

Sygn. akt Ts 267/12

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *6 maja* 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej
Fundacji Ambasada Śląska w sprawie zgodności:

art. 81 ust. 1 i 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.
(Dz. U. R.P. Nr 30, poz. 227) z

art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

postanawia:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE:

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 22 października 2012 r. Fundacja Ambasada Śląska (dalej: skarżąca, Fundacja) zakwestionowała zgodność art. 81 ust. 1 i 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. R.P. Nr 30, poz. 227; dalej: konstytucja kwietniowa) z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującym stanem faktycznym. Na podstawie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r., zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz. U. R.P. Nr 73, poz. 497; dalej: statut Województwa Śląskiego), utworzono Województwo Śląskie jako „nieodłączalną część składową Rzeczypospolitej Polskiej” mającą „prawa samorządne”. Zgodnie z art. 44 statutu Województwa Śląskiego Sejm Śląski musiał wyrazić zgodę na każdą ustawę konstytucyjną ograniczającą prawa w zakresie ustawodawstwa lub samorządu śląskiego.

Na mocy art. 81 ust. 3 konstytucji kwietniowej doszło do zmiany art. 44 statutu Województwa Śląskiego. Modyfikacji statutu nie sankcjonowano zgodą Sejmu Śląskiego, przewidziano natomiast, że zmiana tego aktu prawnego „wymaga ustawy państwowej”. Następnie Krajowa Rada Narodowa (dalej: KRN) Ustawą Konstytucyjną z dnia 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego (Dz. U. Nr 17, poz. 92) uchyliła statut Województwa Śląskiego. Zdaniem skarżącej takie działanie wyczerpywało znamiona zbrodni komunistycznej. Fundacja wystąpiła do Instytutu Pamięci Narodowej z zawiadomieniem o popełnieniu przestępstwa przez członków KRN zagarnięcia władzy Sejmu Śląskiego na szkodę obywateli zamieszkałych na obszarze Województwa Śląskiego.

W postanowieniu z dnia 28 listopada 2011 r. (sygn. akt S 44/11/ZK) prokurator Instytutu Pamięci Narodowej odmówił wszczęcia śledztwa. W uzasadnieniu tego orzeczenia stwierdził m. in., że nie doszło do popełnienia

przestępstwa, gdyż statut Województwa Śląskiego nie wymagał zgody Sejmu Śląskiego na zniesienie tego organu oraz autonomii ustrojowej jako takich. Argumentację tę podzielił Sąd Okręgowy w Warszawie, który w postanowieniu z dnia 26 marca 2012 r. (sygn. akt VIII Kp 184/12) nie uwzględnił zażalenia na postanowienie prokuratora IPN.

Zdaniem skarżącej zakwestionowany art. 81 ust. 1 i 3 konstytucji kwietniowej narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę legalizmu, gdyż zmiana art. 44 statutu Województwa Śląskiego, wprowadzona art. 81 ust. 1 i 3 konstytucji kwietniowej, doprowadziła do „uprzedmiotowienia Sejmu Śląskiego”, a w konsekwencji – do odebrania „czynnego i biernego prawa wyborczego do Sejmu Śląskiego obywatelom zamieszkałym na terenie województwa śląskiego (...)”. Zdaniem Fundacji wprowadzenie zmian dotyczących Województwa Śląskiego bez zgody Sejmu Śląskiego oznaczało złamanie przez prawodawcę zasady legalizmu.

W zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2012 r. skarżącą wezwano do uzupełnienia braków formalnych rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, m. in. do wskazania naruszonych praw podmiotowych wynikających z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz określenia sposobu ich naruszenia.

W piśmie procesowym z dnia 11 grudnia 2012 r. skarżąca ustosunkowała się do tego zarządzenia.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz uszczegóławiającego art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi konstytucyjnej jest każdy, czyje wolności lub prawa zostały naruszone przez wydanie przez organ władzy publicznej ostatecznego

orzeczenia, którego podstawą prawną jest przepis aktu normatywnego. Skargę konstytucyjną można więc wnieść po spełnieniu łącznie następujących warunków. Po pierwsze, zaskarżony przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, źródłem naruszenia praw i wolności skarżącego ma być normatywna treść kwestionowanych przepisów, na podstawie których organ orzekł o tych prawach i wolnościach, przy czym sposób ich naruszenia musi wskazać sam skarżący w uzasadnieniu wnoszonej skargi (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK).

2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna wymienionych warunków nie spełnia.

2.1. Przede wszystkim należy rozważyć, czy zakwestionowany art. 81 ust. 1 i 3 konstytucji kwietniowej może podlegać kontroli TK, zważywszy na kompetencje Trybunału wynikające z art. 79 ust. 1 i art. 188 Konstytucji.

