



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 21 lutego 2017 r.

Pozycja 33

POSTANOWIENIE

z dnia 5 stycznia 2017 r.

Sygn. akt Ts 90/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Henryk Cioch,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.S. w sprawie zgodności:

art. 36 ust. 2, 3 i 7, art. 39 ust. 1 pkt 1, art. 47 ust. 1 pkt 1 oraz art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 79 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 maja 2016 r. (data nadania) pełnomocnik A.S. (dalej: skarżącego) zakwestionował zgodność z Konstytucją unormowań zawartych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). W szczególności skarżący zarzucił w niej, że norma prawna „pozwalająca Trybunałowi Konstytucyjnemu w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej na odmowę nadania jej dalszego biegu bez wcześniejszego wezwania do uzupełnienia braków skargi, które następnie zostały wskazane jako podstawa decydująca o rozstrzygnięciu” jest sprzeczna z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 79 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji. Taki sam zarzut niekonstytucyjności skarżący skierował przeciwko normie prawnej „pozwalającej Trybunałowi (...) na odmowę nadania [skardze] dalszego biegu ze względu na to, że sformułowane w niej zarzuty nie były podnoszone w toku postępowania, w którym stosowane były zakwestionowane skargą konstytucyjną normy prawne”, normie prawnej „pozwalającej Trybunałowi (...) na odstąpienie od badania istoty zarzutów (ich treści), ale jedynie z podanymi w skardze jednostkami systematycznymi tekstu Konstytucji”, normie prawnej „pozwalającej Trybunałowi (...) na badanie podniesionych w niej zarzutów nie z brzmieniem przepisów Konstytucji, ale z brzmieniem dotychczasowych wyroków TK”, normie prawnej „pozwalającej Trybunałowi (...) uczynić przedmiotem rozpoznania inny zarzut, niż ten, który został podniesiony w skardze konstytucyjnej” oraz normie prawnej „pozwalającej Trybunałowi (...) na formułowanie twierdzeń będących

wynikiem stosowania prawa (sprawowania wymiaru sprawiedliwości), a nie aktem oceny norm prawnych”.

Skarga konstytucyjna została sformułowana przez skarżącego w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2015 r. (sygn. Ts 328/14), w którym Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej skierowanej przeciwko przepisom ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 1150, ze zm.; dalej: ustawa o PG), ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.) w związku z przepisami ustawy o PG oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.) w związku z przepisami ustawy o PG, jak również przeciwko przepisom ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm.). U podstaw odmowy nadania przez Trybunał dalszego biegu tej skardze konstytucyjnej legły liczne jej mankamenty. Polegały one m.in. na niewskazaniu orzeczenia wydanego na podstawie części przepisów zakwestionowanych w skardze, zaskarżeniu przepisów treściowo nieadekwatnych do zarzutów niezgodności z Konstytucją, wadliwym określeniu podstawy skargi (powołaniu przepisów niemających rangi konstytucyjnej, względnie odwołaniu się przez skarżącego do norm Konstytucji niewyrażających samodzielnych praw podmiotowych), sformułowaniu zarzutów o charakterze jedynie potencjalnym i abstrakcyjnym oraz odnoszących się wyłącznie do płaszczyzny stosowania prawa. Postanowieniem z 22 stycznia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia wniesionego na opisane wyżej postanowienie z 11 września 2015 r. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał w pełni podtrzymał stanowisko przedstawione w postanowieniu o odmowie nadania skardze dalszego biegu odnośnie do niedopełnienia przez skarżącego konstytucyjnych i ustawowych przesłanek korzystania ze skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego skarżący został wezwany do uzupełnienia braków formalnych analizowanej skargi, m.in. przez dokładne określenie jej przedmiotu. W odpowiedzi na powyższe zarządzenie pełnomocnik skarżącego wskazał, że przedmiotem skargi pragnie uczynić art. 47 ust. 1 pkt 1, art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49, art. 36 ust. 2 w zw. z art. 49, art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49, art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 oraz art. 49 w zw. z art. 36 ust. 7 ustawy o TK z 1997 r.

W szczegółowym uzasadnieniu zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej skarżący wskazał na niezgodność z Konstytucją wymienionych wyżej norm prawnych, wywiedzionych z przepisów ustawy o TK z 1997 r. Argumenty przedstawione przez niego na potwierdzenie zarzutów ich niekonstytucyjności ściśle nawiązują natomiast do treści postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2015 r. Prezentację podstawy skargi ograniczył natomiast skarżący do wyliczenia art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 79 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji, także w ich wzajemnym powiązaniu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji korzystanie ze skargi konstytucyjnej, jako środka ochrony wolności i praw, następuje „na zasadach określonych w ustawie”. W myśl art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) zasady te *de lege lata* precyzuje ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

(Dz. U. poz. 2072, dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymaganiom, a także czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 61 ust. 4 ustawy o TK.

