

I. Доктринальні засади запровадження конституційної скарги в Україні та зарубіжний досвід



Яцек Залесни

Dr. Habil,
ад'юнкт Інституту політичних наук
Варшавського університету
(м. Варшава, Польща)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-8231-4454>
zalesnyjacek@gmail.com

УДК 340.5+342.4

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА В ПОЛЬЩІ: МОДЕЛЬ, ДОКТРИНАЛЬНЕ ТЛУМАЧЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ*

АНОТАЦІЯ. У статті подано характеристику конституційної скарги в Польщі. Після понад двадцяти років її запровадження у 1997 р. до польського правового порядку розкрито нормативну модель скарги, її доктринальне тлумачення, а також проблеми застосування. Аналіз конституційної скарги було зроблено через призму чотирьох основних питань: хто може її подати до Конституційного Трибуналу (суб'єкт конституційної скарги); який предмет скарги (предмет конституційної скарги); за яких обставин це може бути зроблено (субсидіарний характер конституційної скарги); наслідки розгляду скарги Конституційним Трибуналом (індивідуальні та публічні наслідки розгляду конституційної скарги).

У контексті юриспруденції Конституційного Трибуналу та наслідків, що випливають із неї, в захисті суб'єктивних прав заявників висловлюється теза про те, що в контексті захисту конституційних свобод і суб'єктивних прав конституційна скарга не відіграє значної ролі в Польщі. Вона є крайнім (*marginalnym*) заходом, спорадичним, таким, що лише в окремих ситуаціях приносить заявнику бажані наслідки. Третьорядне значення конституційної скарги на захист конституційних прав і свобод, головним чином, зумовлено обмежувальним запровадженням (*restrykcyjne zaplanowania*) скарги в положеннях Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. Як субсидіарний (додатковий) захід на тлі інших заходів правової охорони, які здійснюються Конституційним Трибуналом, конституційна скарга не має наслідком негайне поновлення захисту прав і свобод скаржника. Для того щоб це здій-

* Стаття написана як частина проекту NCN (Національний науковий центр, Польща) "Конституційна судова система в пострадянських країнах: між моделлю верховенства права та її місцевим застосуванням" (№ 2016/23/B/HS5/03648).
Переклад із польської мови М. Савчина.

Яцек Залєсни

снити, скаржник має клопотати про відкриття провадження перед органом, який застосував правові положення, що суперечать Конституції, і цей орган самостійно вирішує справу, яка ним розглядалася. Крім того, практика Конституційного Трибуналу сформувала обмежувальну кваліфікацію конституційних скарг, що надійшли для розгляду. Близько 95 % процесуальних актів, внесених до Конституційного Трибуналу як “конституційна скарга”, не підлягають визнанню з формальних причин.

Аналіз двадцятирічної конституційної юриспруденції дає змогу сформулювати висновки у ролі *de lege ferenda*. Насамперед погляд на ефективність конституційної скарги як засобу захисту прав і свобод індивіда потребує такої техніки Конституційного Трибуналу у здійсненні повноважень ухвалювати рішення реформаційного характеру щодо предмета спору за участю особи, тобто вироків, які вирішують конфлікт, у межах якої проти особи застосовано правові приписи, що порушують її конституційні права і свободи.

Ключові слова: конституційна скарга; Польща; модель скарги; захист свободи та суб'єктивних прав; застосування; субсидіарний характер скарги; ефективність конституційної скарги.

Вступ

Конституційна скарга була запроваджена до польського правопорядку на підставі Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р.¹. Характеристика та спосіб реалізації скарги були спочатку визначені в положеннях Закону від 1 серпня 1997 р. про Конституційний Трибунал². Сьогодні вони регулюються Законом від 30 листопада 2016 р. щодо організації та провадження у Конституційному Трибуналі³.

Суть конституційної скарги визначається чотирма головними питаннями: хто може внести її до Конституційного Трибуналу (суб'єкт конституційної скарги); що є предметом скарги (предмет конституційної скарги); за яких обставин це може бути зроблено (субсидіарний характер конституційної скарги); наслідки розгляду скарги Конституційним Трибуналом (індивідуальні та публічні наслідки розгляду конституційної скарги).

Суб'єкти конституційної скарги

У статті 79 Конституції Республіки Польща конституцієдавець (*ustrojodawca*) вказав коло суб'єктів, які мають право звернутися до Конституційного Трибуналу як заявники, тобто групи осіб, які мають вносити скаргу (чинна легітимація). Конституційна скарга слугує “кожному”, чий конституційні свободи чи права були порушені. Тільки ті суб'єкти, які мають конституційні свободи та права, мають право подати конституційну скаргу. Інакше кажучи, право подати конституцій-

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 2072.