2.1.1. Zgodnie z art. 188 Konstytucji „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego konstytucji kwietniowej nie można zaliczyć do żadnej kategorii aktów prawnych wskazanych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, gdyż nie jest ona ani ustawą (w znaczeniu materialnym), ani umową międzynarodową, nie można jej także zakwalifikować jako przepisu prawa wydanego przez centralne organy państwowe. Natomiast ze względu na treść art. 79 ust. 1 i art. 188 pkt 5 Konstytucji trzeba ustalić, czy konstytucja kwietniowa jest aktem normatywnym.

2.1.2. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął już kwestię rozumienia pojęcia aktu normatywnego, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trybunał uznał, że możliwe jest badanie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego niewymienionego w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, pod warunkiem, że był on podstawą prawną ostatecznego orzeczenia organu władzy publicznej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie, którym ustawodawca posłużył się w art. 79 ust. 1 Konstytucji, ma znaczenie autonomiczne (zob. wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). Mogą zatem istnieć akty prawne niewymienione w art. 188 Konstytucji, które podlegają kontroli Trybunału, gdy przyjmie się, że mają one normatywny charakter w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Formalnie rzecz ujmując, konstytucję kwietniową można by uznać za akt normatywny, nie oznacza to jednak, że mogłaby ona podlegać kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

2.1.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że kontrola konstytucyjności norm prawnych opiera się na założeniu niesprzeczności zhierarchizowanego systemu prawa, w którym istnieją akty prawne o różnej mocy prawnej, przy czym akty prawne niższego rzędu nie powinny być sprzeczne z aktami wyższego rzędu. Rolą Trybunału jest orzekanie o zgodności przepisów niższej rangi z przepisami wyższej rangi (zob. m.in. orzeczenia TK z dnia: 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7; 16 lutego 1993 r., K 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4; a także wyrok z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Trybunał Konstytucyjny nie jest natomiast uprawniony do badania wzajemnej zgodności aktów prawnych tej samej rangi. Fundacja jednak domaga się zbadania konstytucyjności przepisów konstytucji kwietniowej, co wymagałoby treściowego porównania norm prawnych tego samego rzędu. W przypadku gdy obie regulacje konstytucyjne mają taką samą moc prawną, niemożliwe jest ustalenie prymatu którejkolwiek z nich, a tym samym – rozstrzygnięcie, czy są one sprzeczne.

2.1.4. Z tych względów wnioszek fundacji w sprawie zbadania zgodności przepisów konstytucji kwietniowej z Konstytucją wykracza poza zakres kognicji TK, wydanie orzeczenia w tym zakresie jest więc niedopuszczalne (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2.2. Niezależnie od powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 81 ust. 1 i 3 konstytucji kwietniowej nie był podstawą prawną orzeczenia, w związku z którym skarżąca złożyła skargę konstytucyjną. Jak wynika z materiału procesowego sprawy i treści orzeczeń poprzedzających postępowanie skargowe, to, że IPN odmówił wszczęcia śledztwa w sprawie domniemanej zbrodni komunistycznej, nie wiązało się ze zmianą statutu Województwa Śląskiego. Powodem uznania, że do przestępstwa nie doszło, było ustalenie, że zniesienie autonomii Województwa Śląskiego oraz Sejmu Śląskiego wynikało z działań prawotwórczych KRN.

2.3. Za niedopuszczalnością orzekania w niniejszej sprawie przemawia także argument ustalenia niewłaściwego konstytucyjnego wzorca kontroli.

2.3.1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, a dla oceny kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu (zob. wyroki TK z dnia: 25 listopada 1997 r., U 6/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 65, s. 459; 8 grudnia 1998 r., U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118, s. 661; 26 października 1999 r., K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, s. 684).

2.3.2. Skarżąca kwestionuje tryb, w jakim doszło do zmiany art. 44 statutu Województwa Śląskiego, wprowadzonej art. 81 ust. 1 i 3 konstytucji kwietniowej. Oba akty prawne – ustawy konstytucyjne – miały tę samą moc prawną. Zatem nawet gdy przyjmie się, czego Trybunał Konstytucyjny nie przesądza, że możliwe jest badanie przepisu konstytucji zmieniającego ustawę konstytucyjną z punktu widzenia ustanowionych na szczeblu konstytucyjnym reguł zmian ustawy zasadniczej – to i tak dla oceny trybu

ustanowienia aktu prawnego decydujące znaczenie ma stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu. Innymi słowy, jeśli uzna się, że art. 81 ust. 3 konstytucji kwietniowej modyfikował treść art. 44 statutu Województwa Śląskiego niezgodnie z procedurą, to wzorcem kontroli może stać się jedynie przepis określający zasady zmian ustaw konstytucyjnych w czasie dokonania kwestionowanych modyfikacji (23 kwietnia 1935 r.).

