

Warszawa, dnia 15 października 1999 r.

**Opinia prawna na temat
skargi konstytucyjnej pana J. Ć.
(sygn. SK. 19/99)**

Pan J. Ć. działając przez pełnomocnika adw. W.T. w piśmie z dnia 23 kwietnia 1999 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego w trybie skargi konstytucyjnej o stwierdzenie niezgodności art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn. Dz. U. z 1993 r., nr 38, poz. 172 z póź. zm.; *dalej jako ustawa*) z art. 2, 7, 8, 30, 31, 32, 198 ust. 1 i 3, art. 201 oraz art. 241 ust. 5 Konstytucji RP - w zakresie w jakim przepis ten dotyczy odpowiedzialności konstytucyjnej kierowników urzędów centralnych (pkt 5).

J. Ć. został skazany wyrokiem Trybunału Stanu I instancji z dnia 18 czerwca 1997 r. (sygn. akt I TS - 1/93) na karę utraty biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta oraz do Sejmu, Senatu i rad gmin na okres 5 lat oraz karę zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk i pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i w organizacjach społecznych na okres 5 lat. Trybunał Stanu II instancji nie uwzględnił apelacji wniesionej przez J. Ć. i wyrokiem z dnia 21 października 1998 r. (sygn. II TS 1/98) ostatecznie utrzymał w mocy zaskarżony wyrok.

Podzielić należy pogląd wyrażony w uzasadnieniu skargi, iż jakkolwiek Konstytucja nie zawiera ogólnej klauzuli derogacyjnej wobec porządku prawnego, to nieuzasadnione jest twierdzenie, że w mocy utrzymane zostały wszystkie przedkonstytucyjne przepisy, nawet sprzeczne z Konstytucją, do czasu uchwalenia nowych ustaw.

Autor skargi wskazuje, że nowa Konstytucja jest nie tylko ustawą hierarchicznie nadrzędną, ale też ustawą późniejszą wobec ustawodawstwa przedkonstytucyjnego. Tym samym, w kontekście konstytucyjnego postulatu bezpośredniego stosowania Konstytucji, przyjąć należy, iż nowe normy konstytucyjne eliminują z porządku prawnego normy ustawodawstwa przedkonstytucyjnego, jeśli dyspozycja wynikająca z normy konstytucyjnej wyklucza się z dyspozycją wynikającą z normy ustawowej, a zachodzi pomiędzy nimi symetria treściowa (w myśl zasady *lex posterior derogat legi priori*; por. L. Garlicki, Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne, s. 50 [w:] Z. Witkowski /red./, Wejście w życie nowej Konstytucji RP, Toruń 1998).

Zgodzić się również należy, iż redakcja treści art. 198 ust. 1 Konstytucji RP pozwala na jego bezpośrednie zastosowanie. Pomiedzy tym przepisem, a dawną normą ustawy zwykłej - art. 1 ust. 2 zachodzi symetria treściowa. Ponieważ dyspozycja normy zawartej w przepisie konstytucyjnym wyklucza się z dyspozycją normy zawartej w ustawie zwykłej, przyjąć należy, iż art. 198 ust. 1 posiada moc derogacyjną względem art. 1 ust 2 pkt 5 ustawy o Trybunale Stanu.

Zagadnieniem kluczowym w analizie niniejszej skargi jest pytanie: czy skutek derogacyjny art. 198 ust. 1 Konstytucji względem art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy dotyczy wszystkich postępowań przed Trybunałem Stanu toczących się po wejściu w życie Konstytucji w dniu 17 października 1997 r., czy też dotyczy wyłącznie tych postępowań, które wszczęte zostały (lub zostaną) po tym terminie. Innymi słowy, istotą oceny zasadności analizowanej skargi jest kwestia, czy moc derogacyjna nowej normy konstytucyjnej oznacza, iż po wejściu w życie Konstytucji kierownicy urzędów centralnych nie podlegają odpowiedzialności konstytucyjnej, zatem postępowanie przed Trybunałem Stanu wszczęte przed tym terminem powinno zakończyć się umorzeniem postępowania, czy też oznacza wyłącznie tyle, iż po tym terminie nie można względem takich osób wszcząć postępowania w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej.