ну скаргу є похідним від суб'єктивного обсягу окремих свобод та прав, визначених у Конституції Республіки Польща⁴.

Вжитий у Конституції Республіки Польща зворот “кожний” належить до якомога широкого класу суб'єктів, підпорядкованих польському праву. Перш за все, це фізичні особи (включаючи іноземців та апатридів). У ролі скаржників визнаються як юридичні особи (наприклад, компанії, профспілки, кооперативи), так і організаційні об'єднання, які не є юридичними особами. Йдеться про свободу та права, що стосуються предмета приватного права, інших осіб, ніж фізичні особи, які безпосередньо не пов'язані з людиною⁵. Визнання правоздатності на подання скарги (*zdolności skargowej*) юридичними особами виникає з наміру посилити здійснення прав і свобод фізичних осіб, які або створюють юридичну особу (у випадку з юридичними особами корпоративного типу), або використовують її для підприємницької діяльності (у випадку юридичних осіб акціонерного типу)⁶. З огляду на фізичних осіб, а також юридичних осіб та інших організаційних об'єднань як носіїв конституційних прав і свобод, вони підлягають захисту у порядку розгляду конституційних скарг.

У прецедентному праві Конституційного Трибуналу існує проблема суб'єктів публічного права (наприклад, суб'єктів місцевого самоврядування, органів державної влади) та інших суб'єктів, які виконують публічні функції (наприклад, державні казначейські компанії⁷, політичні партії⁸), як суб'єктів конституційної скарги. Згідно з усталеною практикою Конституційного Трибуналу⁹ вони не компетентні подавати конституційну скаргу¹⁰. Як стверджує Трибунал, їх недостатня здатність скар-

⁴ W Płowiec, ‘Legitymacja publicznych osób prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej’ (2014) 1-2 Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego 9.

⁵ B Naleziński and J Królikowski and J Sułkowski, ‘Skarga konstytucyjna’ in Romańska M (red), *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej* (2013) 27.

⁶ Wyrok TK z 8 czerwca 1999 r. SK 12/98. OTK ZU 1999. Nr 5, poz. 96; M Kłopotcka-Jasińska and R Balicki, ‘Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej – wybrane problemy’ in Urbaniak K (red), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki* (2015) 42.

⁷ Наприклад: Postanowienie TK z 6 kwietnia 2011 r. SK 21/07. OTK ZU 2011. Nr 3A, poz. 28. W Ухвалі z 18 grudnia 2013 r. (Ts 13/12. OTK ZU 2014. Nr 2B, poz. 833) Конституційний Трибунал чітко змінив свою позицію у цьому питанні. Він вирішив, що поводження з державними суб'єктами господарювання, такими як державні органи, викликає сумніви, коли вони піддаються впливу державних органів на рівні людей з приватними структурами або коли вони вступають у цивільно-правові відносини з іншими учасниками правових відносин. Тоді їх фактична та правова ситуація ідентична ситуації приватних юридичних осіб, що виправдовує надання їм – *casu ad casum* – можливість подавати скаргу.

⁸ Postanowienie TK z 15 września 2011 r. Ts 256/09. OTK ZU 2011. Nr 5B, poz. 359.

⁹ Наприклад: Postanowienie TK z 12 października 2004 r. Ts 35/04. OTK ZU 2005. Nr 1B, poz. 25; Postanowienie TK z 22 maja 2007 r. SK 70/05. OTK ZU 2007. Nr 6A, poz. 60; Postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r. SK 67/05. OTK ZU 2007. Nr 11A, poz. 168; Pstanowienie TK z 8 kwietnia 2008 r. SK 80/06. OTK ZU 2008. Nr 3A, poz. 51.

