Marcin Dąbrowski¹

**Zasada kontrydiktoryjności
a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym²**

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w zasadniczym stopniu różni się od pozostałych postępowań zarówno sądowych, sądowo – administracyjnych i administracyjnych, do tego stopnia, że nawet przyjęło się je określać jako postępowanie konstytucyjne, zespół procedur konstytucyjnych lub konstytucyjne prawo procesowe³. Odrębności wyrażają się w specyfice stosowanych norm prawnych, celu samego postępowania, statusie jego uczestników i pozycji ustrojowej Trybunału⁴. Postępowanie to jednakże zawiera szereg podobieństw do zwykłych procedur sądowych, co wynika choćby z posiłkowego stosowania przepisów k.p.c. i k.p.k.⁵ Owe podobieństwa wyrażają się przede wszystkim w zapożyczeniu szeregu zasad proceduralnych rządzących tymi postępowaniami, w szczególności zasady kontrydik-

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na III Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Waplewie w dniach 5–7 kwietnia 2011 r.

³ Obejmują one postępowanie prawodawcze i postępowanie przed TK – por. P. Tuleja, *Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm*, „Przegląd Sejmowy” z. 4(93), 2009, s. 35; E. Benda, E. Klein, *Verfassungsprozeßrecht*, Heidelberg 2001, s. 78 i n.

⁴ W tym przedmiocie por.: M. Masternak-Kubiak, *Procedura postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, pod red. J. Trzcińskiego, Warszawa 2000, s. 170; J. Mokry, *Charakterystyka norm proceduralnych regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz zasad naczelnych tego postępowania*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Materiały konferencyjne*, pod red J. Trzcińskiego, Wrocław 1987, s. 227 i n.

⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) i ustawa z dnia 6 czerwca 1996 r. kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).

toryjności. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym⁶ (dalej UoTK lub ustawa) nie zawiera wprost wyrażonych zasad procesowych, wynikają one z istoty i charakteru postępowania przed TK, ustawy zasadniczej oraz z przepisów k.p.c.

I

Zasady procesowe wyrażają podstawowe założenia, idee przewodnie i cele, które określają pozycje i funkcje uczestników postępowania oraz ich wzajemne relacje. Determinują one kształt procedury, jej charakter i funkcje⁷. Podstawową cechą zasad naczelných procesu jest ich ogólny charakter, a więc to, że mają znaczenie dla całego systemu postępowania, jak również to, że są wiodące, czyli ukierunkowują działalność procesową sądu i innych podmiotów uczestniczących w procedowaniu⁸. Determinują one znaczenie i treść pozostałych norm prawnych, stanowią istotną wskazówkę interpretacyjną i są one współstosowane wraz z innymi normami procesowymi⁹.

Teoria prawa wyróżnia trzy rodzaje źródeł zasad prawnych. Po pierwsze, mogą one być wprost wyrażone w przepisach prawa. Następnie, mogą one nie wynikać bezpośrednio z przepisów, tylko można je wyinterpretować z ogólnych postanowień danego aktu, gałęzi prawa lub z całego systemu. Trzecim rodzajem zasad są klauzule, które doktryna uznaje za obowiązujące, pomimo że trudno jest znaleźć dla nich jakąkolwiek podstawę prawną (nawet dorozumianą). W takim przypadku uzasadnieniem dla obowiąz-

⁶ Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

⁷ Szerzej na temat zasad w prawie, zasad naczelných postępowania i postępowania cywilnego patrz: W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2008, s. 55 i n.; H. Mądrzak, *Pojęcie zasad procesowych i sposób ich urzeczywistnienia w poszczególnych systemach prawa procesowego*, [w:] *Postępowanie cywilne*, pod. red. H. Mądrzaka, Warszawa 2003, s. 52 i n.; A. Ryłski, *Zasady postępowania dowodowego*, [w:] *Dowody w postępowaniu cywilnym*, pod red. Ł. Błaszczaka, K. Markiewicz, E. Rutkowskiej-Ząbczyk, Warszawa 2010, s. 121 i n.

⁸ Za: A. Ryłski, op.cit., s. 122.

⁹ Szerzej na temat zasad w prawie i ich rodzajów: A. Ryłski, op.cit., s. 122 i n.; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady Prawa Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 24; T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” z. 3, 1988, s. 16–19; H. Dolecki, *Ciążar dowodu w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1998, s. 79 i n. Inne rodzaje zasad w prawie wyróżnia m.in. K. Piasecki, *Postępowanie sporne rozpoznawcze*, Warszawa 2004, s. 44 i n.

zywania określonej zasady jest ocena moralna, względy prakseologiczne lub zwyczaj¹⁰.

Według tradycyjnego poglądu nauki, zasada kontradiktoryjności (sporności) polega na tym, że przygotowanie i gromadzenie materiału dowodowego w procesie należy do stron postępowania, które mają przeciwstawne interesy. Sąd natomiast zobligowany jest jedynie do zbadania i zważenia materiału przedstawionego przez uczestników procesu i na jego podstawie wydania rozstrzygnięcia. Generalnie nie angażuje się on w zbieranie dowodów mających istotne znaczenie dla sprawy¹¹. Sąd jest obiektywnym arbitrem, niezainteresowanym w rozstrzygnięciu spraw na korzyść któregoś z uczestników. Proces jest więc swoistą walką stron, w której są one zobowiązane do przedstawienia argumentacji i dowodów na poparcie swoich stanowisk. Istotą norm postępowania jest zapewnienie im równej pozycji procesowej i zapewnienie formalnych środków umożliwiających prezentację, uzasadnienie i udowodnienie swojego stanowiska. W postępowaniu kontradiktoryjnym istnieją przeciwstawne stanowiska wyrażające sprzeczne interesy o charakterze prywatnym, żadna ze stron nie reprezentuje interesu publicznego. Sąd nie jest wyrazicielem żadnego z interesów indywidualnych i nie zachodzi potrzeba ochrony interesu powszechnego, który w tego typu postępowaniach nie występuje. W konsekwencji umożliwia to przyjęcie temu organowi biernej i obiektywnej postawy. W trakcie postępowania czuwa on nad przestrzeganiem reguł tej swoistej gry i na końcu wydaje rozstrzygnięcie, wając argumenty i dowody przedstawione przez pozostałych uczestników. Nie jest natomiast zadaniem sądu zbieranie materiału dowodowego służącego rozstrzygnięciu istoty sprawy. Kontradiktoryjność polega na zaprzeczaniu i zbijaniu argumentów (*contradicere*) i stanowi swoistą dialektykę stron. W uję-

¹⁰ Za: A. Jakubecki, *Naczelne zasady postępowania cywilnego w świetle nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] *Czterdziestolecie kodeksu cywilnego. Zjazd katedr postępowania cywilnego w Zakopanem (7–9 października 2005 r.)*, pod red. I. Ratusińskiej, Kraków 2006, s. 363.

¹¹ Szerzej na temat procesowej zasady kontradiktoryjności: W. Siedlecki, *Zasada kontradiktoryjna i zasada śledcza w polskim procesie cywilnym*, „Państwo i Prawo” z. 2, 1955, s. 232; P. Rylski, op.cit., s. 61 i n.; H. Dolecki, op.cit., s. 77 i n.; A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron w procesie cywilnym*, Warszawa 2008, s. 110 i n.; K. Piasecki, op.cit., s. 72 i n.; P. Rylski, *Działanie sądu z urzędu a podstawa faktyczna wyroku*, Warszawa 2009, s. 97 i n.; W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys Wykładu*, Warszawa 2004, s. 53 i n. i cyt. tam lit.

ciu filozoficznym sprowadza się ona do poznania prawdy za pomocą dyskusji i ścierania się poglądów na temat faktów i prawdy¹².

