyjna](#) jest specyficznym środkiem inicjowania kontroli konstytucyjności norm, sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji prawo wniesienia takiej skargi przysługuje osobie fizycznej lub prawnej, wobec której zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji. Skarga konstytucyjna nie może jednak dotyczyć bezpośrednio tego orzeczenia, lecz jedynie jego podstawy prawnej. Skarżący może mianowicie żądać zbadania konstytucyjności przepisu, który został zastosowany przez sąd lub organ administracji przy wydaniu orzeczenia.

Podstawą skargi konstytucyjnej, a tym samym wzorcem kontroli inicjowanej w tym trybie mogą być wyłącznie przepisy Konstytucji zawierające gwarancje praw i wolności, które odnoszą się do skarżącego. Wyrok Trybunału uwzględniający skargę konstytucyjną z reguły prowadzi do wyeliminowania zaskarżonego przepisu z porządku prawnego, a pośrednio – do wzruszenia niekorzystnego orzeczenia w sprawie skarżącego, które zostało oparte na tym przepisie (por. art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Dotychczas nie było jednolitego stanowiska różnych składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego w kwestii, czy art. 32 Konstytucji (ogólna zasada równości) może być samodzielnie podstawą skargi konstytucyjnej. Główna przyczyna rozbieżności interpretacyjnych tkwi w tym, że art. 32 jest zawarty w pierwszej części – zatytułowanej „Zasady ogólne” – rozdziału II Konstytucji. Cały rozdział nosi tytuł „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Poszczególne (specyficzne) wolności i prawa uregulowane są w następnych częściach tego rozdziału, zatytułowanych: „Wolności i prawa osobiste”, „Wolności i prawa polityczne” oraz „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”.

Niniejsza sprawa stała się okazją do rozstrzygnięcia wspomnianej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie. Rozstrzygnięcie zapadło większością głosów, przy zdaniach odrębnych złożonych przez pięciu sędziów. Według omawianego postanowienia zasada równości samodzielnie nie może być podstawą skargi konstytucyjnej; autor skargi może powoływać się na tę zasadę tylko w powiązaniu z innym przepisem Konstytucji, wyrażającym gwarancję określonego prawa lub określonej wolności przysługującej skarżącemu.

Postanowienie zostało wydane w wyniku skarg konstytucyjnych dwóch osób fizycznych, którym organ administracji, a następnie sąd administracyjny odmówił prawa do świadczenia pieniężnego

przewidzianego w ustawie z 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę lub ZSRR. Według ustawy świadczenie pieniężne dla ofiar deportacji dokonanych przez władze hitlerowskie lub stalinowskie przysługiwało tylko wówczas, gdy deportacja nastąpiła z terytorium Polski na terytorium jednego z dwóch wyżej wymienionych państw lub na terytorium innych państw przez nie okupowanych. Poza dobrodziejstwem ustawy znalazły się natomiast osoby deportowane do pracy przymusowej na terenie Polski.

W swoich skargach do Trybunału Konstytucyjnego skarżący zarzucili, że wspomniane ograniczenie ustawowe narusza konstytucyjną zasadę równości, ponieważ wprowadza niezasadne kryterium różnicowania osób deportowanych do pracy przymusowej. Zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości skarżący nie połączyli z zarzutem naruszenia określonych praw lub wolności konstytucyjnych.

Uznając – większością głosów – formalną niedopuszczalność tak skonstruowanej skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny nie badał meritum sprawy, czyli problemu zgodności z Konstytucją pominięcia przez ustawodawcę w kręgu osób uprawnionych do świadczenia pieniężnego tych obywateli polskich, których władze hitlerowskie lub stalinowskie deportowały do pracy przymusowej z miejsca pobytu leżącego poza granicami Polski.

## ROZSTRZYGNIECIE

**Trybunał umorzył postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.**

### GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. W art. 32 Konstytucji znajduje wyraz zarówno zasada równości jako norma prawa przedmiotowego, jak i – będące pochodną tej zasady – prawo podmiotowe do równego traktowania. Prawo to ma charakter niejako prawa drugiego stopnia („metaprawa”), tzn. przysługuje ono zawsze w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych wolności i praw określonych w Konstytucji, to prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, co w świetle art. 79 ust. 1 sprawia, że w takim wypadku nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej.
2. Według art. 79 ust. 1 Konstytucji naruszenie praw podmiotowych, których podstawą są akty podkonstytucyjne, nie może być przesłanką skargi konstytucyjnej. Prawa takie mogą być chronione na innej drodze (por. np. art. 80 i art. 208 ust. 1 Konstytucji).
3. Istotną cechą przyjętej w prawie polskim koncepcji skargi konstytucyjnej jest to, że realizowana w tym trybie kontrola zakwestionowanych przepisów dokonywana jest wyłącznie z punktu widzenia tzw. wzorca konstytucyjnego wskazanego przez skarżącego. Wzorcem tym nie może być dowolny przepis Konstytucji, lecz tylko taki, który normuje wolność lub prawo podmiotowe skarżącego. Brzmienie końcowej części art. 79 ust. 1 Konstytucji uzasadnia tezę, że wzorcem konstytucyjnym mogą być wyłącznie przepisy będące

sadnia tezę, że wzorcem konstytucyjnym mogą być wyłącznie przepisy będące podstawą tych wolności lub praw, które były przedmiotem ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej.