¹⁰ Що стосується відмови визнати суб'єктів публічного права суб'єктами конституційної скарги, то практика Конституційного Трибуналу викликає заперечення цієї доктрини у частині суддів Конституційного Трибуналу, з чого вони висловлюють окремі думки. Детальніше про це тему див.: J Zalesny, ‘Legitymizacja szczególna zaskarżenia aktów normatywnych do Trybunału Konstytucyjnego’

Яцек Залесни

житися є результатом функціонування конституційної скарги як засобу юридичного захисту від публічної влади. Слід мати на увазі, що функція конституційних прав і свобод полягає у визначенні правової позиції індивіда щодо публічної влади з одночасним накладенням на неї обов'язків, пов'язаних із необхідністю гарантувати здійснення цих свобод та прав. З цієї причини органи публічної влади та інші суб'єкти, які виконують публічні функції, не є носіями прав, що впливають з окремих конституційних прав і свобод та, відповідно, не є носіями права на конституційну скаргу. Функція скарги полягає не в захисті прав суб'єктів публічного права. Розширення на неї кола суб'єктів конституційної скарги призвело б до ототожнення суб'єктів, які втручаються у здійснення прав і свобод, з носіями цих прав і свобод. Суть конституційної скарги – захист особи від дій (та бездіяльності) органів публічної влади, а не створення процедури, яка використовувалася б для врегулювання спорів між різними типами органів публічної влади¹¹.

Предмет конституційної скарги

Предмет конституційної скарги визначається безпосередньо в Конституції. Відповідно до ч. 1 ст. 79 Конституції Республіки Польща предметом конституційної скарги є нормативний акт, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації остаточно визначають свободи чи права або обов'язки скаржника, визначені в Конституції. Тому об'єктом контролю є лише нормативні акти – акти, побудовані на правових нормах. Вони не можуть бути актами правозастосування, такі як адміністративні рішення чи судові рішення. На практиці постало питання про типи нормативних актів, які підлягають контролю у такому режимі. Чи є вони лише нормативними актами, які підлягають перегляду Конституційним Трибуналом на основі загального положення, що містяться у ст. 188 Конституції, тобто міжнародні договори, закони, нормативні акти та інші правові акти, видані центральними державними органами, або в ст. 79 Конституції встановлено автономно – щодо ст. 188 – це сукупність актів, що підлягають контролю, тобто вони є будь-якими нормативними актами?

Це питання стосується правових актів Європейського Союзу (далі – ЄС) та актів місцевого самоврядування. Конституційний Трибунал підтвердив, що акти законодавства ЄС можуть підлягати конституційному перегляду за процедурою конституційної скарги¹². Передумовою є те, що

www.pravoua.com.ua

in Kuciński J (red), *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość* (2012) 197 і наступні.

¹¹ Див: Postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r. SK 67/05. OTK ZU 2007. Nr 11A, poz. 168.

¹² Wyrok TK z 16 listopada 2011 r. SK 45/09. OTK ZU 2011. Nr 9A, poz. 93.

вони можуть бути самостійною підставою для остаточних рішень публічної адміністрації або судів, а отже, порушують конституційні права і свободи. Щодо перевірки актів місцевого самоврядування при розгляді скарги, то Трибунал не виключив це¹³.

Згідно з процедурою конституційної скарги (на відміну від абстрактного контролю та питань права) питанням контролю є оцінка відповідності нормативного акта правам і свободам, що гарантуються Конституцією. Скарга не підлягає розгляду в разі порушення прав і свобод, визнаних лише міжнародними договорами чи конвенціями.

Відповідно до ч. 2 ст. 79 Конституції Республіки Польща права іноземців на притулок та визнання статусу біженця в Республіці Польща були виключені з кола гарантованих конституційних прав і свобод. Вони є предметом дискреційної оцінки польської влади.

Порушення прав і свобод, які є предметом скарги, повинно безпосередньо стосуватися заявника. Він повинен аргументувати суперечність Конституції положення правового припису, що підлягає контролю, існуванням особистого (суб'єктивного) правового інтересу. Ця умова виконується у разі, якщо заявник є адресатом оскаржуваної правової норми, і в разі настання обставин, передбачених цією нормою, права або зобов'язання, пов'язані з ним, стосуються його особисто (за винятком законних представників, зокрема представництво інтересів дітей батьками)¹⁴. Вимога визначити скаржником особистий інтерес у скарзі виключає можливість розгляду скарги як *actio popularis*.

Порушення прав і свобод заявника має бути реальним, а не гіпотетичним. Недостатньо, що в майбутньому може статися порушення його конституційних прав і свобод. Вже під час подання скарги до Конституційного Трибуналу це порушення має відбутися. Негативний вплив застосованих правових норм на правове положення заявника має бути об'єктивним та реальним. Це має відбутися під час внесення скарги¹⁵. Скаржник зобов'язаний довести, що в його справі вже застосовано неконституційні положення закону. Коли заявник є організацією (наприклад, профспілкою, комерційною організацією), він зобов'язаний довести, що було порушено його конституційні права і свободи, а не права і свободи окремих його членів.