Na zasadę kontradiktoryjności składają się cztery podstawowe elementy: 1) sporność postępowania; 2) przeniesienie ciężaru dowodu na strony; 3) prymat prawdy formalnej nad prawdą materialną, 4) ochrona interesu indywidualnego (prywatnego). Tak postrzegana zasada kontradiktoryjności charakterystyczna jest dla procedury cywilnej, w szczególności dla postępowania procesowego¹³. Ponadto przyjmuje się, iż zasada ta ma dominujące znaczenie w systemach prawa prywatnego, tj. nakierowanego na ochronę interesu indywidualnego (jednostki).

Istota postępowania kontradiktoryjnego sprowadza się do uczestnictwa w procesie dwóch stron (podmiotów), które mają przeciwstawne interesy i które toczą spór o określone prawa. Każda z nich jest zainteresowana, by sąd rozstrzygnął sprawę na jej korzyść i stara się przekonać drugą stronę, przede wszystkim sąd, do swoich racji i argumentów. Każda ze stron jest zobowiązana do złożenia oświadczenia co do twierdzeń strony przeciwnej dotyczących okoliczności faktycznych (art. 210 §1 i 2 k.p.c.). W nauce podkreśla się, iż podstawowym założeniem zasady kontradiktoryjności jest występujący w każdym procesie spór o prawo, zakładający iż istnieją co najmniej dwie strony o odmiennych interesach¹⁴. Brak owego sporu wyłącza zasadę kontradiktoryjności. Stosownie do treści art. 221 k.p.c. pozwany nie może odmówić wdania się w spór co do istoty sprawy, chociażby wniósł zarzuty formalne.

Pojęcie „ciężar dowodu” oznacza konieczność dowodzenia (udowodnienia) danej tezy pod ryzykiem jej odrzucenia lub przyjęcia tezy przeciwnej¹⁵. Zasada kontradiktoryjności dopowiada na pytanie, kto w postępowaniu zobowiązany jest do gromadzenia materiału dowodowego i na kim ciąży obo-

¹² K. Piasecki, op.cit., s. 73.

¹³ Jako podstawy prawne zasady kontradiktoryjności wskazuje się w szczególności następujące przepisy k.p.c.: art. 3, art. 187, art. 201 §1, art. 217 §1, art. 230, art. 232, art. 493 §1.

W postępowaniu nieprocesowym (niespornym) zasada kontradiktoryjności ulega istotnemu osłabieniu. W tym przedmiocie por.: W. Broniewicz, op.cit. s. 56; A. Jakubecki, op.cit. s. 378; P. Ryłski, *Zasady...*, s. 142, T. Misiuk-Jodłowska, *Zasady naczelnego postępowania cywilnego*, [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Laierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2009, s. 144.

¹⁴ T. Misiuk-Jodłowska, *Zasady naczelnego...*, s. 143.

¹⁵ Szerzej na temat pojęcia „ciężaru dowodu”: K. Wojtyczek: *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez TK*, „Przegląd Sejmowy” z. 1(60), 2004, s. 14 i n.

wiązek przedstawienia argumentacji. W postępowaniu cywilnym główną rolę w tym zakresie odgrywają strony, aktywność sądu jest w tym przedmiocie zredukowana do minimum. Szczególne znaczenie ma tutaj treść art. 3 k.p.c., który stanowi, że „strony i uczestnicy postępowania obowiązani są dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek oraz przedstawiać dowody”. Przepis ten pozostaje w związku z art. 6 k.c., stanowiącym, że „ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne”. Artykuł 232 zd. 1 k.p.c. uzupełnia dwa wskazane wyżej przepisy. Wynika z niego, że strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Obowiązek zważenia i rozpatrzenia całości materiału dowodowego przedstawionego przez uczestników postępowania ciąży natomiast na sędzie (art. 233 k.p.c.). Bierność i brak aktywności strony może przesądzić o jej przegranej, bowiem sąd nie jest zobowiązany do ustalenia obiektywnej prawdy, jeżeli nie wynika ona wprost z przedłożonego mu materiału dowodowego.

Modelowym i optymalnym rozwiązaniem są sytuacje, w których strony i sąd w trakcie procedowania ustalają rzeczywisty stan faktyczny i dochodzą do obiektywnej (materialnej) prawdy¹⁶ w oparciu, o którą następuje rozstrzygnięcie sporu. Jednakże sąd nie jest zobligowany do podejmowania czynności zmierzających do poznania prawdy bezwzględnej, może on oprzeć swoje orzeczenie na dowodach i argumentach przedłożonych przez strony postępowania. Prawda formalna¹⁷ jest to prawda ustalana w toku postępowania cywilnego. Opiera się ona na materiale dowodowym przedstawionym przez strony. Jeżeli nie będzie ona tożsama z prawdą obiektywną (materialną) – wcale nie musi to przesądzić o wadliwości postępowania dowodowego i wydanego na jego podstawie rozstrzygnięcia. W postępowaniu cywilnym można znaleźć wiele przykładów, gdzie prawodawca świadomie rezygnuje z poznania prawdy materialnej na rzecz realizacji m.in. zasad prawdy formalnej i ekonomiki procesowej. Jako przykłady można wskazać tutaj: wyroki zaoczne wydawane w sprawach, w których jedna ze stron nie przystępuje

¹⁶ Szerzej na temat prawdy materialnej w postępowaniu cywilnym: H. Dolecki, op. cit., s. 80 i n.; A. Jakubecki, op. cit., s. 360; P. Ryłski, *Zasady...*, s. 125j.

¹⁷ Szerzej na temat prawdy formalnej w procesie A. Jakubecki, op. cit., s. 365 i n. oraz cyt. tam lit.

do sporu¹⁸ (por. art. 339 i n. k.p.c.), wyroki wydane w wyniku uznania powództwa, przepisy ustanawiające prekluzje dowodowe (np. art. 479¹², 479¹⁴ k.p.c.) przepisy dotyczące uznania za udowodnione twierdzeń, co do których druga strona się nie wypowiedziała (art. 230 k.p.c.) lub jeżeli je przyznała (art. 229 k.p.c.), przepisy dotyczące pominięcia dowodów przez sąd II instancji (art. 381 k.p.c.), przepisy ustanawiające prekluzję dla wytoczenia powództwa w sprawach o stwierdzenie, nieistnienie lub unieważnienie małżeństwa (art. 10 §3; 15¹ §3, 19 k.r.o.¹⁹), ustalenie, zaprzeczenie ojcostwa i macierzyństwa (art. 61¹¹, 61¹⁴, 61¹⁵, 63, 69–71, 76, 80 k.r.o.).