Rozstrzygnięcie tych wątpliwości wymaga analizy art. 241 ust. 5 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem "sprawy będące przedmiotem postępowania (...) przed Trybunałem Stanu, a rozpoczęte przed wejściem w życie Konstytucji są prowadzone zgodnie z przepisami konstytucyjnymi obowiązującymi w dniu rozpoczęcia sprawy".

Skarżący utrzymuje, że sformułowanie "sprawy są prowadzone" dotyczy wyłącznie przepisów proceduralnych, bowiem wyrażenia "prowadzi się", "toczy się" używane są zamiennie w aktach odnoszących się do problematyki procesowej, natomiast w przepisach prawa materialnego przeważa sformułowanie

"stosuje się". Konkluzją takiego stanowiska, jest pogląd, że art. 241 ust. 5 ogranicza problem stosowania poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych wyłącznie do norm procesowych.

Taka wykładnia zawartego w art. 241 ust. 5 sformułowania "sprawy są prowadzone" ma na celu udowodnienie tezy, iż przepis ten nie donosi się do tych poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych regulujących postępowanie przed Trybunałem Stanu, które nie mają charakteru norm procesowych.

Ponadto autor skargi wskazuje, że art. 241 ust. 5 odnosi się wyłącznie do poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych. "Tym przepisem, w oparciu o art. 241 ust. 5, mógłby być tylko art. 33b Konstytucji z 1952 r. A przepis ten nie określa kręgu podmiotów odpowiedzialności konstytucyjnej." Zdaniem skarżącego art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o Trybunale Stanu - nie może być "stosowany" po wejściu w życie Konstytucji na mocy art. 241 ust. 5, bowiem nie jest "przepisem konstytucyjnym".

W ocenie autora niniejszej opinii stanowisko skarżącego w zakresie interpretacji art. 241 ust. 5 jest poprawne.

Pogląd, w myśl którego przepis ten odnosi się wyłącznie do poprzednio obowiązujących norm konstytucyjnych, które regulowały kwestie procesowe znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Zasada określona w art. 241 ust. 5, w myśl której "sprawy (...) rozpoczęte przed wejściem w życie Konstytucji, są prowadzone zgodnie z przepisami konstytucyjnymi obowiązującymi w dniu rozpoczęcia sprawy" odnosi się obok postępowania przed Trybunałem Stanu, także do postępowania ustawodawczego i postępowania przed TK.

W wyroku z 25 listopada 1997 r. (U. 6/97, OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 65, s. 459) Trybunał Konstytucyjny uznał, że "przy ocenie treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania". Stanowisko to oznacza należy również odnieść do postępowań wszczętych przed Trybunałem Konstytucyjnym przed 17 października 1997 r. (por. L. Garlicki Komentarz do art. 241 ust. 5, s. 16 [w:] L. Garlicki /red./ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wydawnictwo Sejmowe 1999).

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że do rozstrzygania spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie Konstytucji nie stosuje się "starych" (materialnych) norm konstytucyjnych, lecz "nowe" przepisy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Jednocześnie art. 241 ust. 5 został skonkretyzowany w art. 90 ustawy z 1 sierpnia 1997 o TK, który stanowi, iż "postępowania w sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie Konstytucji toczą się według przepisów obowiązujących w dniu ich wszczęcia".

Zasada ta znalazła swój konkretny wyraz w orzeczeniach, które zapadły w sprawach, których przepis ten dotyczy (np. cyt. wyrok z 25 listopada 1997 r., jw. s. 452-453).

Cytowany wyrok jednoznacznie wskazuje, iż TK uznał, że zasada, o której mówi art. 241 ust. 5 odnosi się - w przypadku spraw będących przedmiotem postępowania przed TK - wyłącznie do przepisów proceduralnych, nie ma zaś zastosowania do obowiązujących poprzednio przepisów regulujących kwestie materialne.

Nie może budzić żadnych wątpliwości, iż zasada określona w art. 241 ust. 5 oznacza to samo w przypadku każdego z postępowań. Tym samym pogląd TK odnieść również można do spraw toczących się przed Trybunałem Stanu wszczętych przed 17 października 1997 r.