Скаржник зобов'язаний точно вказати, які конституційні права і свободи були порушені та якою мірою. Поки він цього не зробить, Конституційний Трибунал не буде піддавати скаргу сутнісній перевірці

¹³ Postanowienie TK z 6 października 2004 r. SK 42/02. OTK ZU 2004. Nr 9A, poz. 97.

¹⁴ Z Czeszejko-Sochacki, 'Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw' in Trzeciński J (red), *Skarga konstytucyjna* (2000) 78.

¹⁵ Postanowienie TK z 14 września 2009 r. SK 51/08. OTK ZU 2009. Nr 8A, poz. 127.

Яцек Залесни

(*merytorycznemu rozpoznaniu*). Ретельне дослідження предмета конституційної скарги є, тим паче, важливим, оскільки Трибунал розглядає його лише в межах скарги. Він зв'язаний межами власної юрисдикції і не може самостійно визначати межі контролю та шукати аргументи, щоб обґрунтувати неконституційність оскаржуваного правового положення. Якщо скаржник не зробив цього, то Трибунал некомпетентний задовольнити скаргу¹⁶. Хоча конституційна скарга не може бути розглянута Конституційним Трибуналом, участь у розгляді конституційної скарги може бути подана Уповноваженим із прав громадян та Уповноваженим із прав дитини (лише щодо скарг із прав дітей). Приєднавшись до конституційної скарги, вони можуть розширити структуру конституційного контролю на користь заявника, а також коло аргументів стосовно порушення його конституційних прав і свобод. І така практика існує.

Субсидіарність (допоміжний характер) конституційної скарги

У Польщі конституційна скарга має допоміжний характер. Вона доповнює інші засоби захисту прав і свобод особи. Водночас субсидіарність конституційної скарги можна зрозуміти у двох значеннях. По-перше, скарга є додатковим засобом контролю правових положень, тобто звернень із питань права. Звернення до Конституційного Трибуналу щодо перевірки конституційності правових положень є абстрактним і здійснюється незалежно від наявності застосування сумнівних конституційних приписів права. Передусім вони вносяться органами публічної влади (Президентом, Маршалками палат Парламенту, Головою Ради Міністрів, Уповноваженим із прав громадян чи Президентом Найвищої Палати Контролю). Проте, якщо суб'єкти звернення не навели аргументи щодо наявності проблеми конституційності (або недооцінили її) та не заперечували конституційно сумнівне правове положення, і це положення мало застосовуватися судом, то цей суд не повинен або застосовувати сам закон (як неконституційний), або звернутися до Конституційного Трибуналу з питанням, чи відповідає це положення Конституції, припинивши провадження у справі до вирішення Трибуналом питання його конституційності, після чого може вирішити справу по суті. Однак, якщо суд у цій справі не знайшов конституційної проблеми і не звернувся до Трибуналу з питанням права, то додатково до органів публічної влади він може діяти як суб'єкт приватного права і де-факто замінити орган публічної влади. У типовій ситуації, встановленій конституцієдавцем, всі конституційні сумніви повинні бути вирішені шляхом абстрактного

www.pravolia.com.ua

¹⁶ На цей аспект скарги звернено увагу в: B. Stępień-Załucka, 'Skarga konstytucyjna' in Zięba-Załucka H. (red), *System ochrony praw człowieka w RP* (2015) 109; B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym* (2006) 155.

контролю (за зверненням), але якщо цього фактично немає, то застосовуються заходи конкретного конституційного контролю у вигляді судового питання права та конституційної скарги.

По-друге, субсидіарність конституційної скарги полягає у тому, що вона є додатковим засобом захисту свободи або прав особи. Відповідно до ч. 1 ст. 79 Конституції Республіки Польща скарга може бути подана до Конституційного Трибуналу щодо конституційності закону або іншого нормативного акта, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації остаточно визначив права або обов'язки заявника. Таким чином, перед поданням скарги до Трибуналу заявник зобов'язаний вичерпати судові або адміністративні засоби правового захисту та отримати “остаточне” рішення у своїй справі. Він повинен пройти всі судові інстанції та не володіти більше ніякими іншими засобами правового захисту, застосування яких дало б змогу виправити рішення, ухвалене у його справі. Поки в судовому або адміністративному процесі можливий захист конституційних прав і свобод заявника права, він не має права на конституційну скаргу. Скарга не може розглядатись як альтернатива іншим засобам правового захисту. Скарга не може замінити звичайні засоби правового захисту. Конституційна скарга є надзвичайним засобом правового захисту. Поки не буде вичерпано всі судові інстанції, не існує будь-якої підстави вважати про неконституційність правового акта як основи судового рішення або вад акта правозастосування. За таких обставин неможливо подати скаргу до Конституційного Трибуналу.