W unormowaniach ustawy o TK na skarżącego został nałożony szereg obowiązków, których wypełnienie warunkuje nadanie skardze dalszego biegu. Należą do nich m.in. dokładne określenie przedmiotu kontroli – przepisu ustawy, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), wskazanie sposobu naruszenia przez ten przepis konstytucyjnych wolności lub praw (art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK), jak również uzasadnienie postawionych w skardze zarzutów niekonstytucyjności przepisów będących przedmiotem kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Prawidłowe wykonanie powyższych obowiązków determinowane jest określonym przez ustrojodawcę przedmiotem skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji pozostaje nim wyłącznie przepis (ustawy lub innego aktu normatywnego), na podstawie którego zostało wydane w sprawie skarżącego ostateczne orzeczenie. Wprawdzie więc uprzednie zastosowanie wobec skarżącego zakwestionowanych przepisów stanowi warunek konieczny skorzystania ze skargi konstytucyjnej, to jednak przedmiotem kontroli przeprowadzanej przez Trybunał nie jest płaszczyzna stosowania prawa, ale wyłącznie treść unormowań będących podstawą wydanego w jego sprawie orzeczenia. W ścisłym związku z tak określonym przedmiotem skargi musi pozostawać także sposób uzasadnienia zarzutów stawianych przez skarżącego. Nie może ono koncentrować się wyłącznie na krytyce jednostkowego aktu zastosowania zaskarżonych norm prawnych, ale powinno się odnosić do problemu ich merytorycznej niezgodności z przepisami Konstytucji statuującymi wolności i prawa wskazane jako podstawa skargi.

Na skarżącym spoczywa również obowiązek poprawnego określenia podstawy skargi, a więc konstytucyjnych unormowań, z którymi niezgodne są – w jego przekonaniu – zaskarżone przepisy. W świetle art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK jej określenie nie może ograniczać się do jedynie numerycznego wyliczenia jednostek redakcyjnych tekstu Konstytucji, ale musi temu towarzyszyć przedstawienie argumentów wskazujących sposób naruszenia konkretnych praw podmiotowych skarżącego, które uległy niedozwolonemu ograniczeniu lub doznały uszczerbku.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w przypadku analizowanej skargi powyższe wymogi nie zostały przez skarżącego spełnione.

Nie ulega wątpliwości, że zarzuty niekonstytucyjności norm ustawy o TK z 1997 r. skarżący wiąże z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu jego poprzedniej skardze konstytucyjnej. Negatywna ocena treści tego rozstrzygnięcia, jak i późniejszego postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o nieuwzględnieniu zażalenia na to postanowienie, całkowicie zdeterminowała zarówno sposób określenia przez skarżącego przedmiotu analizowanej skargi, jak i towarzyszące temu uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanych w niej przepisów ustawy o TK z 1997 r.

Pozornie interpretacyjne ujęcie przedmiotu skargi, tzn. wskazanie „norm” dekodowanych z treści zaskarżonych przepisów ustawy o TK z 1997 r., w ocenie Trybunału jest w istocie polemiką skarżącego ze sposobem, w jaki Trybunał zastosował je w sprawie Ts 328/14. Takie ujęcie przedmiotu skargi, a zwłaszcza taki sposób uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów nie mogą być jednak uznane za prawidłowe zrealizowanie przesłanek dopuszczalności skargi, o których mowa w unormowaniach ustawy o TK. Zdaniem Trybunału skarżący arbitralnie przypisuje bowiem kwestionowanym

przepisom ustawy o TK z 1997 r. znaczenie nieznajdujące potwierdzenia w ich treści, w utrwalonej praktyce ich stosowania, ani też w rozstrzygnięciach wskazanych w skardze jako orzeczenia, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Niezależnie od tego stwierdzić należy, że przedstawione przez skarżącego „normy prawne”, mające stanowić przedmiot analizowanej skargi, skonstruowane zostały w oparciu o błędną interpretację treści orzeczeń wydanych w jego sprawie zakończonej postanowieniem Trybunału z 22 stycznia 2016 r.

Po pierwsze, na nieprawidłowej wykładni przepisów ustawy o TK z 1997 r. opiera się argument skarżącego wskazujący na niedopuszczalność wydania postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu bez uprzedniego wezwania skarżącego do uzupełnienia jej braków formalnych. Podkreślić tutaj trzeba, że procedura uzupełniania braków określona w tych przepisach (ich odpowiednikiem jest art. 61 ustawy o TK) służy sanowaniu usuwalnych mankamentów skargi konstytucyjnej, nie zaś korygowaniu jej treści (podstawy, przedmiotu, uzasadnienia zarzutów), które mogłoby prowadzić w konsekwencji do obejścia przepisu o terminie do korzystania z tego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. oraz art. 77 ust. 1 ustawy o TK).

