

Warszawa, 29 września 1999 r.

Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej p. J. Ć., skierowanej do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt SK. 19/99)

Stosownie do zlecenia z dnia 10 września 1999 r. uprzejmię przedstawiam następującą opinię w sprawie skargi konstytucyjnej p. J. Ć., zawierającej wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (j. t. z 1993 r. nr 18, poz. 172 z późn. zm.).

1. Skarżący wnosi o stwierdzenie, że art. 1 ust. 2 pkt 5 cytowanej ustawy jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8, art. 30, art. 31, art. 32, art. 198 ust. 1 i 3, art. 201 oraz art. 241 ust. 5 Konstytucji. Wskazuje przy tym na sprzeczność treści zaskarżonego przepisu z postanowieniem art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej, który nie wymienia kierowników urzędów centralnych w grupie osób podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

Według Skarżącego, przepis art. 198 ust. 1 Konstytucji, wyłączający kierowników urzędów centralnych z grona osób podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej, ma charakter materialno-prawny i powinien być stosowany bezpośrednio od momentu wejścia jej w życie. Skarżący dalej wywodzi, że zaskarżony art. 1 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu, określający podmiotowy zakres odpowiedzialności konstytucyjnej, nie znajduje umocowania w przepisach nowej ustawy zasadniczej, która upoważnia ustawodawcę zwykłego jedynie do określenia: rodzaju kar orzekanych przez Trybunał Stanu (art. 198 ust. 3) oraz organizacji Trybunału Stanu i trybu postępowania przed tym organem (art. 201).

Zdaniem Skarżącego, dyspozycja art. 241 ust. 5 Konstytucji nie może być interpretowana rozszerzająco. Dyspozycja ta ogranicza stosowanie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w dniu rozpoczęcia sprawy wyłącznie do zagadnień procesowych.

W konkluzji Skarżący twierdzi, że w sytuacji „gdy sama Konstytucja wyłącza z kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu kierowników urzędów centralnych, nie ma podstaw do stosowania rozwiązań przeciwnych”

Skarga została wniesiona w związku z wyrokiem Trybunału Stanu II instancji z dnia 21 października 1998 r., który utrzymał w mocy zaskarżony wyrok Trybunału Stanu I instancji z dnia 18 czerwca 1997 r. Wyrokiem tym Skarżący został skazany na karę utraty biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP oraz do Sejmu, Senatu i rad gminnych na okres 5 lat oraz karę zakazu zajmowania stanowisk kierowniczych i pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i organizacjach społecznych przez okres 5 lat.

2. Zarzuty podniesione w skardze są, moim zdaniem, częściowo zasadne. Ocena ta stanowi konkluzję poniższego wyводу.

Zaskarżony art. 1 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu stanowi, że odpowiedzialność przed tym organem za naruszenie Konstytucji i ustaw ponoszą między innymi kierownicy urzędów centralnych (pkt 5), a także osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie urzędem centralnym. Upoważnienie do określenia zakresu podmiotowego tej odpowiedzialności zawierał art. 33b ust. 1 Przepisów konstytucyjnych obowiązujących do dnia wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Nowa konstytucja reguluje tę kwestię bezpośrednio. Mianowicie, art. 198 ust. 1 stanowi, że odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes NBP, Prezes NIK, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych. Łatwo zauważyć, **że w gronie osób, które mogą być pociągnięte do odpowiedzialności konstytucyjnej za**

naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, nie ma kierowników urzędów centralnych ani osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie urzędem centralnym.

Zaskarżony przepis ustawy o Trybunale Stanu nie jest więc zgodny z art. 198 ust. 1 Konstytucji. **Wymaga on pilnej nowelizacji, polegającej na nadaniu mu brzmienia identycznego z brzmieniem wskazanego wyżej przepisu ustawy zasadniczej. Alternatywnym sposobem nowelizacji – w związku z dyspozycją art. 8 Konstytucji – może być skreślenie tego przepisu.**

Odrębna kwestia dotyczy ewentualnego stosowania art. 1 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu w okresie przejściowym, to znaczy w toku postępowania przed Trybunałem Stanu w sprawach rozpoczętych przed wejściem w życie Konstytucji. **W art. 241 ust. 5 Konstytucji ustrojodawca postanowił, że sprawy będące przedmiotem postępowania m.innymi przed tym organem, rozpoczęte przed dniem wejścia w życie nowej ustawy zasadniczej, są prowadzone zgodnie z przepisami konstytucyjnymi obowiązującymi w dniu rozpoczęcia sprawy.** Moim zdaniem, określenie „sprawy będące przedmiotem postępowania (...) są prowadzone ...” wyraża wolę ustrojodawcy, aby postępowanie w sprawach wszczętych przed wejściem w życie Konstytucji odbywało się wedle określonej procedury. W konkretnym przypadku dotyczy to procedury zawartej w przepisach konstytucyjnych obowiązujących w dniu rozpoczęcia sprawy. Dyspozycja art. 241 ust. 5 nie obejmuje natomiast konstytucyjnych, jak i pozakonstytucyjnych przepisów prawa materialnego.