Dla obowiązywania zasady prawdy formalnej i wzmocnienia procesowej zasady kontradyktoryjności bardzo istotne znaczenie miała nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego z dnia 1 marca 1996 r.²⁰ Skutkowała ona zmianą treści art. 232 k.p.c. Reforma wzmocniła obowiązki dowodowe stron, nakładając na nie obowiązek wykazywania dowodów dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne oraz osłabiła w tym zakresie rolę i zadania sądu, w szczególności sąd po zmianie nie mógł już zarządzić odpowiedniego dochodzenia dla ustalenia koniecznych dowodów. Obecnie aktywność sądu w powyższej materii ma charakter uzupełniający i pomocniczy²¹. Dopełnienie zmiany art. 232 stanowiło uchylenie art. 3 §2 k.p.c.²², który zobowiązywał sąd do wszechstronnego zbadania sprawy i wyjaśnienia rzeczywistej treści stosunków prawnych łączących spierające się strony. Uchylony przepis stanowił przejaw realizacji zasad inkwizycyjności i prawdy materialnej w postępowaniu cywilnym. Przedstawiona nowelizacja i kolejne zmiany k.p.c. z 2000 r. i 2004 r. wzmocniły role procesowe stron i ograniczyły aktywność sądów. Sedno zmian sprowadzało się do usunięcia z licznych

¹⁸ W tym wypadku przyjmuje się za prawdziwe twierdzenie powoda o okolicznościach faktycznych przytoczonych w pozwie lub w pismach procesowych doręczonych pozwanemu przed rozprawą (art. 339 §2 k.p.c.).

¹⁹ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. Nr 9, poz. 59 ze zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 1 marca 1996 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 189).

²¹ Por. w tym przedmiocie wyrok SN z dnia 17 grudnia 1996 r., sygn. akt ICKU45/96, ONSC 1997, Nr 5–6, Poz. 76.

²² Art. 3 §2 brzmiał: „Sąd powinien dążyć do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy i do wyjaśnienia rzeczywistej treści stosunków faktycznych i prawnych. Sąd z urzędu może podejmować czynności dopuszczalne według stanu sprawy, jakie uzna za potrzebne do uzupełnienia materiału i dowodów przedstawionych przez strony i uczestników postępowania”.

przepisów k.p.c. wzmianek świadczących o tym, że sąd „wyjaśnia sprawę” lub „uznaje ją za wyjaśnioną”²³. Przykładowo, sąd obecnie zamyka rozprawę po przeprowadzeniu dowodów i wysłuchaniu stron, a nie tak jak poprzednio, gdy uznawał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną (art. 224 k.p.c.).

Kończąc rozważania dotyczące postępowań kontradiktoryjnych, należy wskazać, iż w tego typu procesach dochodzi do ścierania się dwóch interesów o charakterze prywatno-indywidualnym. Żadna ze stron nie reprezentuje interesu publicznego. Stąd dopuszczalne jest takie ukształtowanie procedury, w której dominujące znaczenie posiada aktywność samych uczestników postępowania i ograniczenie roli sądu, który nie jest zainteresowany wydaniem rozstrzygnięcia na korzyść któregoś z uczestników. Ponadto aktywność tego organu nie jest zdeterminowana potrzebą ochrony interesu powszechnego, który w postępowaniach kontradiktoryjnych nie występuje.

W nauce prawa zasadzie kontradiktoryjności na ogół przeciwstawia się zasadę inkwizycyjności (oficjalno-śledczą)²⁴. Nakazuje ona sądowi gromadzenie materiału dowodowego niezależnie od stron uczestniczących w postępowaniu i ich stanowisk. System oficjalno-śledczy oparty jest na założeniu, iż proces jest funkcją prawa publicznego²⁵. Odpowiedzialność za gromadzenie materiału dowodowego, jego zupełność i ustalenie prawdy materialnej spoczywa na sędzie. Brak ustalenia faktów istotnych dla istoty sprawy i oparcia na nich rozstrzygnięcia przesądza o wadliwości lub niepełności postępowania dowodowego, co pociąga za sobą wadliwość rozstrzygnięcia wydanego na jego podstawie. W przypadku zasady inkwizycyjności gospodarzem postępowania dowodowego jest sąd, który posiada inicjatywę zbierania materiału dowodowego, kieruje tym postępowaniem, może wprowadzać do sprawy dowody niezawnioskowane przez strony. Zasada śledcza występuje w postępowaniach sądowych nakierowanych na ochronę interesu ogółu (publicznego) i zasady praworządności. W systemach procesowych opartych na zasadzie inkwizycyjności dopuszcza się podejmowanie działań przez organy władzy publicznej z urzędu.

Postępowaniu inkwizycyjnemu możemy przypisać cztery zasadnicze cechy: 1) jest to postępowanie, które nie musi mieć charakteru spornego; 2) cię-

²³ K. Knoppek, *Zmierzch zasady prawdy obiektywnej w procesie cywilnym*, „Palestra” nr 1–2, 2005, s. 12 i n.

²⁴ Por. np. P. Rylski, *Zasady...*, s. 134, W. Siedlecki, *Zasada kontradiktoryjności...*, s. 232.

²⁵ Za: P. Rylski, *Zasady...*, s. 136.

żar dowodu spoczywa na organie, nie na stronach; 3) dominującą jest zasada prawdy materialnej (obiektywnej); 4) ochrona interesu publicznego. Brak sporności procedur o charakterze inkwizycyjnym przejawia się m.in. w fakcie, iż w postępowaniu może brać udział tylko jeden uczestnik lub kilku, którzy nie pozostają ze sobą w sporze. Zasada inkwizycyjności występuje m.in. w postępowaniu karnym, administracyjnym, podatkowym i sądowo-administracyjnym²⁶.

W praktyce zasady kontradiktoryjności i inkwizycyjności nie występują w swojej czystej formie. Zawsze jest tak, że proces oparty na którejś z tych zasad posiada również cechy charakterystyczne dla drugiej klauzuli. Ze względu na zalety obydwu tych zasad w żadnym systemie procesowym nie zrealizowano konsekwentnie ani systemu dyspozycyjno-kontradiktoryjnego, ani systemu oficjalno-śledczego. W praktyce stosuje się kombinacje rozwiązań dla nich charakterystycznych z wyraźnie zarysowaną przewagą jednego z nich.

W kodeksie postępowania cywilnego dominujący charakter ma zasada kontradiktoryjności. Nie oznacza to jednak, że w k.p.c. ustawodawca nie zawarł przepisów charakterystycznych dla postępowań inkwizycyjnych, które umożliwiają działanie sądowi z urzędu. Jednakże, są to regulacje, które stanowią wyjątek od zasady kontradiktoryjności i mają ją uzupełnić. Celem takiego rozwiązania jest wyeksponowanie zalet postępowania kontradiktoryjnego i równocześnie wyeliminowanie ujemnych jego aspektów. Możliwość działania sądu z urzędu dotyczy przypadków, które związane są z ochroną interesu publicznego, ochroną interesu podmiotu o szczególnym statusie (np. osoby małoletniej, ubezwłasnowolnionej itp.), ochroną interesu osoby nieporadnej, występującej bez profesjonalnego pełnomocnika (por. art. 5 i art. 327 §1 k.p.c.), z zasadą ekonomiki procesowej.

W zakresie postępowania dowodowego sąd nadal posiada prawo dopuszczenia dowodu niezgłoszonego przez którąś ze stron (por. art. 232 zd. 2 k.p.c.), ponadto może pominąć dowody zgłoszone przez stronę dla zwłoki lub dotyczące okoliczności nie mających znaczenia dla sprawy bądź już udowodnionych (art. 217 §2 k.p.c.), sąd nadto bierze pod uwagę fakty znane z urzędu i fakty powszechnie znane (art. 228 k.p.c.). Niektóre wady po-

²⁶ Por. art. 5 ust.1. k.p.k., art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1964 r. kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2000 Nr 98, poz. 1071, art. 187 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2005 Nr 8, poz. 60).

stępowania sąd II instancji bierze pod uwagę z urzędu. Ma to miejsce m.in. w przypadku wad skutkujących nieważnością postępowania (por. art. 378 w zw. z art. 379 k.p.c.).