Обов'язок вичерпати всі правові засоби вимагає процедурна діяльність. Це виключає подання конституційної скарги на такі остаточні рішення, у яких зацікавлена сторона не скористалася своїм засобом правового захисту, перш за все – не подала апеляцію, і після закінчення відповідного строку на оскарження рішення стало остаточним та обов'язковим до виконання.

Поняття “остаточне” рішення як критерій прийнятності (*warunek wystąpienia*)¹⁷ конституційної скарги не є юридично чітко визначеним терміном. Воно потребує уточнення згідно з приписом ст. 77 Закону від 30 листопада 2016 р. про організацію та провадження у Конституційному Трибуналі. Відповідно до цього положення конституційна скарга може бути подана після вичерпання засобів правового захисту протягом трьох місяців із дати ухвалення остаточного судового рішення, яке стало доступним скаржнику. З огляду на прецедентну практику Трибуналу має мати місце вичерпання всіх засобів оскарження судового рішення

¹⁷ При перекладі вжито більш звичний термін “критерій прийнятності” замість дослівного “стан виникнення”.

Яцек Залєсни

та звичайних засобів правового захисту. Подача надзвичайного засобу оскарження не впливає на правомочність рішення та залишається поза межами конституційної вимоги щодо вичерпання засобів правового захисту. Скаржник не повинен скористатися надзвичайними засобами оскарження, такими як касаційна скарга чи надзвичайна скарга до Верховного суду, скарга про повторний розгляд справи чи скарга щодо оголошення остаточного судового рішення незаконним. Достатньо використати звичайні засоби оскарження. У кримінальному та цивільному судочинстві рішення суду другої інстанції є остаточним, у якому суд вирішив справу по суті¹⁸. Проте в адміністративних справах рішення Вищого адміністративного суду є остаточним, в якому справа вирішена по суті. Однак, якщо в цьому адміністративному процесі немає звернення до Вищого адміністративного суду, рішення адміністративного суду воєводства є остаточним.

Конституційна скарга подається протягом трьох місяців після отримання заявником остаточного рішення. Кінцевий термін подання конституційної скарги є строком давності і його неможливо відновити. Закінчення терміну подання скарги має наслідком закінчення строку дії права на конституційну скаргу.

Підготовка конституційної скарги як процесуального документа потребує правових знань. Із цієї причини скаргу готує суб'єкт професійної правничої допомоги, тобто юридичний радник чи адвокат (так званий присяжний радник-адвокат), якщо тільки скаржник не є практикуючим юристом (наприклад, суддя або прокурор). Тоді це не охоплюється так званим присяжним радником-адвокатом.

Визнання Конституційним Трибуналом конституційної скарги прийнятною

Згідно з принципами та в установленому порядку Конституційний Трибунал визнає конституційну скаргу прийнятною при вирішенні питання про відповідність нормативних актів Конституції, ратифікованим міжнародним договором чи законом. Водночас існує дві основні відмінності щодо загальної процедури для розгляду справи у Трибуналі¹⁹.

По-перше, розширено можливість для процедури попереднього контролю прийнятності конституційної скарги. Вона спрямована на усунення скарг, які не відповідають вимогам конституцієдавця²⁰, а також явно необґрунтованих скарг (фактично нераціональних). Рішення про

www.pravola.com.ua

¹⁸ Naleziński and Królikowski and Sulkowski (n 6) 49.

¹⁹ A Biłgorajski and M Śladkowski, 'Rozpoznanie skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny' in Urbaniak K (red), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki* (Poznań 2015) 157.

²⁰ Детальніше див: A Michalak and K Pilewska, 'Skarga konstytucyjna po 30 sierpnia 2015 r.' (2014) 1-2 *Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego* 98.

явну необґрунтованість скарги має місце тоді, коли аргументи, висунуті проти оскаржених правових норм, що сформульовані у скарзі, не підтверджують їх кваліфікацію як неконституційних²¹.

По-друге, Трибунал може видати тимчасове розпорядження про зупинення або призупинення виконання рішення у справі, стосовно конституційної скарги, якщо виконання вироку, рішення чи іншої постанови може призвести до незворотних наслідків, заподіюючи істотної шкоди заявнику або якщо воно пов'язано з ще однією важливою справою скаржника або існує важливий суспільний інтерес. Тимчасове розпорядження негайно надають скаржнику та компетентному суду або виконавчому органу. Трибунал скасовує тимчасове розпорядження, якщо причини, щодо яких воно було ухвалено, припиняють своє існування, але не пізніше, ніж у день остаточного рішення у конституційній скарзі.