4. Trybunał Konstytucyjny przed merytorycznym rozpoznaniem każdej skargi konstytucyjnej musi – także na etapie postępowania rozpoznawczego (już po wstępnym rozpatrzeniu danej skargi) – badać, czy spełnione są przesłanki jej dopuszczalności.

## GŁÓWNE ARGUMENTY ZDAŃ ODRĘBNYCH

### *- sędzia Lech Garlicki:*

- Za wykładnią przeciwną do przyjętej przez Trybunał przemawia zarówno brzmienie art. 32 ust. 1 Konstytucji, w którym w sposób wyraźny mówi się o „prawie do równego traktowania przez władze publiczne” (a więc m.in. przez ustawodawcę), jak też argumenty systemowe, związane z ujmowaniem Konstytucji jako wyrazu pewnego systemu wartości. W razie zaś wątpliwości interpretacyjnych należy zawsze przyjmować takie rozumienie przepisu konstytucyjnego, które najpełniej uwzględnia obowiązek realizacji tego systemu wartości.
- Przepis art. 32 Konstytucji należy interpretować nie tylko jako nakaz równego traktowania „wszystkich” przy kształtowaniu przysługujących im wolności i praw konstytucyjnych, lecz szerzej – jako nakaz równego traktowania „wszystkich” we wszelkich działaniach władzy publicznej. Jeżeli zatem jakieś prawo jednostki nie ma rangi konstytucyjnej, a zostaje uformowane wyłącznie na szczeblu ustawy zwykłej, to także przy uformowaniu tego prawa ustawodawca musi brać pod uwagę nakaz równego traktowania.
- Skoro konstytucyjne prawo do równego traktowania ma charakter prawa podmiotowego (czemu Trybunał nie zaprzecza), to wyłączenie tego prawa z zakresu ochrony realizowanej w trybie skargi konstytucyjnej byłoby możliwe tylko wówczas, gdyby Konstytucja stanowiła to w sposób wyraźny (tak jak czyni to w art. 79 ust. 2 w odniesieniu do cudzoziemców). Tego rodzaju wyłączenia nie można ani domniemywać, ani nie wywodzić z zakwalifikowania prawa do równego traktowania jako „prawa drugiego stopnia”. Jeżeli Konstytucja formułuje jakąś wolność czy prawo jednostki, to tym samym obejmuje je ochroną przewidzianą w art. 79 ust. 1. Odmienny kierunek wykładni kłóci się z nakazem interpretowania Konstytucji w sposób przyjazny ochronie praw i wolności jednostki.

### *- sędzia Krzysztof Kolasiński:*

- Konstytucja nie zna innych ograniczeń dopuszczalności skargi konstytucyjnej niż przewidziane w art. 79.
- Nie ma uzasadnienia odmienne traktowanie praw i wolności konstytucyjnych sformułowanych w części pierwszej rozdziału II Konstytucji, zatytułowanej „Zasady ogólne”. Ujęcie praw i wolności w sposób bardziej ogólny nie oznacza pozbawienia przepisów, w których są one wyrażone, normatywnej treści, a w konsekwencji uznania, że nie wyrażają one praw konstytucyjnych. Dotyczy to również zasady równości wobec prawa (art. 32). Każda regulacja prawna oceniana jako przejaw dyskryminacji określonej grupy obywateli, z jakiegokolwiek przyczyny narusza prawo do równego traktowania.

### *- sędzia Marek Safjan:*

- Przy ustaleniu, czy prawo do równego traktowania jest respektowane, konieczne jest wprowadzenie odwołanie się do konkretnych regulacji normatywnych, jednak nie stanowi to przeszkody do uznania, że jest to konstytucyjne prawo podmiotowe mogące stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej. Niezbędność odnoszenia prawa do równego traktowania do konkretnych regulacji nie oznacza bowiem, że prawo to jest pozbawione samodzielnych treści. Różnica w stosunku do innych podmiotowych praw konstytucyjnych dotyczy jedynie sposobu realizowania równego traktowania w systemie prawnym: o ile prawo do równego traktowania zawsze urzeczywistnia się poprzez regulacje niższego rzędu, o tyle treść innych praw podmiotowych może być określana bezpośrednio na poziomie norm konstytucyjnych.
- Treść art. 32 Konstytucji jest bezspornie uznawana za samodzielną podstawę kontroli konstytucyjności w ramach innych trybów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, tj. pytania prawnego oraz kontroli abstrakcyjnej. Prawo do równego traktowania stanowi w takich przypadkach podstawę do oceny nie tylko regulacji odnoszących się do materii związanych z prawami i wolnościami zagwarantowanych wprost w Konstytucji, lecz także do obszarów nie objętych gwarancjami konstytucyjnymi. Twierdzenie, że omawiane

prawo jest „prawem drugiego stopnia”, nie przekonuje jako uzasadnienie rozstrzygnięcia Trybunału w niniejszej sprawie, skoro prawo to może z powodzeniem występować jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności norm.