II

Powszechnie, zarówno w nauce prawa konstytucyjnego²⁷, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²⁸ akceptowany jest pogląd, iż w postępowaniu przed TK dominuje zasada kontrydiktoryjności, przy czym równocześnie wskazuje się, że ma ona nieco innych charakter niż zasada sporności obowiązująca na gruncie procedury cywilnej²⁹. W doktrynie podnosi się, iż za sporną naturą tego postępowania przemawia jego skargowy charakter. Wnioskodawca (uczestnik) zobowiązany jest do sformułowania zarzutu niekonstytucyjności, jego popierania i uzasadnienia (por. art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz art. 34 UoTK). Stosowanie tej zasady przejawia się również tym, że to zasadniczo strony zobowiązane są do gromadzenia materiału procesowego, to na nich ciąży obowiązek wykazania konstytucyjności bądź jej braku badanego przez TK aktu normatywnego. Przeniesienie zasady sporności na grunt postępowania konstytucyjnego spowodowało, iż obowiązek udowodnienia, że zaskarżony akt normatywny jest sprzeczny z aktem wyższego rzę-

²⁷ Por. np. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 75; A. Gwiżdż, *Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” z. 12, 1983, s. 9; M. Hauser, *Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 27–28; A. Kabat, S. Paweła, *Zasady postępowania i formy orzekania Trybunału Konstytucyjnego*, „Nowe Prawo” nr 10, 1986, s. 6–7; M. Laskowska, *Zasada kontrydiktoryjności w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Konstytucja i władza w współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, pod red. M. Kruk, J. Trzcińskiego, J. Wawrzyniaka, Warszawa 2002, s. 513 i n.; M. Masternak-Kubiak, op.cit., s. 175; M. Łabor-Soroka, *O niektórych zasadach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, pod red. J. Trzcińskiego i A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 130; J. Mokry, op.cit., s. 256 i n.; P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” z. 1(24), 1998, s. 11 i n.; B. Szmulik, *Skarga Konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 207–208; A. Zieliński, *Zakres stosowania przepisów k.p.c. w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Palestra” nr 7–8, 1998, s. 55.

²⁸ Por. np. orzeczenie TK z dnia 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96, Z.U. 1997/1/6.

²⁹ Por. np. J. Mokry, op.cit., s. 256; B. Szmulik, op.cit., s. 207–208; J. Masternak Kubiak op.cit., s.172; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, op.cit., s. 75.

du został przesunięty na wnioskodawcę³⁰. Jeżeli wnioskodawca (ewentualnie inni uczestnicy) nie wykaże braku konstytucyjności zaskarżonego aktu, Trybunał Konstytucyjny uzna, iż nie jest on sprzeczny lub że jest on zgodny z ustawą zasadniczą³¹.

Można wskazać trzy źródła pochodzenia zasady kontradiktoryjności w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zalicza się do nich: 1) zasadę domniemania konstytucyjności aktów normatywnych, 2) przepisy k.p.c., 3) przepisy ustawy o TK.

Domniemanie konstytucyjności ustaw stanowi jedno z podstawowych założeń procedury kontroli norm³². Trybunał Konstytucyjny wywodzi je z zasady demokratycznego państwa prawa i wynikającej z niej zasady racjonalności prawodawcy. U ich podstawy leży założenie, że prawodawca nie może i nie tworzy w sposób świadomy norm prawnych, które pozostają w sprzeczności z innymi regulacjami³³. Domniemanie konstytucyjności skutkuje przesunięciem obowiązku udowodnienia wadliwości kontrolowanego aktu normatywnego na wnioskodawcę. W konsekwencji, przystępując do badania aktu normatywnego, TK traktuje kontrolowaną regulację jako niewadliwą i uznaje, iż wnioskodawca, jako podmiot zainteresowany, zobowiązany jest do wykazania sprzeczności zaskarżonego przepisu z normą stanowiącą wzorzec kontroli. „Zadaniem wnioskodawcy, kwestionujące-

³⁰ Por. np. orzeczenie TK z dnia 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96, Z.U. 1997/1/6.

³¹ Por. np. wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, Z.U. 2010/2A/15 „[...] na podmiocie, który inicjuje kontrolę konstytucyjności prawa, spoczywa ciężar dowodu, że kwestionowana regulacja prawna jest niezgodna z Konstytucją. Wnioskodawca musi zatem przedstawić przekonujące argumenty i dowody przemawiające za stwierdzeniem niezgodności kwestionowanych regulacji z aktami normatywnymi zajmującymi wyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa” – pkt 2.1. uzasadnienia; „Ze względu na to, że w uzasadnieniu wniosku nie zostały sformułowane żadne zarzuty odnoszące się do [...] zaskarżonej ustawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie zostało obalone domniemanie ich zgodności z Konstytucją – pkt 2.2. uzasadnienia, (ponadto zob. m.in. wyroki: z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU 2001/2/29, z dnia 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU 2006/8A/103, z dnia 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU 2007/3/A/25, z dnia 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU 2006/8/A/100).

³² Za P. Radzewicz, *Wzruszenie domniemania konstytucyjności aktu normatywnego*, „Przegląd Sejmowy” z. 5(88), 2008, s. 55 i n.

³³ Wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, Z.U. 1999/1/2. Zob. też: orzeczenie z dnia 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96, Z.U. 1996/1/6; wyroki z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn. akt K 6/99, Z.U. 1999/7/160, z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04 Z.U. 2005/11A/133.

go zgodność z Konstytucją jakiegoś przepisu, jest przytoczenie argumentacji wykazującej tę niezgodność [...]. Trybunał Konstytucyjny nie działa z urzędu i nie może zastępować w tym zakresie wnioskodawcy³⁴. Rozwiązanie to ma znaczenie przede wszystkim dla uczestników postępowań; ustanawia uniwersalne *modus operandi*, nawiązujące do starożytnej maksymy, w myśl której: „dowód obciąża tego, kto twierdzi, a nie tego, kto zaprzecza (*Ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*)”³⁵.

W mojej ocenie zasada domniemania zgodności ustaw z konstytucją jest niewystarczającym argumentem przemawiającym za przeniesieniem ciężaru udowodnienia wadliwości zaskarżonego aktu na wnioskodawcę. Z zasady tej wcale nie wynika wprost tego typu reguła. Jej obowiązywanie (istnienie) nie jest wystarczająco i precyzyjnie uzasadnione zarówno w nauce prawa konstytucyjnego, jak również w orzecznictwie TK. Wskazuje się bowiem, iż obowiązek udowodnienia niezgodności kontrolowanego aktu przez wnioskodawcę po prostu wynika z zasady domniemania konstytucyjności. Jednakże równocześnie nie przedstawia się argumentów uzasadniających powyższe stanowisko, w szczególności nie wskazuje się reguł interpretacyjnych umożliwiających zrekonstruowanie tego typu normy proceduralnej z zasady domniemania. Trudno jest nie oprzeć się wrażeniu, iż za jej obowiązywaniem przemawiają nie względy merytoryczne tylko pragmatyczne. Istnienie tej reguły umożliwia przyjęcie Trybunałowi i uczestnikom postępowania (z wyłączeniem wnioskodawcy, skarżącego itp.) biernej i oczekującej postawy i sprowadzenie ich aktywności procesowej do kontrargumentowania stanowiska wnioskodawcy.