Юридичні наслідки рішення Конституційного Трибуналу, ухваленого при розгляді конституційної скарги

У разі прийняття рішення про відповідність нормативного акта Конституції, рішення Конституційного Трибуналу має стверджуючий (*afirmatywny*) характер і не викликає змін у зобов'язуючому правоположенні. У зв'язку із цим не виникає обов'язку вживати певних юридичних заходів. Зі свого боку рішення Конституційного Трибуналу при розгляді конституційної скарги про неконституційність певного правоположення породжує подвійні юридичні наслідки. Як і будь-яке інше рішення Конституційного Трибуналу щодо неконституційності, правоположення має загальнообов'язковий характер (*erga omnes*). Таке правоположення втрачає чинність. Рішення Трибуналу також має індивідуальні наслідки, що стосуються правового положення заявника. Висновок Трибуналу про неконституційність нормативного акта, на підставі якого було ухвалено остаточне рішення у справі заявника, є підставою для поновлення провадження у справі, скасування рішення або іншої постанови на засадах та у спосіб, визначених у правилах, що застосовуються до цього провадження. Можлива повторна перевірка справи заявника, на цей раз із застосуванням відповідних правових положень, що відповідають Конституції. Перегляд рішень, ухвалених в окремих справах²², відкривається на підставі нікчемних (*wadliwych*) правових положень, що суперечать Конституції. Це може призвести (що є незвичним у польському праві) до скасування правомочного акта правозастосування, здійсненого на підставі цього (неконституційного – *примітка перекладача*) положення

²¹ Postanowienie TK z 12 lipca 2004 r. Ts 32/03. OTK ZU 2004. Nr 3B, poz. 174.

²² M Dąbrowski, 'Skarga konstytucyjna w polskim porządku prawnym jako nieefektywny środek ochrony praw i wolności jednostki' in Urbaniak K (red), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki* (2015) 259.

Яцек Залесни

та повторного розгляду окремої справи. Таке поновлення розгляду не є ані автоматичним, ані обов'язковим²³. Це може відбутися лише на прохання сторони у провадженні, в якому було застосовано неконституційне правоположення. Водночас це стосується не лише процесуальних дій, учасником яких був заявник у конституційній скарзі до Конституційного Трибуналу. Можна вимагати виправлення будь-якого врегулювання, зробленого на підставі нечинного правоположення. На підставі рішення Конституційного Трибуналу кожен адресат рішення, яке ґрунтується на неконституційному правоположенні, може вимагати іншого вирішення своєї справи без врахування неконституційного положення закону. Рішення Конституційного Трибуналу, ухвалене у конституційній скарзі, дає змогу втрутитися у правовідносини, що виникли на підставі правових норм, які на момент подання заяви володіли презумпцією конституційності²⁴, що має відверто ретроактивний характер²⁵.

Висновки. У 1997–2016 рр. із загального числа, поданих до Конституційного Трибуналу, стали предметом перевірки 18 % конституційних скарг²⁶. В інших випадках, після попередньої перевірки, Трибунал вирішив відмовитися від їх розгляду. Менше 2 % поданих скарг мали наслідком ухвалення рішення про неконституційність оскаржуваного правоположення. Лише частина з них дала змогу визнати положення правових актів нікчемними. У деяких рішеннях Трибунал, відклавши на майбутнє втрату чинності положення, яке було визнано несумісним із Конституцією, чітко зазначив, що рішення не може бути підставою для скасування остаточного рішення, прийнятого в окремій справі²⁷. В абсолютних цифрах не більше ніж у трьох рішеннях за рік, ухвалених під час розгляду конституційної скарги, існувала можливість вимагати повторного розгляду індивідуальної справи.

По суті, конституційна скарга в Польщі не має важливого значення з точки зору захисту суб'єктивних (публічних – *примітка перекладача*) прав людини. Це важкодоступний і неефективний засіб (правового захисту – *примітка перекладача*), який складається насамперед із трьох елементів. По-перше, вузько визначений взірець (модель) нормативного контролю у процедурі розгляду скарг. Ними можуть бути лише консти-

²³ A Sobaczewska-Młynarska, 'Indywidualne skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego' in Urbaniak K (red), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki* (2015) 227.

²⁴ Детальніше про презумпцію відповідності Закону Конституції див: M Dąbrowski, *Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* (2017).