- Gwarancje konstytucyjne w zakresie prawa do równego traktowania muszą mieć charakter uniwersalny, ponieważ w każdym przypadku naruszenia tego prawa – czy to w obszarze wolności i praw konstytucyjnych, czy też poza tym obszarem – przedmiotem ochrony jest ta sama wartość. Ochrona tego prawa – bez względu na to, jakiej rangi przepisów i jakich materii dotyczy – zawsze jest bowiem ukierunkowana na ochronę jednostki. Rozróżnienie wprowadzone przez Trybunał jest niezrozumiałe i arbitralne. Formalny charakter prawa do równego traktowania nakazuje jego uwzględnienie we wszelkich obszarach reglamentacji prawnej, a nie tylko w sferze praw i wolności o randze konstytucyjnej. Co więcej, samodzielny zakres stosowania prawa do równego traktowania powinien się objawiać przede wszystkim na tych polach reglamentacji prawnej, w których brak jest oddzielnych gwarancji konstytucyjnych.
- Oceny rozpatrywanej kwestii nie zmienia okoliczność, że do prawa podmiotowego do równego traktowania (art. 32 ust. 1) nie ma zastosowania zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wyznaczenie pola stosowania art. 32 podlega mechanizmowi poszukiwania określonej cechy wyróżniającej pewien krąg podmiotów, konstruowanej ze względu na analizowane rozwiązanie normatywne, dlatego ważenie racji i wartości konstytucyjnych przemawiających na rzecz poprawności dokonanego wyróżnienia odbywa się w konsekwencji na innym poziomie niż przy użyciu kryteriów określonych art. 31 ust. 3, w szczególności przez uwzględnianie kryteriów sprawiedliwości społecznej (art. 2). *Nota bene* także konstytucyjne prawo podmiotowe związane z ochroną godności człowieka – o którym jest mowa w art. 30, usytuowanym tak samo jak zasada równości w przepisach określających zasady podstawowe rozdziału o prawach i wolnościach – nie podlega ograniczeniom przewidzianym w art. 31 ust. 3, ponieważ żadna z wartości wskazanych w tymże przepisie nie uzasadnia ograniczenia konstytucyjnych gwarancji godności człowieka.
- Prawo do równego traktowania bywa błędnie postrzegane jako nakaz „równania” do sytuacji podmiotów korzystających z określonej korzyści. Takie podejście sprowadzałoby to prawo do nakazu poszerzania kręgu beneficjentów określonych rozwiązań prawnych. Tymczasem uznanie niekonstytucyjności przepisu z powodu naruszenia prawa do równego traktowania nie przesądza trwania na przyszłość określonego uprawnienia, a jedynie oznacza, że sfera stosowania określonego rozwiązania jest ujęta wadliwie. Do kompetencji ustawodawcy należy wówczas ukształtowanie na nowo treści zakwestionowanej normy lub jej wyeliminowanie z porządku prawnego.

**- sędzia Jerzy Stepien:**

- Podział wolności i praw konstytucyjnych na takie, których jednostka może bronić samodzielnie, w szczególności na drodze skargi konstytucyjnej, oraz takie, które mogą być bronięte jedynie za pośrednictwem organów państwa, stanowi przejaw swoistego paternalizmu państwowego. Jest to niezgodne z konstytucyjną ochroną godności osoby ludzkiej (art. 30) oraz zasadą pomocniczości w relacjach jednostka – władza publiczna (wyrażoną w preambule Konstytucji).
- Umieszczenie art. 32 w pierwszej części rozdziału II Konstytucji, zatytułowanej „Zasady ogólne”, nie oznacza, iż prawo do równego traktowania nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostki. Przeciwnie, omawiany układ przepisów konstytucyjnych jest wyrazem woli ustrojodawcy, aby pewne prawa podmiotowe były traktowane jako szczególnie istotne z punktu widzenia konstytucyjnej pozycji jednostki.

**- sędzia Janusz Trzcíński:**

- Znaczenie i waga niektórych konstytucyjnych podmiotowych praw człowieka i obywatela spowodowały, iż zostały one ujęte w pierwszej części rozdziału II Konstytucji, zatytułowanej „Zasady ogólne”. Usytuowanie to nie oznacza zdeprecjonowania ich znaczenia prawnego, lecz przeciwnie – służy podkreśleniu ich znaczenia dla sytuacji prawnej jednostki wobec państwa.
- Ograniczenie praw konstytucyjnych jednostki, jakie mogą być chronione w trybie skargi konstytucyjnej, do niektórych tylko praw – jest zawężeniem pojęcia „konstytucyjne wolności i prawa”, użytego w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to bezzasadne ograniczenie konstytucyjnego prawa obywatela do składania skargi konstytucyjnej.

**Przepisy Konstytucji**

**[Preambuła]** W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte [...] na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot [...]

**Art. 2.** Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

**Art. 30.** Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

**Art. 31** [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

**Art. 32.** 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.  
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

**Art. 79.** 1. 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.  
2. Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w art. 56.

**Art. 80.** Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

**Art. 190.** [...] 4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą 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. 208.** 1. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.