W nauce wskazuje się, iż kolejnym źródłem zasady kontrydiktoryjności w postępowaniu przed TK są postanowienia k.p.c. i wynikające z niego zasady procesowe. Artykuł 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że „w sprawach nie uregulowanych w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego”. Poprzez pryzmat tego ogólnego odesłania oraz w świetle braku wskazania w ustawie o TK zasad naczelných postępowania przyjmuje się, iż ogólne zasady postępowania cywilnego mają również zastosowanie w przypadku procedowania przed sądem konstytucyjnym³⁶. W ten sposób na grunt po-

³⁴ Wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02 Z.U. 2005/4A/38.

³⁵ B. Szmulik, op.cit., s. 197; P. Radziejewicz, op.cit., s. 57.

³⁶ Por. np. A. Zieliński, *Zakres...*, s. 54.

stępowania konstytucyjnego została przeniesiona m.in. zasada sporności postępowania.

Nie podzielam wyżej zaprezentowanego poglądu. Należy wskazać, iż ustawa o TK zawiera szereg zasad dotyczących postępowania konstytucyjnego. Duże znaczenie w tym przedmiocie ma art. 19 UoTK, który zobowiązuje Trybunał do rozpatrzenia wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego zbadania sprawy. W swojej istocie statuuje on procesowe zasady prawdy materialnej i śledczości postępowania. W świetle powyższego, dochodzi do kolizji zasady śledczości postępowania, która wynika wprost z przepisów UoTK (art. 19) i zapożyczonej z k.p.c. zasady sporności. Niewątpliwie pierwszeństwo należy przyznać tej pierwszej z tej przyczyny, iż znajduje ona bezpośrednie odzwierciedlenie w treści przepisów ustawy o TK. Ponadto art. 20 UoTK stanowi, że przepisy k.p.c. stosuje się odpowiednio w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie. Problematyka dotycząca zasad naczelných postępowania konstytucyjnego została uregulowana w art. 19 UoTK i w związku z tym nie ma konieczności odwoływania się w tej materii do k.p.c. W postępowaniu przed TK nie stosuje się przepisów i zasad cywilno-procesowych w zakresie uregulowanym przez ustawę. Treść art. 19 UoTK wyłącza możliwość zastosowania delegacji wynikającej z art. 20 tej ustawy i wykorzystania w procedurze konstytucyjnej zasady kontradiktoryjności w jej cywilistycznym ujęciu³⁷.

Trzecim źródłem zasady kontradiktoryjności w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym są przepisy ustawy o TK w szczególności art. 23 (jawność rozprawy), art. 27 i 28 (wielość uczestników postępowania), art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 (obowiązek sformułowania zarzutu i jego uzasadnienia oraz wnioskowy charakter postępowania i brak możliwości procedowania z urzędu), art. 34 UoTK (zgłaszanie wniosków i dowodów przez uczestników postępowania), art. 38 pkt. 2 i 3 (doręczenie pism uczestnikom postępowania oraz wezwanie do zajęcia stanowiska), art. 66 (związanie granicami skargi).

Na zasadę kontradiktoryjności w ujęciu cywilnoprawnym, jak wyżej wskazano, składają się cztery elementy: 1) sporność postępowania, 2) ciężar

³⁷ M. Masternak-Kubiak, op.cit., s. 172. Podobnie: M. Laskowska, op.cit., s. 512–513, K. Wojtyczek, op.cit., s. 18; Zbigniew Czeszejko-Sochacki, Leszek Garlicki i Janusz Trzciniński w Komentarzu do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie wymieniają przepisów k.p.c., na których opiera się cywilna zasada kontradiktoryjności, możliwych do zastosowania w postępowaniu przed TK (op.cit., s. 79).

dowodu (argumentacji) przeniesiony na strony, 3) prymat prawdy formalnej nad prawdą materialną, 4) ochrona interesu prywatnego.

W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się sporny charakter postępowania przed sadem konstytucyjnym. Uznaje się bowiem, iż uczestnicy postępowania przed TK toczą spór w tym znaczeniu, iż każdy z nich dąży do uzasadnienia swojej tezy i obalenia (osłabienia) odmiennego stanowiska innych uczestników. Spór ten najwyraźniej zazwyczaj zarysowuje się w relacjach procesowych zachodzących pomiędzy wnioskodawcą a organem, który wydał zaskarżony akt normatywny³⁸.

Fakt sporności postępowania przed TK wcale nie jest taki oczywisty i budzi poważne wątpliwości³⁹. W postępowaniu biorą udział uczestnicy, jednakże nie mają oni sprzecznych interesów, bowiem ich działanie zawsze nakierowane na ochronę interesu ogólnego (powszechnego, publicznego), ochronę praworządności i najwyższej mocy ustawy zasadniczej. Uczestnicy mogą mieć sprzeczne stanowiska co do konstytucyjności lub jej braku, kontrolowanego przez TK aktu normatywnego, co może implikować pewien spór między nimi. Jednakże mogą mieć oni równocześnie identyczne stanowisko i np. poprzeć wnioskodawcę co wyklucza możliwość zaistnienia sporu. Sytuacja ta związana jest właśnie z brakiem interesu indywidualnego uczestników postępowania i skierowaniem ich aktywności na ochronę interesu publicznego⁴⁰. Cechą charakterystyczną dla postępowań inkwizycyjnych jest ich nakierowanie na ochronę interesu ogólnego. W postępowaniu przed TK nie biorą udziału co do zasady podmioty, które są prawnie, ekonomicznie, gospodarczo zainteresowane w uzyskaniu konkretnego rozstrzygnięcia. Ich udział w postępowaniu uwarunkowany jest potrzebą zapewnienia poprawności rozstrzygnięcia TK i umożliwienia temu organowi wszechstronnego zbadania sprawy.

³⁸ A. Kabat, S. Paweła, op.cit., s. 7 i 10; J. Mokry, op.cit., s. 256.

³⁹ Por. np. J. Wróblewski, *Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny – związki instytucjonalne i problemy wspólne*, „Państwo i Prawo” z. 9, 1986, s. 17.

⁴⁰ Wyjątek w tym zakresie stanowi postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej oraz postępowania zainicjowane przez podmioty o legitymacji szczególnej (tj. ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i inne związki wyznaniowe), w których wnioskodawcy (skarżący) może mieć zindywidualizowanych inwers w stwierdzeniu niekonstytucyjności aktu normatywnego.

Zasada kontrydiktoryjności jest charakterystyczna dla systemów prawa prywatnego nakierowanego na ochronę indywidualnych i jednostkowych interesów. Zasadniczą funkcją TK jest ochrona Konstytucji, co jest przejawem działania w interesie ogółu. Nadto istotny jest fakt, iż Trybunał Konstytucyjny nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości (por. art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z doktrynalną definicją sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest to rozstrzyganie sporów o charakterze prawnym w oparciu o obowiązujące przepisy. Konstytucyjne wyłączenie TK ze sprawowania wymiaru sprawiedliwości ma tu symptomatyczne znaczenie. Kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych nie jest bowiem rozstrzygnięciem sporów prawnych.

W tym przedmiocie kluczowe znaczenie ma stanowisko samego Trybunału Konstytucyjnego. Organ ten bardzo dobitnie wyraził je podczas rozstrzygania o dopuszczalności przystąpienia do sprawy po stronie wnioskodawcy interwenienta ubocznego (art. 76 k.p.c.)⁴¹. Analizując tę kwestię, Trybunał jednoznacznie stwierdził, iż postępowanie przed TK nie ma charakteru spornego⁴². Sąd konstytucyjny wskazał, iż w procedurze tej nie istnieje konflikt interesów stron i element rozstrzygania sporu „na korzyść jednej ze stron”. W ocenie TK w postępowaniu cywilnym dominujące znaczenie ma interes osobisty stron postępowania. Zasadniczym motywem postępowania konstytucyjnego jest natomiast ochrona interesu publicznego, która wyraża się eliminacją z systemu prawa norm, które naruszają postanowienia ustawy zasadniczej.

