

Warszawa, 30 września 1999 r.

Opinia prawna
W sprawie unormowania postępowania dotyczącego skargi konstytucyjnej
(K.24/99)

W dniu 6 września 1999 r. Rzecznik Praw Obywatelskich – na podstawie art. 191 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. Z 1991 r. Nr 109, poz. 471, z późn. zm.) – wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643), w części dotyczącej skargi konstytucyjnej, z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich jest zasadne, bowiem wydaje się po analizie, iż art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest – w zakresie dotyczącym skargi konstytucyjnej – niezgodny z art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z Konstytucją RP, Trybunał Konstytucyjny orzeka m.in. w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją oraz skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji (art. 188 pkt 1 i 5), zaś z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić może m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 191 ust. 1 pkt 1 *in fine*). Ponadto Konstytucja przewiduje, iż organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa (art. 197). Ustawą taką jest ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, której art. 39 ust. 1 pkt 1 jest kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich w części dotyczącej skargi konstytucyjnej.

Przywołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 79 Konstytucji przewiduje iż każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu

normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji (ust. 1), przy czym przepis ust. 1 nie dotyczy (ust. 2) praw określonych w art. 56 Konstytucji, tj. prawa azylu i przyznania statusu uchodźcy.

Natomiast kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, będący jednym z przepisów ogólnych o postępowaniu przed trybunałem, stanowi iż Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Dla ścisłości dodajmy, iż zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich w tym samym zakresie, tj. w części dotyczącej skargi konstytucyjnej, winien obejmować także ust. 2 tegoż art. 39, zgodnie z którym Trybunał także wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeśli okoliczności, o których mowa w ust. 1 (a więc i pkt 3) ujawnią się na rozprawie. Zgodnie z tymi przepisami, utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny stanowi zawsze przesłankę wykluczającą (negatywną) wydanie merytorycznego orzeczenia przez Trybunał, bez względu na sposób zainicjowania postępowania przed Trybunałem, a więc także i w sytuacji, gdy wszczęte ono zostało w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej.

Na marginesie analizy dodajmy, iż zaskarżone rozwiązanie ustawowe jest poniekąd prosta kontynuacją wcześniejszego przepisu art. 4 ust. 2 poprzedniej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., stwierdzającego, iż utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał powoduje umorzenie postępowania w sprawie takiego aktu. *Ratio legis* tego typu rozwiązań stanowi założenie, iż podstawowe zadanie Trybunału Konstytucyjnego stanowi ochrona Konstytucji poprzez eliminację z obowiązującego systemu prawa niekonstytucyjnych aktów normatywnych. Cel taki zostaje osiągnięty bez orzeczenia Trybunału, jeśli przed wydaniem merytorycznego orzeczenia przez trybunał zakwestionowany akt normatywny traci moc. Rozwiązanie z art. 4 ust. 2 poprzedniej ustawy było już wówczas także jednak oceniane krytycznie (por. A. Szymt: Właściwość Trybunału Konstytucyjnego, „Nowe Prawo” nr 2/1986, s. 26) z tego powodu, iż uniemożliwiało realizację innych funkcji zakodowanych

w art. 28 ówczesnej ustawy, pozwalającym w pewnym zakresie przekreślić skutki w sprawach indywidualnych, wywołane zastosowaniem przepisu, który w wyniku orzeczenia Trybunału, jako sprzeczny z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, został następnie zmieniony lub uchylony. Działo się to wówczas jednak na gruncie przepisów ustawowych jedynie i w sytuacji, gdy nie było instytucji skargi konstytucyjnej.

Nowa Konstytucja z 1997 r. istotnie jednak zmieniła sposób ochrony praw obywatelskich, wprowadzając instytucję skargi konstytucyjnej (art. 79). Nie ulega bowiem wątpliwości, że obszarem o szczególnym znaczeniu, gdzie potrzebne są instytucjonalne i proceduralne gwarancje, w tym w zakresie zapewnienia nadrzędności Konstytucji w porządku prawnym państwa, jest materia statusu prawnego obywatela – jego praw i wolności. Istota skargi konstytucyjnej – generalnie, w świetle doświadczeń różnych państw wyraża się w tym, iż jest to instytucja służąca obywatelowi do ochrony, w drodze szczególnego postępowania przed sądem konstytucyjnym, przysługujących mu praw obywatelskich w przypadku ich naruszenia przez akty organów państwowych albo czasem nawet przez ich bezczynność. Charakterystyczne jest, że chodzi jednak tylko o takie sytuacje, gdy dotyczy to naruszeń praw lub wolności o randze konstytucyjnej, ale także o to, że wystąpić ze skargą może tylko ten, czyje prawa zostały naruszone. Odróżnia to skargę konstytucyjną od tzw. skargi powszechnej (znanej jako *actio popularis*), którą wnieść może każdy niezależnie od tego, czy sam ma w tym bezpośrednio interes prawny.