Po drugie, za niezgodną z treścią postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2015 r. uznać trzeba jego tezę, że przesłanką takiej odmowy był brak sformułowania zarzutu niekonstytucyjności przepisu stanowiącego przedmiot skargi konstytucyjnej już w toku postępowania (dyscyplinarnego i sądowego) poprzedzającego jej wniesienie do Trybunału. Stwierdzić trzeba, że skarżący błędnie utożsamiał problem ewentualnego naruszenia tego przepisu przez organ stosujący prawo z zarzutem jego niezgodności z Konstytucją. Trybunał, analizując w postanowieniu o odmowie nadania skardze dalszego biegu prawidłowość określenia przez skarżącego jej przedmiotu, podkreślił jedynie, iż o braku związku zaskarżonego przepisu z wydanym w sprawie orzeczeniem świadczyć może niepodniesienie zarzutu naruszenia tego unormowania przez organy orzekające w sprawie. Jest to jednak zagadnienie jakościowo odrębne od problemu zakwestionowania niekonstytucyjności takiego przepisu.

Po trzecie, za wewnętrznie sprzeczny uznać należy zarzut skarżącego, że w postanowieniu z 11 września 2015 r. Trybunał ograniczył się jedynie do analizy przepisów, czyli jednostek systematyki tekstu Konstytucji, zamiast zbadać rzeczywiste treści jej norm. Formułując tego rodzaju zastrzeżenie, skarżący odwołuje się bowiem w swoich argumentach nie do podstawy kontroli (Konstytucja), lecz do jej przedmiotu (przepisy licznych ustaw), kwestionując ponownie odmowę uznania przez Trybunał niektórych zaskarżonych w skardze unormowań za podstawę prawną wydanego w jego sprawie orzeczenia. Tak skonstruowane uzasadnienie uznał Trybunał za nieadekwatne do treści postawionego zarzutu.

Po czwarte, za nieuprawnione i nieuwzględniające w całości stanowiska Trybunału wyrażonego w analizowanym postanowieniu o odmowie nadania skardze dalszego biegu uznać trzeba również zastrzeżenia skarżącego dotyczące odwołania się przez sąd konstytucyjny do utrwalonego w orzecznictwie sposobu rozumienia przepisów Konstytucji wskazanych w skardze jako jej podstawa. Zabiegu tego w żadnym razie nie można potraktować za niedozwoloną modyfikację podstawy kontroli. Niezmiennie stanowią ją unormowania Konstytucji i dekodowane z nich prawa podmiotowe. Odwołanie się przez Trybunał w treści uzasadnienia postanowienia do utrwalonej linii orzeczniczej sądu konstytucyjnego ma jedynie na celu szczegółowsze przedstawienie sposobu interpretacji norm ustawy zasadniczej, z których nie wszystkie służyć mogą samodzielnie do konstruowania podstawy skargi konstytucyjnej.

Po piąte, na nieprawidłowych przesłankach opiera się również wyrażone przez skarżącego przekonanie o pozbawionym podstaw prawnych przejawieniu przez Trybunał aktywności w zakresie stosowania prawa (wymierzania sprawiedliwości). Wyjaśnić w związku z tym trzeba, że wskazanie w uzasadnieniu postanowienia z 11 września 2015 r. na argumenty związane z kwalifikacją prawną zachowania skarżącego, dokonaną przez organy stosujące kwestionowane przepisy, wynikało tylko z potrzeby przesądzenia jego legitymacji, jako podmiotu – „czyje konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone” – do wniesienia w poprzedniej sprawie skargi konstytucyjnej. W żadnej mierze nie uprawnia to jednak do wyprowadzenia z tego wniosku o pozbawionej podstaw ingerencji Trybunału w sferę wymiaru sprawiedliwości zastrzeżoną dla sądów (art. 175 Konstytucji).

Niezależnie od powyższych okoliczności, samoistnie decydujących o niedopuszczalności nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej, stwierdzić należy, że skarżący nie spełnił wymogów ustawy o TK w zakresie określenia podstawy analizowanej skargi konstytucyjnej. Jej oznaczenie przez skarżącego ograniczyło się do lakonicznego wyliczenia kilku przepisów Konstytucji (także w licznych, wzajemnych powiązaniach), czemu nie towarzyszyło jakiegokolwiek doprecyzowanie treści konkretnych wolności lub praw, które miałyby zostać naruszone przez zaskarżone regulacje ustawy o TK z 1997 r. Taki sposób przedstawienia podstawy (wzorca) kontroli przepisów kwestionowanych za pomocą skargi nie może być uznany za poprawne wykonanie obowiązku określonego w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

Trybunał zwraca również uwagę w odniesieniu do art. 36 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r., że nie został spełniony wymóg wydania na jego podstawie orzeczenia w sprawie, w związku z którą wniesiona została analizowana skarga konstytucyjna.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.