RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATURA GENERALNA
BIURO
SPRAW KONSTYTUCYJNYCH
ul. Rakowiecka 26/30
02-528 WARSZAWA

Warszawa, dnia 12 czerwca 2014 r.

PG VIII TKw 1/14

Pan
Tadeusz Wypych
Członek Zarządu
Fundacji dla Zwierząt „Agros"

W nawiązaniu do nadesłanego przy piśmie z dnia 27 grudnia 2013 r. projektu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie uchylenia przepisów dotyczących bezdomnych zwierząt, sporządzonego przez Fundację dla Zwierząt „Argos", z siedzibą w Warszawie, Fundację na Rzecz Ochrony Zwierząt „Ius Animalia", z siedzibą w Pruszkowie, Rzeszowskie Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt, z siedzibą w Rzeszowie, Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, z siedzibą w Jędrzejowie oraz Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt „Ekostaż", z siedzibą we Wrocławiu – zauważam co następuje.

Jak podniesiono w projekcie wniosku, problematyka bezdomnych zwierząt normowana jest w szeregu aktów normatywnych, takich jak: ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie rzeczy znalezionych. Zdaniem wymienionych wyżej fundacji, liczne przepisy regulujące omawianą problematykę są stosowane wadliwie, co podkreślano zarówno w treści uzasadnienia projektu wniosku, jak też zbiorczo, w załączniku Nr 2 do projektu wniosku. Projekt zawiera również wnioski de lege ferenda, których spełnienie, zdaniem fundacji poprawiłoby istniejący stan rzeczy, jak również postulat przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej konwencji ochrony zwierząt towarzyszących, sporządzonej 13 listopada 1987 r. w Strasbourgu.

Niewątpliwie należy podzielić pogląd wymienionych wyżej fundacji, iż podstawą rozwiązań w zakresie bezdomnych zwierząt powinno być przyjęcie przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej konwencji ochrony zwierząt towarzyszących. Konwencja ta normuje kwestie związane z posiadaniem, hodowlą, handlem, organizacją schronień dla takich

zwierząt, jak również z podejmowaniem dopuszczalnych środków wobec zwierząt bezpańskich.

Władze RP do chwili obecnej nie podpisały ani nie ratyfikowały wspomnianej wyżej konwencji. Jednakże ani Trybunał Konstytucyjny, ani Prokurator Generalny nie posiada żadnych środków, by skłonić władze RP do przyjęcia konwencji. Tym samym, Prokurator Generalny nie jest władny by skierować w tej sprawie stosowny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego.

Istotną część uzasadnienia opracowanego przez fundacje projektu wniosku stanowią przykłady wadliwego stosowania prawa przez obowiązane do jego stosowania organy. Sam wniosek, jak wspominano, został uzupełniony przez załącznik Nr 2 stanowiący zbiorcze zestawienie takich nieprawidłowości.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że przedmiotem jego badania nie są akty stosowania prawa, a więc prawomocne orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego przepisów z Konstytucją niezgodnych. Nie należy natomiast do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego kontrola ustaleń sądu ani też sprawowanie kontroli, co do sposobu wykładni obowiązujących przepisów (por. wyroki: z dnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU Nr 3/2001, poz. 55, s. 320, z dnia 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU Nr 3/A/2004, poz. 23, s. 339 oraz z dnia 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU Nr 2/A/2005, poz. 11, s. 130).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że sfera stosowania prawa, aczkolwiek istotna z punktu widzenia kontroli dopełnienia przez skarżącego prawnych przesłanek wystąpienia ze skargą konstytucyjną, pozostaje poza zakresem funkcji orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, związanej z rozpoznawaniem skarg. Tak więc uzasadnienie zarzutu naruszenia konstytucyjnie określonych praw lub wolności musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu. Będąc środkiem ochrony wolności i praw, służy skarga konstytucyjna eliminowaniu z systemu prawnego uregulowań, które pozostają w sprzeczności z przepisami rangi konstytucyjnej, dającymi dla tych wolności i praw normatywną podstawę.

Choć więc naruszenie statusu prawnego skarżącego wywołane jest w ostatecznym rozrachunku aktem stosowania prawa, tym niemniej skarga służyć ma usunięciu pierwotnego źródła dla takiego naruszenia, jakim jest niezgodność pionowa zachodząca między normami prawnymi należącymi do obowiązującego systemu źródeł prawa (por. postanowienie z dnia 24 lipca 2002 r., sygn. SK 44/01, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 57, s. 779).

W świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa, kognicji Trybunału Konstytucyjnego podlega ocena zgodności bądź niezgodności konkretnego unormowania z wzorcem kontroli konstytucyjnej, a nie sposób zastosowania normy przez organ ją stosujący. Innymi słowy, wadliwa praktyka stosowania prawa, nie może być automatycznie utożsamiana z niekonstytucyjnością regulacji. Tyma samym, właściwszym sposobem rozwiązania omawianej problematyki wydaje się podjęcie działań zmierzających do korekty opisanej w projekcie wniosku praktyki, bowiem skierowanie stosownego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie mogłoby przynieść zamierzonego celu.

Jak sygnalizowano wyżej, omawiany projekt wniosku zawiera postulaty de lege ferenda, odnośnie modyfikacji obowiązujących przepisów, których spełnienie, zdaniem fundacji, poprawiłoby istniejący stan rzeczy.

Jednakże, orzekając w przedmiocie dopuszczalnego kształtu zarzutów zgłaszanych do przepisów zawartych w aktach normatywnych, Trybunał Konstytucyjny podkreślał niejednokrotnie, że zarzuty takie nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowoliłoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustrojodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w ustawie zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być „sądem prawa", a stałby się quasi-ustawodawcą (por. wyroki: z dnia 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU Nr 8/2001, poz. 251, s. 1273 oraz z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 100, s. 1161).

Informacje i wywody zawarte w tekście opracowanym przez wymienione wyżej fundacje niewątpliwie mogłyby stanowić ważny przyczynek do ewentualnej dyskusji, zmierzającej do podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej lub w toku postępowania legislacyjnego w Sejmie bądź w Senacie. Nie wydaje się jednak, by same w sobie mogły

zostać uznane za wystarczające do skutecznego zakwestionowania wskazanych w projekcie wniosku przepisów w postepowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, wniesienie proponowanego przez fundacje wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie wydaje się możliwe.

ZASTĘPCA DYREKTORA BIURA
Spraw Konstytucyjnych

Barbara Długołęcka
prokurator Prokuratury Generalnej