Podsumowując, nie ma wystarczających przesłanek do uznania, iż postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma charakter sporny. Na marginesie należy stwierdzić, iż ta cecha występuje w jednym z rodzaju postępowania, a mianowicie w rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych (por. art. 189 Konstytucji). Już sama nazwa implikuje charakter tej procedury.

Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń wskazał, że „kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją [...]. Ciężar dowodu (argumentacji) spoczywa

⁴¹ Art. 76 k.p.c. stanowi, że „kto ma interes prawny w tym, aby sprawa została rozstrzygnięta na korzyść jednej ze stron, może w każdym stanie sprawy aż do zamknięcia rozprawy w drugiej instancji przystąpić do tej strony (interwencja uboczna)”.

⁴² Por. postanowienia TK: z dnia 22 października 2003 r., P 21/01 (OTK ZU 2003/A/8/90); z dnia 25 lutego 2004 r., sygn. akt K 23/03 (OTK ZU 2004/A/2/14); z dnia 11 kwietnia 2007 r., sygn. akt K 2/07 (OTK ZU 2007/A/4/43).

na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej⁴³. W konsekwencji, jeżeli wnioskodawca nie udowodni wadliwości zaskarżonych przepisów, Trybunał orzeka, iż są one zgodne bądź nie są niezgodne z aktem stanowiącym podstawę kontroli.

W mojej ocenie przedstawione wyżej stanowisko TK budzi bardzo poważne wątpliwości. Nie znajduje ono wystarczającego uzasadnienia w zasadzie domniemania konstytucyjności ustaw oraz w przepisach prawa. Regulacje UoTK zobowiązują wszystkich uczestników postępowania do przedstawienia argumentacji i dowodów dotyczących hierarchicznej kontroli norm. Żaden z przepisów ustawy nie nakłada na wnioskodawcę obowiązku udowodnienia sprzeczności. W tym zakresie nie jest również wystarczający art. 66 ustawy o TK⁴⁴, który stanowi, iż sąd konstytucyjny jest związany granicami skargi lub wniosku. Z tego przepisu należy bowiem zrekonstruować dwie reguły postępowania: 1) TK nie może wyrokować ponad żądanie, tj. nie może zbadać konstytucyjności przepisów, które nie zostały zaskarżone oraz nie może oprzeć rozstrzygnięcia o wzorce, które nie zostały wskazane we wniosku; 2) TK zobowiązany jest do zbadania zasadności wniosku i rozstrzygnięcia żądania w nim zawartego. Ta druga reguła obliuguje sąd konstytucyjny do obiektywnego i wszechstronnego zbadania sprawy, a nie tylko do rozważenia argumentów przedstawionych przez wnioskodawcę i innych uczestników postępowania.

Przeniesienie ciężaru dowodu (argumentacji) na wnioskodawcę i ewentualne stwierdzenie, iż zaskarżony akt normatywny nie narusza ustawy zasadniczej, bowiem wnioskodawca tego nie wykazał, sprzeczne jest z art. 19 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten stanowi, że Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu

⁴³ Orzeczenie z dnia 24 lutego 1997 r., sygn. akt K.19/96, OTK ZU 1997/1/6, s. 44. Patrz tym przedmiocie również: wyrok z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K.27/00, OTK ZU 2001/2/29, s. 163; z dnia 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00, OTK ZU 2001/7/211, s. 1038.

⁴⁴ Szerzej na ten temat patrz: A. Kustra, *Zasada związania granicami wniosku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” z. 3(98), 2010, s. 41 i n.

wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (ust. 1) oraz że Trybunał nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy (ust. 2). Wskazany przepis definiuje podstawowe obowiązki sądu konstytucyjnego, jakimi są zbadania istoty sprawy i jej wszechstronne wyjaśnienia. Obowiązki te nie zostały nałożone na uczestników postępowania, tylko na Trybunał Konstytucyjny. Przesunięcie ciężaru dowodu (argumentacji) na wnioskodawcę i zobowiązania go do wykonania obowiązków Trybunału wynikających z art. 19 nie znajduje uzasadnienia w przepisach UoTK. W szczególności dotyczy to zasady domniemania konstytucyjności ustaw i wynikającego z niej rozkładu ciężaru dowodu. Takie stanowisko może prowadzić do ograniczenia nakazu wszechstronnego rozpoznania sprawy⁴⁵. Korelatem art. 19 UoTK jest przepis art. 64 tego aktu, który przewiduje możliwość zamknięcia rozprawy dopiero wówczas, gdy Trybunał uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną.

Artykuł 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK zobowiązuje wnioskodawcę do sformułowania zarzutu niezgodności aktu normatywnego z aktem prawnym wyższego rzędu oraz do uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Można by uznać, iż przepis ten ustanawia obowiązek wnioskodawcy do definitywnego udowodnienia wadliwości kontrolowanego przepisu, gdyby nie kilka istotnych okoliczności. Po pierwsze, takie rozumienie pozostaje w sprzeczności z art. 19 UoTK, który nakłada na sąd konstytucyjny obowiązek zbadania wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Artykuł 32 UoTK nie jest, w stosunku do art. 19, przepisem o charakterze *lex specialis* i nie wyłącza jego stosowania. W konsekwencji należy uznać, iż ustawodawca nałożył ten obowiązek na Trybunał, a nie na wnioskodawcę. Po drugie, art. 32 zawiera wymogi formalne wniosku jako pisma procesowego i powinien być oceniany w perspektywie warunków, jakie musi spełnić wniosek, by Trybunał nadał mu bieg. Brak sformułowania zarzutu oraz uzasadnienia wniosku (skargi) stanowią braki formalne pisma procesowego, które powinny być uzupełnione stosownie do treści art. 36 ust. 1–4 UoTK. Po stwierdzeniu, iż wniosek nie zawiera elementów, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt. 3 i 4, wyznaczony przez Prezesa TK sędzia wzywa wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych w terminie 7 dni od zawiadomienia. Jeżeli braki nie zo-

⁴⁵ Za P. Tuleja, op.cit., s. 37.

staną uzupełnione, sędzia TK wydaje postanowienie w sprawie nienadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał nie powinien nadawać biegu wnioskowi, który zawiera braki formalne. Nie powinien przyjmować tego typu sprawy do rozpoznania merytorycznego, a następnie, opierając się na zasadzie kontrydiktoryjności, stwierdzać, iż wniosek został nienależycie uzasadniony i uznawać, iż kontrolowany akt nie jest wadliwy.

Dla omawianej problematyki istotne znaczenie ma również treść art. 57 UoTK. Przepis ten dotyczy wniosków o zbadanie zgodności z Konstytucją działalności partii. Z ust. 2 wskazanego wyżej artykułu wynika, że ciężar udowodnienia niezgodności działalności ugrupowań politycznych z Konstytucją spoczywa na wnioskodawcy, który w tym celu powinien przedstawić lub zgłosić dowody wskazujące na tę niezgodność. W tym przepisie ustawodawca wyraźnie i wprost wskazuje, na kim ciąży obowiązek udowodnienia faktów i okoliczności wynikających z pism procesowych. W przypadku złożenia wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych wnioskodawca zobowiązany jest udowodnić i wykazać podstawy faktyczne swojego żądania. W tym jedynym przypadku ciężar dowodu i argumentacji został złożony na wnioskodawcę, natomiast TK, choć niepozbawiony uprawnień, nie jest zobowiązany do samodzielnego przeprowadzenia dowodów z urzędu. Artykuł 57 ust. 2 UoTK stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 19 UoTK, zmienia kierunek wektora ciężaru dowodu i argumentacji. Jest przejawem obowiązywania w postępowaniu konstytucyjnym zasady kontrydiktoryjności. Jednakże art. 57 dotyczy tylko postępowania związanego z działalnością partii politycznych i nie obejmuje on swoim zakresem pozostałych trybów procedowania. Jeżeli ustawa o TK nie zawiera tego typu postanowienia w stosunku do pozostałych procedur stosowanych w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym, oznacza to, iż prawodawca nie chciał, by taka zasada w nich obowiązywała.