2.3.3. Wzorcem kontroli nie może być art. 7 obecnie obowiązującej Konstytucji. Skarżąca dopuszcza taką możliwość – odwołuje się przy tym do wyroku TK z dnia 16 marca 2011 r., (K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011), w którym Trybunał badał zgodność dekretów z mocą ustawy, m. in. z wyrażoną w tym przepisie zasadą legalizmu. Uwadze skarżącej uszły jednak trzy okoliczności, które nie pozwalają na wyprowadzenie wniosków o podobieństwie sprawy o sygn. K 35/08 ze sprawą rozpoznawaną w niniejszym postępowaniu. Po pierwsze, w wyroku z dnia 16 marca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny nie orzekał o zgodności ustawy konstytucyjnej z Konstytucją. Po drugie, stwierdziwszy niezgodność zakwestionowanych dekretów z mocą ustawy zauważył, że niekonstytucyjność polega na naruszeniu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36). Trybunał nawiązał więc do regulacji konstytucyjnej obowiązującej w dniu wydania kwestionowanych przepisów. Po trzecie, art. 7 Konstytucji „został zastosowany przez TK wyjątkowo”, co miało „uzasadnienie aksjologiczne w zasadach sprawiedliwości tranzycyjnej, nieusprawiedliwiającej nielegalnych działań dawnej władzy i nakazujących – w miarę możliwości – usuwać nielegalne naruszenia wolności i praw” (K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11). W rozpoznawanej sprawie brak podobnej aksjologicznej motywacji, zważywszy że zniesienie Sejmu Śląskiego i autonomii Województwa Śląskiego nie nastąpiło na mocy konstytucji kwietniowej, lecz było wynikiem – pozostających poza zakresem

zaskarżenia i bez związku z rozpoznawaną skargą konstytucyjną – działań podejmowanych przez Krajową Radę Narodową.

2.3.4. Niewłaściwe jest również uczynienie art. 2 i art. 7 Konstytucji wzorców kontroli w postępowaniu skargowym przed TK.

2.3.4.1. Z utrwalonej linii orzeczniczej wynika, że wskazana w skardze zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych, których ochrony skarżąca mogłaby domagać się w skardze konstytucyjnej. Wyznacza ona jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę, nie wprowadza zaś konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. postanowienia TK z dnia: 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12; 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22). Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 listopada 1998 r., „zawierający klauzulę demokratycznego państwa prawnego art. 2 – zamieszczony w rozdziale I konstytucji – należy do tych fundamentalnych przepisów konstytucyjnych, które określają podstawowe i szczególnie chronione cechy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Dla organów władzy publicznej stanowi on niezwykle ważną dyrektywę w zakresie stanowienia i stosowania prawa w zgodzie ze standardami tego typu państwa. Dlatego też może on nadal stanowić podstawę do wywodzenia – niewyrażonych wprost w konstytucji – zasad konstytucyjnych działania tych organów. Jednakże dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw w trybie skargi konstytucyjnej podstawy poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych postanowieniach konstytucji” (SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114).

2.3.4.2. Także samoistne odwołanie się do zasady wyrażonej w art. 7 Konstytucji nie jest spełnieniem warunku wskazania podmiotowych praw skarżącej. Zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji nie daje podstaw do dekodowania konkretnego prawa podmiotowego, na podstawie którego można by konstruować podstawę skargi konstytucyjnej. Jest to zasada

adresowana jedynie do organów władzy publicznej i ma charakter wyłącznie przedmiotowy. Dodatkowo należy wyjaśnić, że w postanowieniu z dnia 23 stycznia 2002 r. (Ts 105/00, OTK ZU Nr 1/B/2002, poz. 60) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „możliwość odwoływania się przez skarżącego do treści klauzul generalnych, wyrażonych w przepisach rozdziału I Konstytucji traktować należy jako wyjątkową i subsydiarną”. Ponadto trzeba podkreślić, że konstruowanie podstawy skargi konstytucyjnej zawsze powinno polegać na wskazaniu konstytucyjnych praw bądź wolności przyjmujących normatywną postać praw podmiotowych w tym znaczeniu, że ich adresatem jest obywatel (bądź inny podmiot prawa), że kształtują one jego sytuację prawną, i że adresat ten ma możliwość wyboru zachowania się, tzn. spełnienia lub niespełnienia normy (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 159). Spełnieniem tego warunku nie jest wskazanie jedynie norm prawnych, które w formie zasad ustroju, są adresowane do organów władzy publicznej i wyznaczają sposób, w jaki te organy mają wykorzystywać kompetencje do normowania określonych dziedzin życia publicznego.

3. Wziąwszy pod uwagę powyższe względy, Trybunał Konstytucyjny uznał, że orzekanie w rozpatrywanej sprawie jest niedopuszczalne (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), a także, że skarga konstytucyjna nie spełnia warunków wynikających z art. 79 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK, dlatego postanowił jak w sentencji.




Maria Gintowt-Jankowicz
za zgodność z oryginałem
Warszawa, dnia 6 maja 2012r.
DIREKTOR ZESPOŁU
Pomocnej Kontroli Skarg i Wnioseków

Beata Szeptowska