

Warszawa, 3 października 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej p. A. U., skierowanej do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt SK.12/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 18 września 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie skargi konstytucyjnej p. A. U., skarżącego przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643) jako niezgodny z art. 77 ust. 1 i art. 79 ust. 1 Konstytucji. Skarga pozostaje w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2000 r. (sygn. SK.15/98) o umorzeniu postępowania w sprawie skarg konstytucyjnych J. B., T. B., W. G. i A. U. w zakresie niezgodności z Konstytucją art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, poz. 368 z późn. zm.).

1. Zdaniem Skarżącego, zakwestionowany przepis podważa samą istotę indywidualnego środka ochrony wolności i praw, jakim jest skarga konstytucyjna. Przepis ten bowiem uniemożliwia usunięcie niekorzystnych dla skarżącego obywatela skutków zastosowania niekonstytucyjnego aktu normatywnego oraz pozbawia go możliwości uzyskania wyroku, będącego wynikiem kontroli działalności ustawodawcy. Według Skarżącego, art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie pozwala uzyskać merytorycznego rozstrzygnięcia kwestii zgodności z Konstytucją przepisu zaskarżonego skargą konstytucyjną. W przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności tego przepisu – wywodzi Skarżący – osoba dochodząca swych praw w drodze skargi konstytucyjnej uzyskałaby podstawę do ewentualnego żądania wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej). Ustawowy nakaz umorzenia postępowania w przypadku gdy akt normatywny w zakwestionowanym

zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nadto uniemożliwia Skarżącemu ewentualne dochodzenie odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem niekonstytucyjnego przepisu.

2. Zarzut niezgodności z Konstytucją art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest, moim zdaniem, uzasadniony. Na wstępie wypada przypomnieć, że dyrektywa umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym znajdowała się także w uchylonej już ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. nr 109, poz. 470 z późn. zm.). Mianowicie, art. 4 ust. 2 tej ustawy stanowił, że "Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny powoduje umorzenie postępowania w sprawie takiego aktu". Przepis ten był nieprecyzyjny, ponieważ normował sytuację, w której akt normatywny **w całości** utracił moc obowiązującą. Tymczasem w praktyce często występują przypadki utraty mocy obowiązującej tylko określonej normy bądź zespołu norm prawnych, należących do danego aktu. Nowa ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w art. 39 ust. 1 utrzymuje obligatoryjność umorzenia postępowania w sytuacji, gdy akt normatywny **w zakwestionowanym zakresie** (podkr. W.P.) utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Cytowany przepis, w porównaniu z brzmieniem art. 4 ustawy uchylonej, uściśla więc dyspozycję dotyczącą umorzenia postępowania.

Obowiązująca ustawa o Trybunale Konstytucyjnym weszła w życie z dniem 17 października 1997 r. W tym samym dniu weszła w życie Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 79 ustanawia dotychczas nieznaną polskiemu prawu instytucję skargi konstytucyjnej. Brak tej instytucji w poprzednio obowiązujących przepisach konstytucyjnych może częściowo usprawiedliwiać niedostatek refleksji ustawodawcy przy formułowaniu zaskarżonego przepisu, który nie uwzględnia charakteru i celu skargi konstytucyjnej.

Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej polega na kwestionowaniu aktu prawnego jako niekonstytucyjnego. **Podstawowym celem tak rozumianej skargi jest ochrona porządku konstytucyjnego przed sprzecznymi z nim aktami normatywnymi, a więc ochrona interesu publicznego** (por. w tej kwestii J. Trzeciński; Konstytucja RP. Komentarz, t. I. Wyd. Sejmowe 1999, pod red. L. Garlickiego). Jednocześnie skarga konstytucyjna ma na celu ochronę interesu

skarżącego, którego prawa i wolności zagwarantowane w Konstytucji zostały naruszone przez akty prawne pozostające z nią w sprzeczności. Formalne uznanie takich aktów przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z ustawą zasadniczą otwiera drogę do wznowienia postępowania, uchylecia bądź zmiany orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej, niekorzystnych dla skarżącego. Trafnie zauważa J. Trzcíński, że składający skargę, choć formalnie skarży ustawę lub inny akt normatywny, to „jednak czyni to ze względu na niekorzystny dla siebie wyrok sądu, u którego podstaw wydania leżała ustawa lub inny akt normatywny” (ibid. s. 11).