Tak pomyślana skarga służy nie tylko interesowi obiektywnemu, jakim jest ochrona samej Konstytucji, ale również interesowi poszczególnego obywatela, jakim jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Zainicjowanie tego trybu ochrony pozostawione jest aktywności obywatela, przy założeniu (art. 79 Konstytucji) iż wykorzystał on wcześniej zwykle procedury, by uzyskać ostateczne rozstrzygnięcie swej indywidualnej sprawy przed organami orzekającymi. Instytucja skargi konstytucyjnej, tak jak została pomyślana w Konstytucji, ma wprawdzie charakter instytucji uzupełniającej w tym sensie, że jest jednym z wielu środków służących ochronie Konstytucji i praw obywateli, ale jednocześnie dla obywatela jest bardzo istotnym środkiem prawnym

dlatego, że bezpośrednio on sam władny jest zainicjować ochronę swych konstytucyjnych praw w tym trybie, niezależnie więc od tego, czy podnoszonymi przezeń zarzutami gotowe byłyby zainteresować się inne podmioty uprawnione do występowania do Trybunału Konstytucyjnego. Instytucja skargi konstytucyjnej ma więc oznaczać wzmocnienie ochrony konstytucyjnych praw i wolności obywatela poprzez zagwarantowanie mu bezpośredniego dochodzenia zgodności z Konstytucją tych aktów normatywnych, które dotyczą takich praw i wolności i stały się podstawą ostatecznych orzeczeń organów. Nie jest więc przypadkiem, że konstytucyjny przepis o skardze konstytucyjnej ustrojodawca zamieścił w rozdziale II Konstytucji, poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela, w tym jego podrozdziale, który ustanawia środki ochrony wolności i praw (por. A. Szmyt: Istota skargi konstytucyjnej jako formy bezpośredniego dochodzenia przez obywatela zgodności z Konstytucją aktów prawnych obowiązujących w państwie, jeżeli dotyczą regulacji praw i wolności obywatelskich, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 3/1997, s. 93-95).

W powyższym świetle trzeba uznać, że kwestionowany przepis art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym godzi w samą istotę skargi konstytucyjnej, bowiem uniemożliwia usunięcie niekorzystnych skutków zastosowania aktu normatywnego, któremu zarzuca się niekonstytucyjność, wobec obywatela skarżącego akt normatywny w sytuacji, gdy wcześniej wykorzystał on już wszelkie dostępne mu środki prawne dla ochrony swoich praw. Kwestionowany przez obywatela akt normatywny, który utraci moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez trybunał Konstytucyjny, usunięty zostaje z porządku prawnego w sensie formalno-prawnym, jednakże taki uchylony przepis nadal wywiera swój skutek wobec obywatela kwestionującego ten przepis w trybie skargi konstytucyjnej.

W powyższym kontekście odwołać się można do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, gdzie Trybunał wyraźnie starał się ograniczać niekorzystne skutki przymusowego umarzania swego postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej przez zaskarżony akt. Działo się tak zarówno pod rządami poprzednich

przepisów konstytucyjnych, jak i już na gruncie obowiązującej dziś Konstytucji RP. Wskazać tu można uchwałę z dnia 14 września 1994 r. (sygn. W.5/94), postanowienie z dnia 10 sierpnia 1995 r. (sygn. U.9/93), postanowienie z dnia 13 października 1998 r. (sygn. SK.3/98) czy wreszcie postanowienie z dnia 18 listopada 1998 r. (sygn. SK.1/98). W powyższej linii orzecznictwa jednak nie mieści się dotychczasowe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawach skarg konstytucyjnych.

Jak wcześniej wskazywaliśmy, istota skargi konstytucyjnej zawiera się w jej funkcji gwarancyjnej jako indywidualnego środka ochrony praw i wolności obywatelskich, przyznanego mocą przepisów konstytucyjnych. To, co jest głównym celem skargi ma charakter zindywidualizowany i temu charakterowi konstytucyjnemu skargi winny być przyporządkowane rozwiązania ustawowe. Ustawowe rozwiązania z kwestionowanego art. 39 ust. 1 pkt 3 ukierunkowane są natomiast swym charakterem na osiągnięcie głównie innego celu – ochrony porządku konstytucyjnego. Dodajmy, że i ten cel realizowany jest poprzez skargę konstytucyjną, jednakże stoi on tu na dalszym planie. Umożnienie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny, jako rezultat utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt przed wydaniem orzeczenia, jest rozwiązaniem realizującym konstytucyjny cel ochrony nadrzędności Konstytucji, jest jednak rozwiązaniem nie pozwalającym zrealizować celu głównego skargi konstytucyjnej. Ograniczenie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym godzi więc w przepis art. 79 Konstytucji. Brak merytorycznego orzeczenia Trybunału uniemożliwia zrealizowanie celu obywatela składającego skargę konstytucyjną, jakim jest wzruszenie ostatecznego orzeczenia, wydanego w jego indywidualnej sprawie.

Opracował: Andrzej Szmyt