²⁵ J Repel, 'Skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skargi konstytucyjnej' in Trzcіński J (red), *Skarga konstytucyjna* (2000) 215-6.

²⁶ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku* (2017) 87.

²⁷ Наприклад: Wyrok TK z 30 października 2012 r. SK 8/12. OTK ZU 2012. Nr 9A, poz. 111.

туційні положення, і не можуть бути, наприклад, положення ратифікованих міжнародних угод чи законів²⁸. По-друге, індивідуальний характер скарги та заборона подання колективних скарг (*actio popularis*). По-третє, обмежені юридичні наслідки рішення Трибуналу за цією процедурою. Визнання ним обґрунтованості скарги не вирішує індивідуальної справи заявника (у загальному суді – *примітка перекладача*), у процесі якої виникла проблема порушення його конституційних прав і свобод, але тільки дає змогу заявнику поновити провадження у своїй справі та, як зазначалося вище, не завжди. Конституційний Трибунал не має компетенції ухвалювати реформаторські рішення, тобто оголосити про неконституційність правоположення, одночасно з вирішенням справи, в якій воно було застосовувано. Має значення для розуміння неефективності конституційної скарги (як засобу правового захисту – *примітка перекладача*) правообмежувальне тлумачення (*restrykcyjne traktowanie*) скарги Конституційним Трибуналом. У межах попереднього розгляду скарги Трибунал визнає її неприйнятною не лише через невиконання формальних умов скарги, а й через її очевидну необґрунтованість, зумовлену неналежною аргументацією позиції заявника. Конституційний Трибунал також може припинити провадження у справі у скарзі, якщо вважає, що ухвалення рішення є непотрібним або неприйнятним, а також, якщо нормативний акт, що розглядається, втрачає свою юридичну силу до ухвалення рішення Трибуналом.

Підсумовуючи, з огляду на практику, що склалася, конституційна скарга не є ефективним засобом захисту особистих прав і свобод у Польщі. Ухвалені з них рішення є епізодичними і не мають істотного впливу ні на зміст чинного законодавства, ні на спосіб його застосування.

REFERENCES

List of legal documents

Cases

1. Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm. (in Polish).
2. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. (in Polish).
3. Dz.U. z 2016 r. poz. 2072 (in Polish).
4. Postanowienie TK z 12 lipca 2004 r. Ts 32/03. OTK ZU 2004. Nr 3B, poz. 174 (in Polish).
5. Postanowienie TK z 12 października 2004 r. Ts 35/04. OTK ZU 2005. Nr 1B, poz. 25 (in Polish).
6. Postanowienie TK z 14 września 2009 r. SK 51/08. OTK ZU 2009. Nr 8A, poz. 127 (in Polish).

²⁸ Dąbrowski (n 23) 269-70.

7. Postanowienie TK z 15 września 2011 r. Ts 256/09. OTK ZU 2011. Nr 5B, poz. 359 (in Polish).
8. Postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r. SK 67/05. OTK ZU 2007. Nr 11A, poz. 168 (in Polish).
9. Postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r. SK 67/05. OTK ZU 2007. Nr 11A, poz. 168 (in Polish).
10. Postanowienie TK z 22 maja 2007 r. SK 70/05. OTK ZU 2007. Nr 6A, poz. 60 (in Polish).
11. Postanowienie TK z 6 kwietnia 2011 r. SK 21/07. OTK ZU 2011. Nr 3A, poz. 28. W 2013 r. (in Polish).
12. Postanowienie TK z 6 października 2004 r. SK 42/02. OTK ZU 2004. Nr 9A, poz. 97 (in Polish).
13. Postanowienie TK z 8 kwietnia 2008 r. SK 80/06. OTK ZU 2008. Nr 3A, poz. 51 (in Polish).
14. Wyrok TK z 16 listopada 2011 r. SK 45/09. OTK ZU 2011. Nr 9A, poz. 93 (in Polish).
15. Wyrok TK z 30 października 2012 r. SK 8/12. OTK ZU 2012. Nr 9A, poz. 111 (in Polish).
16. Wyrok TK z 8 czerwca 1999 r. SK 12/98. OTK ZU 1999. Nr 5, poz. 96 (in Polish).

Bibliography

Authored books

17. Dąbrowski M, *Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* (2017) (in Polish).
18. Szmulik B, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym* (2006) (in Polish).