W nauce prawa konstytucyjnego powszechnie zaakceptowany jest pogląd, iż postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym oparte jest na zasadzie prawdy materialnej⁴⁶. W konsekwencji sąd konstytucyjny zobligowany jest do ustalenia ponad wszelką wątpliwość, iż dany akt normatywny jest zgodny lub narusza postanowienia aktu wyższego stopnia i następnie,

⁴⁶ M. Hauser, op.cit., s. 25; Z. Czeszejko-Sochacki L. Garlicki, J. Trzciniński, op.cit., s. 76; A. Kabat, S. Paweła, op.cit., s. 4–5; M. Masternak-Kubiak, op.cit., s. 175; J. Mokry, op.cit., s. 251–252; B. Szmulik, op.cit., s. 199.

w oparciu o swoje ustalenia, wydania stosownego wyroku. Zasada ta oznacza, iż Trybunał zobowiązany jest do wyjaśnienia i sprawy w stopniu umożliwiającym prawidłowe, i obiektywne jej rozstrzygnięcie, zgodnie z rzeczywistym stanem rzeczy⁴⁷. Reguła ta „zakłada [...], iż poznanie istotnych okoliczności sprawy [...] przebiegać ma w taki sposób i według takich reguł poznania, aby zagwarantować możliwie maksymalną pewność, iż okoliczności [fakty] uznane w sprawie za udowodnione, są w miarę wiernym odzwierciedleniem rzeczywistości prawodawczej”⁴⁸. Reguła ta ma charakter wiodący i wynika z art. 19 UoTK oraz z uzupełniającego go art. 64, które zobowiązują TK do zbadania istoty sprawy (art. 19) oraz do wydania rozstrzygnięcia po wszechstronnym i kompleksowym rozpatrzeniu całości materiału dowodowego (art. 64).

W świetle powyższego wątpliwa wydaje się praktyka wydawania wyroków w oparciu o zasadę kontradiktoryjności w sytuacji, gdy TK uzna, iż wnioskodawca nie uzasadnił i nie udowodnił swojego żądania⁴⁹. Wówczas sąd konstytucyjny oddala wniosek, tj. stwierdza, iż kontrolowany akt normatywny nie jest wadliwy. Takie rozwiązanie jest wyrazem prymatu zasady prawdy formalnej (procesowej). Trybunał uchyla się od zbadania istoty sprawy uznając, iż wnioskodawca nie udowodnił, że zaskarżony akt jest sprzeczny z aktem wyższego rzędu. Równocześnie należy wskazać, iż stwierdzenie, że wnioskodawca nie wykazał niekonstytucyjności aktu normatywnego nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem, iż ów akt ponad wszelką wątpliwość nie jest wadliwy.

Wyroki cywilne wydawane w oparciu o zasadę kontradiktoryjności wiążą tylko strony (art. 366 k.p.c.) i powaga rzeczy osądzonej pomiędzy nimi nie ma znaczenia dla innych podmiotów pragnących wytoczyć powództwo o to samo roszczenie. W przypadku wyroków TK sytuacja jest zgoła inna. Mają one moc powszechnie obowiązującą (po art. 190 ust. 1 Konstytucji RP) i wydanie wyroku powoduje powagę rzeczy osądzonej *erga omnes*, co uniemożliwia ponowne zaskarżenie tego samego przepisu w oparciu o ten sam wzorzec kontroli. Wydanie wyroku w sytuacji, gdy TK uzna, że wniosek nie został należycie uzasadniony ma charakter formalny, nie merytorycz-

⁴⁷ Z. Czeszejko-Sochacki L. Garlicki, J. Trzeciński, op.cit., s. 76.

⁴⁸ J. Mokry, op.cit., s. 252.

⁴⁹ Por. np. wyroki TK i ich uzasadnienia z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09, Z.U. 2010/2A/15 oraz z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09, Z.U. 2010/1A/3.

ny. Równocześnie taki wyrok zamyka drogę innym podmiotom do zaskarżenia tego samego przepisu w oparciu o ten sam wzorzec, nawet z wykorzystaniem nowej argumentacji, z uwagi na ostateczność orzeczeń TK, ich moc powszechnie obowiązującą i związaną z tymi elementami powagą rzeczy osądzonej. W tym przypadku zasada kontradiktoryjności i skorelowana z nią zasada prawdy formalnej pozostają w ewidentnej sprzeczności z zasadą prawdy materialnej. Ponadto tego typu praktyka wprost narusza art. 19 i 64 ustawy o TK. Takich zarzutów nie można by było postawić w sytuacji, gdyby TK, mimo niedostateczności wniosku, zbadał merytorycznie istotę sprawy i wszechstronnie skontrolował zaskarżony akt.

Trybunał Konstytucyjny działa w sferze prawa publicznego, w którego procedurach dominujące znaczenie ma zasada inkwizycyjności. Podstawową cechą gałęzi prawa publicznego jest nakierowanie ich na ochronę interesu ogólnego. Uchylenie wadliwego aktu normatywnego nie leży w interesie wnioskodawcy, tylko jest przejawem realizacji zasady, praworządności i interesu publicznego. Derogacja z porządku prawnego wadliwych norm leży w interesie państwa i chroni podstawowe zasady które legły u podstawy jego ustroju. W tym ujęciu przeniesienie ciężaru dowodu (argumentacji) na wnioskodawcę daje podstawę do twierdzenia, iż w ujęciu proceduralnym jest on jedynym podmiotem działającym w interesie ogólnym. Trybunał, który waży jedynie argumenty uczestników postępowania i który ocenia jedynie treść i wagę argumentów zawartych we wniosku i innych pismach uczestników postępowania, nie wydaje się być podmiotem, którego działania nakierowane są na ochronę interesu powszechnego, wyrażającego się w ochronie nadrzędnej mocy ustawy zasadniczej.

Artykuł 19 jest głównym przepisem określającym podstawowe zasady postępowania dowodowego przed TK i ciężaru argumentacji. Powinien być traktowany jako naczelną klauzula procesowa, wytyczająca treść i znaczenie pozostałych przepisów dotyczących postępowania. Wyraża on procesową zasadę prawdy materialnej i zobowiązuje sąd konstytucyjny do wszechstronnego zbadania i rozstrzygnięcia istoty sprawy. Jego znaczenie jest o tyle doniosłe, że jest to przepis zawarty w podrozdziale zatytułowanym „przepisy ogólne” oraz jest to pierwszy przepis rozdziału regulującego zasady postępowania przed TK. W z związku z jego usytuowaniem w ustawie reguły wykładni systemowej wyznaczają mu szczególne znaczenie, które statuuje go jako naczelną zasadę postępowania konstytucyjnego. Przepis ten

jest ewidentnym przejawem realizacji zasady inkwizycyjności postępowania. Ponadto Trybunał rozpatrując sprawę, zobowiązany jest do skontrolowania treści badanego aktu, kompetencji i procedury jego wydania (art. 42 UoTK). Sąd konstytucyjny jest zobligowany do przeprowadzenia trójaspektowej kontroli norm z urzędu, nawet bez wniosku stron. Zwiększa to wydatnie rolę i zadania Trybunału w procesie dowodzenia i dochodzenia do prawdy obiektywnej. W tym zakresie istotne znaczenie ma również fakt, że Trybunał może z urzędu powoływać dowody oraz że nie wiąże go wniośki dowodowe stron i może je swobodnie oddalić⁵⁰ (art. 19 ust. 2 UoTK). W świetle braku możliwości zaskarżenia tego typu decyzji, sąd konstytucyjny staje się wyłącznym gospodarzem postępowania dowodowego, a rola stron w tej materii powinna mieć charakter uzupełniający.