W doktrynie przeważa pogląd, że przesłanką materialną skargi konstytucyjnej może być naruszenie szeroko rozumianych konstytucyjnych wolności i praw. Chodzi tu przede wszystkim o wolności i prawa sformułowane bezpośrednio w rozdz. II Konstytucji, ale nie tylko. Skarga konstytucyjna może być także środkiem ochrony praw i wolności wynikających z podstawowych zasad ustrojowych, określonych w rozdz. I ustawy zasadniczej (np. wolność działania partii politycznych – art. 11 ust. 1 Konstytucji).

3. Podwójny cel skargi konstytucyjnej, a więc eliminacja z obowiązującego systemu prawa przepisu lub aktu prawnego niezgodnego z Konstytucją, naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne (cel obiektywny, publiczny) oraz stworzenie w ten sposób możliwości usunięcia ujemnych dla skarżącego skutków naruszenia tych praw i wolności (cel subiektywny, niepubliczny), sprawia, że w interesie wnoszącego skargę jest uzyskanie merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny kwestii zgodności zaskarżonego przepisu (aktu prawnego) z ustawą zasadniczą. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których naruszenie praw i wolności podlegających ochronie konstytucyjnej może być realne. Podmiot wnoszący skargę jest więc obowiązany wykazać, że kwestionowany przez niego przepis narusza – jego zdaniem – nie tylko prawa i wolności gwarantowane w Konstytucji, ale także stanowi naruszenie jego sytuacji prawnej, powodujące niemożność korzystania z tych praw i wolności.

Zakwestionowany przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który zobowiązuje TK do umorzenia postępowania w przypadku, gdy zaskarżony przepis prawa utracił moc obowiązującą przed

wydaniem przez ten organ orzeczenia, jest rozwiązaniem niekonstytucyjnym w zakresie dotyczącym skargi konstytucyjnej, której celem jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw. Przepis ten bowiem uniemożliwia skarżącemu uzyskanie orzeczenia merytorycznego TK w sytuacji, gdy sąd lub organ administracji publicznej wydał orzeczenie ostateczne w jego sprawie na podstawie normy prawnej, która przestała obowiązywać przed datą rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. W takim przypadku wnoszący skargę traci całkowicie szansę na usunięcie skutków naruszenia jego praw lub wolności, która to szansa zaistniałaby w razie stwierdzenia przez Trybunał, że zaskarżony przepis był niezgodny z Konstytucją. **W ten sposób skarżący jest pozbawiony skutecznej ochrony swoich praw i wolności konstytucyjnych tylko z tego powodu, że przed wydaniem orzeczenia TK kwestionowany przepis został uchylony bądź zmieniony albo w inny sposób utracił moc obowiązującą. Cel publiczny skargi konstytucyjnej został więc osiągnięty bez udziału autora skargi, natomiast cel niepubliczny, jakim jest interes prawny skarżącego w uzyskaniu podstawy do żądania usunięcia skutków naruszenia jego praw i wolności, nie może być zrealizowany właśnie „dzięki” art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.**

4. Zaskarżony przepis stanowi przeszkodę w uzyskaniu merytorycznego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które - być może - stanowiłoby podstawę dochodzenia przez skarżącego naruszonych praw lub wolności. W myśl art. 190 ust. 4 Konstytucji, taką podstawę stanowi orzeczenie TK stwierdzające niezgodność z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą przepisu (aktu normatywnego), na podstawie którego wydane zostało prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach. Uzyskując takie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, wnoszący skargę konstytucyjną może domagać się „wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”.

Zaskarżony przepis, uniemożliwiając uzyskanie orzeczenia merytorycznego Trybunału Konstytucyjnego, ogranicza możliwość realizacji jednego z celów skargi konstytucyjnej, jakim jest ochrona praw i wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu, a tym samym narusza istotę tej skargi. **Przepis ten jest zatem niezgodny z art. 79 ust. 1 Konstytucji.**

Wypada dodać, że art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK w zakresie dotyczącym skargi konstytucyjnej pozostaje w kolizji także z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w których orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu stanowiłoby podstawę do żądania wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o umorzeniu postępowania wszczętego na skutek wniesienia skargi wyłącza drogę sądową dochodzenia odszkodowania, które mogłoby być uzasadnione w przypadku stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją.

P.S. Ustawa z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 53, poz. 638) wprowadza uzupełnienie art. 39 ustawy o TK polegające na dodaniu ustępu 3 w brzmieniu: „3. Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Dodany przepis wyłącza zatem możliwość umorzenia postępowania na podstawie zaskarżonego art. 39 ust. 1 pkt 3 w tych przypadkach, w których wydanie orzeczenia jest warunkiem skutecznej ochrony wolności i praw, o których mowa. Dotyczy to postępowania wszczętego na podstawie skargi konstytucyjnej, jak i wniosku złożonego przez uprawniony podmiot.

Sporządził: Witold Pawełko