Edited books

19. Biłgorajski A and Śladkowski M, 'Rozpoznanie skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny' in Urbaniak K (red), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki* (Poznań 2015) (in Polish).
20. Czeszejko-Sochacki Z, 'Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw' in J Trzcński (red), *Skarga konstytucyjna* (2000) (in Polish).
21. Dąbrowski M, 'Skarga konstytucyjna w polskim porządku prawnym jako nieefektywny środek ochrony praw i wolności jednostki' in Urbaniak K (red), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki* (2015) (in Polish).
22. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 roku* (2017) (in Polish).
23. Kłopotcka-Jasińska M and Balicki R, 'Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej – wybrane problemy' in Urbaniak K (red), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki* (2015) (in Polish).
24. Naleziński B and Królikowski J and Sułkowski J, 'Skarga konstytucyjna' in Romańska M (red), *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej* (2013) (in Polish).
25. Repel J, 'Skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skargi konstytucyjnej' in Trzcński J (red), *Skarga konstytucyjna* (2000) (in Polish).
26. Sobaczewska-Młynarska A, 'Indywidualne skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego' in Urbaniak K (red), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki* (2015) (in Polish).
27. Stępień-Załucka B, 'Skarga konstytucyjna' in Zięba-Załucka H (red), *System ochrony praw człowieka w RP* (2015) (in Polish).
28. Zalesny J, 'Legitymizacja szczególna zaskarżenia aktów normatywnych do Trybunału Konstytucyjnego' in Kuciński J (red), *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość* (2012) (in Polish).

Journal articles

29. Michalak A and K Pilewska, 'Skarga konstytucyjna po 30 sierpnia 2015 r.' (2014) 1-2 Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego 98 (in Polish).
30. Płowiec W, 'Legitymacja publicznych osób prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej' (2014) 1-2 Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego 9 (in Polish).

JACEK ZALEŚNY

CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN POLAND:
MODEL, DOCTRINAL INTERPRETATION
AND APPLICATION PROBLEMS*

ABSTRACT. The article offers the characterization of the constitutional complaint in Poland. After more than twenty years since its introduction into the Polish legal system in 1997, the author describes the normative model of the complaint, its doctrinal interpretation and the problems of application. The constitutional complaint is analyzed through the lens of four main questions: who may submit it to the Constitutional Tribunal (constitutional complaint subject), what the subject matter of the complaint is (constitutional complaint subject matter), under what circumstances it may be done (subsidiary nature of the constitutional complaint) and consequences of consideration of the complaint by the Constitutional Tribunal (individual and public consequences of consideration of the constitutional complaint).

In the context of the Constitutional Tribunal jurisprudence and the consequences ensuing therefrom, in the protection of the applicants' subjective rights the author argues that in Poland the constitutional complaint does not play a significant role in the context of protection of constitutional freedoms and subjective rights. It is an extreme (marginalnym) measure, sporadic and capable of bringing the desired consequences to the applicant only in some situations. The third-rate role of the constitutional complaint in the protection of constitutional rights and freedoms is mainly due to the restrictive introduction (restrykcyjnego zaplanowania) of the complaint in the provisions of the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997. As a subsidiary (additional) measure against the background of other legal remedies implemented by the Constitutional Tribunal, the constitutional complaint does not entail the immediately resumed protection of the applicant's rights and freedoms. In order to do so, the applicant should request commencement of proceedings by appealing to the body which has applied the legal provisions that are contrary to the Constitution, and this body independently decides the case which was considered by it. Besides, the practice of the Constitutional Tribunal has formed a restrictive qualification of constitutional complaints received for consideration. About 95 % of the procedural acts submitted to the Constitutional Tribunal as the "constitutional complaint" are not subject to recognition for formal reasons.

* This article is written as a part of the NCN project (National Scientific Center, Poland) The Constitutional Court System in Post-Soviet Countries: Between the Rule-of-Law Model and Its Local Application (№ 2016/23/B/HS5/03648).
Translated from Polish by M. Savchyn.

Яцек Залєсни

The analysis of twenty years of constitutional jurisprudence allows to formulate the conclusions as de lege ferenda. First of all, a focus on the efficiency of the constitutional complaint as a means of protection of an individual's rights and freedoms requires the technique of the Constitutional Tribunal in the exercise of powers to make decisions of a reformative nature regarding the subject matter of the dispute involving the individual, that is, sentences which solve the conflict, within which legal regulations violating the individual's constitutional rights and freedoms are applied to the individual.

KEYWORDS: constitutional complaint; Poland; complaint model; protection of freedom and subjective rights; application; subsidiary nature of complaint; constitutional complaint efficiency.