Kolejnym istotnym argumentem przemawiającym za supremacją zasady inkwizycyjności w postępowaniu konstytucyjnym jest art. 31 ust. 2 UoTK, z którego wynika, iż wnioskodawca do czasu rozpoczęcia rozprawy może wycofać wniosek, pytanie prawne lub skargę. Od momentu rozpoczęcia rozprawy wyłącznym gospodarzem postępowania jest Trybunał. Przepis art. 31 ust. 2 UoTK jest wyrazem dominacji zasady prawdy materialnej, inkwizycyjności postępowania i przedłożenia interesu ogólnego nad interes indywidualny wnioskodawcy. Rozwiązanie to stanowi bardzo istotną różnicę w stosunku do kontradiktoryjnego postępowania cywilnego, w którym powód (wnioskodawca w postępowaniu nieprocesowym) może w każdej chwili wycofać powództwo lub wniosek do czasu wydania orzeczenia w sprawie (por. art. 203 k.p.c.).

W praktyce zdarzało się, iż inicjator postępowania po rozpoczęciu rozprawy zmieniał swoje stanowisko, a mimo to TK orzekał w sprawie⁵¹. Podsumowując, należy wskazać, że gospodarzem postępowania inkwizycyjnego jest organ prowadzący sprawę, natomiast postępowania kontradiktoryjnego wnioskodawca lub powód.

⁵⁰ W praktyce zdarzały się takie sytuacje, że Trybunał w ogóle nie ustosunkowywał się do wniosków dowodowych stron i pozostawiał je całkowicie bez rozpoznania. Przykładowo tak sytuacja miała miejsce podczas rozprawy w sprawie K 6/09, w której pełnomocnik wnioskodawcy złożył na rozprawach w dniu 14 stycznia i w dniu 24 lutego 2010 r. wnioski dowodowe, które nie zostały rozpatrzone przez TK.

⁵¹ Por. orzeczenie z dnia 18 stycznia 1994 r., sygn. akt K 9/93, OTK1986–1995/t5/1994/cz1/3.

III

Niewątpliwie procedur konstytucyjna, podobnie jak wszystkie pozostałe postępowania sądowe, łączy w sobie cechy postępowania kontrydiktoryjnego i inkwizycyjnego. Istotne i praktyczne znaczenie ma natomiast odpowiedź na pytanie, która zasada ma charakter dominujący. Opierając się na treści art. 19 UoTK, należy uznać, iż postępowanie przed TK powinno mieć przede wszystkim charakter śledczy. Trybunał jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (art. 19 ust. 1), nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jeżeli uzna to za celowe dla rozpoznania sprawy (art. 19 ust. 2). Ponadto TK może wydać rozstrzygnięcie dopiero po wszechstronnym zbadaniu sprawy (art. 64 UoTK).

Porównując cechy postępowania kontrydiktoryjnego i śledczego, należy wskazać, iż przede wszystkim elementy tej drugiej zasady występują w procedurze konstytucyjnej. Elementy klauzuli kontrydiktoryjności występują jedynie w szczątkowej formie i stanowią procesowe uzupełnienie zasady śledczości. Przede wszystkim postępowanie przed TK nie ma charakteru spornego, dominuje w nim zasada prawdy materialnej i nakierowane jest ono na ochronę interesu publicznego. Jedyną cechą kontrydiktoryjną w postępowaniu konstytucyjnym jest przeniesienie ciężaru dowodu (argumentacji) z organu na wnioskodawcę. Reguła ta jednak nie posiada wystarczających podstaw w przepisach ustawy o TK i została zrekonstruowana przez sąd konstytucyjny z klauzuli domniemania zgodności ustaw z konstytucją. Rozwiązane to, jak wyżej wskazano, budzi bardzo poważne wątpliwości, bowiem jest cechą postępowań, w których dominuje zasada prawdy procesowej i może prowadzić do pozostawienia w porządku prawnym wadliwej normy prawnej, w sytuacji gdy wnioskodawca nie będzie w stanie udowodnić jej dysfunkcjonalności. Ponadto, postępowanie to jest nakierowane przede wszystkim na ochronę interesu powszechnego, na którego straży stoi nie wnioskodawca i inni uczestnicy postępowania, tylko Trybunał Konstytucyjny.

Podsumowując, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma charakteru kontrydiktoryjnego w ujęciu cywilnoprawnym. Owa swoista kontrydiktoryjność sprowadza się jedynie do przeniesienia na wnioskodawcę obowiązku udowodnienia wadliwości kontrolowanego aktu. Jednakże nie

jest to wystarczające, by uznać, iż proces konstytucyjny jest postępowaniem spornym-kontradiktoryjnym. Wydaje się również, że występujące w nauce twierdzenie, iż postępowanie przed TK ma charakter swoiście kontradiktoryjny, jest również zbyt daleko idące. W rzeczywistości Trybunał przeniósł ciężar dowodu i argumentacji na podmiot inicjujący postępowanie i nazwał to kontradiktoryjnością. Jednakże owa kontradiktoryjność postępowania ma bardzo niewiele cech wspólnych z kontradiktoryjnością postępowania występującą w procesach cywilnych. W procedurze konstytucyjnej dominują komponenty charakterystyczne dla postępowania śledczego. Elementy cechujące postępowania sporne występujące w tej procedurze mają na celu uzupełnienie zasady inkwizycyjności, wyeliminowanie jej wad i niedoskonałości, zaangażowanie i aktywizację argumentacyjną uczestników postępowania. W żaden sposób nie przesądzają natomiast o charakterze tego postępowania i zasadniczo nie determinują kształtu jej dowodowych zasad naczelnych.

Summary

The contradictory rule of Tribunal Court proceedings

The article regards to the problem related to the rules that constitutional proceedings based on. Firstly the author describes elements of the contradictory rule in civil law proceedings. It is mentioned that the rule consists of four components: 1) litigious of a case; 2) a plaintiff is suppose to proof their demands; 3) the rule of procedural truth predominates upon the rule of objective truth; 4) protection of individual and private interests. In this part of the analysis the investigatory rule of courts proceedings is presented as the rule that is placed in the opposition to the contradictory rule. The author describes relationship between these two basic procedural rules.

In the second part of the article the author focuses on elements of the contradictory rule in Tribunal Court proceedings. He points that this procedure doesn't have litigious character, that the rule of objective truth is the most important, and the whole procedure is concerned on protection of public interests. These elements are characteristic to court procedures based on the investigative rule.

In summary the author indicates that components that are characteristic to the contradictory rule generally do not occur in Tribunal Constitutional proceedings. He finds that the investigatory rule has got basic importance in this procedure.