Przyjąć należy, iż art. 241 ust. 5 odnosi się do tych poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, które regulują kwestie procedury postępowania przed TS, nie zaś zagadnienia materialne.

Uznać zatem należy za trafny pogląd autora skargi, iż art. 33b Konstytucji z 1952 r. jako przepis nie będący normą proceduralną nie jest objęty dyspozycją art. 241 ust. 5.

Prezentowane przez autora skargi stanowisko, iż wyrażenia "prowadzi się", "toczy się" używane są zamiennie w aktach dotyczących problematyki procesowej zbieżne jest z poglądem wyrażonym w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 30 września 1998 r. (sygn. akt I KZP 14/98), w której Sąd Najwyższy dokonując - na wniosek Prokuratora Generalnego - wykładni art. 8 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, z póź. zm.) uznał, iż określenie "postępowanie toczy się według przepisów" odnosi się wyłącznie do tych przepisów procesowych, które "normują tok i tryb (sposób i zakres) czynności procesowych".

Konkluzją niniejszych rozważań jest jednak pogląd, iż jakkolwiek rozumowanie związane z wykładnią art. 241 ust. 5, przedstawione w skardze ocenić należy jako poprawne, to jednak nie dowodzi ono tezy o sprzeczności art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z art. 241 ust. 5 Konstytucji.

W ocenie autora niniejszej opinii, w dniu wejścia w życie Konstytucji jej art. 198 ust. 1 derogował normę zawartą w art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Jednocześnie brzmienie art. 241 ust. 5 nie oznacza, iż kwestionowany przepis ustawy zachowuje swoją moc obowiązującą w postępowaniu toczącym się przed TS, a wszczętym przed wejściem w życie Konstytucji. Przedstawione przez skarżącego rozumowanie, które podziela autor niniejszej opinii, dowodzi wyłącznie tego, że zakres przedmiotowy dyspozycji z art. 241 ust. 5 obejmuje wyłącznie konstytucyjne przepisy, które regulują kwestie proceduralne. Zakres dyspozycji normy zawartej w tym przepisie nie obejmuje art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o TS. Nie oznacza to jednak, iż pomiędzy kwestionowanym przepisem ustawy, a normą zawartą w art. 241 ust. 5 zachodzi sprzeczność.

Kontrola Trybunału Konstytucyjnego dotyczy wyłącznie norm aktualnie obowiązujących. Jednocześnie Trybunał nie posiada kognicji do kontroli poprawności stosowania przepisów prawa przez organy orzekające, sądy i Trybunał Stanu.

Jak zostało wyżej wykazane, w świetle brzmienia art. 198 ust. 1 Konstytucji, art. 1 ust. 2 pkt 5 utracił z dniem 17 października 1997 r. swoją moc obowiązującą.

Jednocześnie analiza treści art. 241 ust. 5 wskazuje, iż norma w nim zawarta, nie jest podstawą do stosowania kwestionowanego przepisu w postępowaniu przed TS wszczętym przed wejściem w życie Konstytucji.

Tym samym Trybunał Konstytucyjny powinien w analizowanej sprawie umorzyć postępowanie stwierdzając, że kwestionowana norma utraciła z dniem 17 października 1997 r. moc obowiązującą (por. L. Garlicki, Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne, s. 59, tamże).

Konsekwencją zasady, w myśl której Trybunał Konstytucyjny może badać wyłącznie normy prawne aktualnie obowiązujące, jest bezcelowość analizy argumentacji skarżącego w zakresie zarzutu sprzeczności art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z art. 2, 7, 30, 32, 31 ust. 3, 198 ust. 3, 201 Konstytucji.

W ocenie autora niniejszej opinii w analizowanej sprawie Trybunał Stanu w wyroku z dnia 21 października 1998 r. zastosował nie obowiązujący wówczas art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o TS. Brzmienie art. 241 ust. 5 Konstytucji nie dawało podstawy do takiego rozstrzygnięcia.

Przypomnieć jednak należy po raz kolejny, iż kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje kompetencji kontroli poprawności stosowania przepisów prawa przez organy orzekające, sądy i Trybunał Stanu.

Sporządził: Wojciech Odrowąż-Sypniewski