Wypada podkreślić, że wykładnia systemowa nie uzasadnia zaliczenia art. 1 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu do przepisów prawa konstytucyjnego. Zawarta w art. 33b ust. 1 Przepisów konstytucyjnych, obowiązujących do dnia wejścia w życie nowej Konstytucji, upoważnienie do określenia w ustawie podmiotowego zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu **nie jest i nie może być przesłankę wystarczającą do zakwalifikowania przepisów wydanych na mocy tego upoważnienia do kategorii przepisów konstytucyjnych, o których mowa w art. 241 ust. 5 ustawy zasadniczej.** Dlatego trudno zgodzić się z poglądem Trybunału Stanu II

instancji, wyrażonym w uzasadnieniu do wyroku z dnia 21 października 1998 r. sygn. II TS-1/98, który przypisał artykułowi 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o Trybunale Stanu konstytucyjne znaczenie, ponieważ – jak stwierdził ten organ - ustawodawca konstytucyjny „delegował ustawodawcę zwykłego do wypełnienia zapisu konstytucyjnego materiały konstytucyjną”. W związku z tym Trybunał Stanu II instancji uznał, że zaskarżony przepis, zgodnie z art. 241 ust. 5 Konstytucji, do czasu zakończenia sprawy oskarżonego Jerzego Cwika stanowi podstawę jego odpowiedzialności konstytucyjnej.

Nie podzielając stanowiska Trybunału Stanu w kwestii kwalifikacji przepisów ustawy zwykłej jako przepisów konstytucyjnych w rozumieniu art. 241 ust. 5 ustawy zasadniczej, wypada dodatkowo wskazać, iż przypisanie waloru normy konstytucyjnej każdemu przepisowi ustawy zwykłej, znajdującemu umocowanie (delegację) w Konstytucji, podważałoby system prawa, w tym zwłaszcza prawa państwowego, którego najważniejszym, wyodrębnionym elementem jest prawo konstytucyjne. Moim zdaniem, walor przepisu konstytucyjnego można by przypisać jedynie tym przepisom ustawy zwykłej, które stanowią dokładne powtórzenie przepisów Konstytucji.

Uważam, że nie jest również trafny pogląd Trybunału Stanu, iż pod pojęciem przepisów konstytucyjnych, użytym w art. 241 ust. 5 Konstytucji, należy rozumieć zarówno przepisy o charakterze proceduralnym, jak i przepisy materialno-prawne (s. 18 uzasadnienia do wyroku). Jak już wspomniałem, przepis ten - być może, niezbyt zręcznie zredagowany – **dotyczy postępowania w sprawach wszczętych przed Trybunałem Stanu przed wejściem w życie nowej Konstytucji, a więc jego dyspozycja odnosi się wyłącznie do przepisów proceduralnych.**

Powołany w uzasadnieniu do wyroku art. 241 ust. 5 ustawy zasadniczej nie powinien stanowić podstawy zastosowania art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o Trybunale Stanu nawet w wypadku przyjęcia poglądu, że dyspozycja cytowanego przepisu przejściowego Konstytucji dotyczy również przepisów o charakterze materialno-prawnym. Zaskarżony przepis nie należy bowiem do przepisów konstytucyjnych, o których mowa w art. 241 ust. 5 Konstytucji.

Reasumując należy stwierdzić, że w momencie wydania wyroku przez Trybunał Stanu II instancji w sprawie II TS-1/98, przepisowi art. 1 ust. 2 pkt 5 nie przysługiwał walor konstytucyjności ze względu na jego niezgodność z art. 198 ust. 1 Konstytucji. Po wejściu w życie nowej ustawy zasadniczej ten ostatni przepis powinien być stosowany bezpośrednio, w myśl dyrektywy art. 8 ust. 2 Konstytucji. Wspomniana dyrektywa zawiera „milczącą” klauzulę derogacyjną w odniesieniu do przepisów sprzecznych z tymi przepisami Konstytucji, które stosuje się bezpośrednio.

Przepis art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o Trybunale Stanu pozostaje zatem w opozycji do art. 198 ust. 1 Konstytucji od dnia wejścia jej w życie. Bezzasadny jest natomiast zarzut, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 201 oraz art. 241 ust. 5 ustawy zasadniczej. Ten drugi przepis posiada tylko niefortunną redakcję, która może być źródłem rozbieżności interpretacyjnych. Brak również podstaw do przyjęcia, że art. 1 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej ustawy narusza art. 7, art. 8, art. 30, art. 31 i art. 32 Konstytucji.

Opracował: Witold Pawełko