

WPRZYNEŁO

do Komisji 8PC
dnia 20.04 znak 201
2015 r.

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2015 r.



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasiańskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA V-021-141/15

Uwagi
do sprawozdania Podkomisji Nadzwyczajnej o przedstawionym przez
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o Trybunale
Konstytucyjnym (druk nr 1590)

Sprawozdanie Podkomisji Nadzwyczajnej z dnia 9 kwietnia 2015 r. przedłożone w celu zajęcia stanowiska w zakresie spraw pozostających w zainteresowaniu Sądu Najwyższego zawiera projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zmieniony w stosunku do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym złożonego do Sejmu dnia 10 lipca 2013 r. przez Prezydenta RP na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji RP (druk nr 1590 Sejmu VII kadencji). Proponowana ustawa zakłada uchylenie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: **ustawa o TK**; Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) i zastąpienie jej nowym aktem prawnym.

W dalszej części opinii Sąd Najwyższy odnosi się do problemu wydawania orzeczeń „interpretacyjnych”, zastrzegając jednak możliwość zgłaszania dodatkowych uwag na późniejszym etapie prac nad projektem.

Projekt należy zaopiniować zdecydowanie negatywnie w zakresie propozycji regulacji zawartej w jego art. 101. W pierwotnej wersji projektu wniesionej do Sejmu przez Prezydenta RP brzmienie tego przepisu (oznaczonego wówczas jako art. 102) ograniczało się do treści zawartej obecnie w art. 101 ust. 1 projektu: „Przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału może być czynność prawodawcza lub treść aktu normatywnego lub jego części”. Zgodnie z uzasadnieniem projektu: „w art. 102 projektu określa się, że przedmiotem rozstrzygnięcia może być sama *czynność*

prawodawcza (czynność tworząca prawo) lub treść aktu normatywnego albo jego części. W pierwszym przypadku, po zbadaniu czy czynność tworząca prawo została dokonana przez upoważniony podmiot zgodnie z regułami, które określają sposób jej dokonywania, Trybunał rozstrzyga o konstytucyjności dojścia danego aktu do skutku w zakresie, w jakim spełnione zostały wymagania dotyczące trybu lub kompetencji do wydania aktu. W drugim przypadku orzeka o tym, czy treść aktu normatywnego albo jego części jest zgodna z aktami hierarchicznie wyższymi, które tę treść wyznaczają”.

W trakcie prac Podkomisji Nadzwyczajnej w artykule tym dodano ustęp 2, wprowadzający katalog rozstrzygnięć TK w ramach kontroli hierarchicznej zgodności norm, które można określić jako: interpretacyjne, zakresowe i odnoszące się do pominięć w aktach prawnych. Przepis ten przewiduje, że „Orzekając o treści aktu normatywnego lub jego części, Trybunał może także rozstrzygnąć o:

- 1) określonym rozumieniu aktu normatywnego lub jego części;
- 2) zakresie treści normatywnej wyrażonej w akcie normatywnym lub jego części;
- 3) treści normatywnej brakującej w akcie normatywnym lub jego części.”

Przepis zawarty w ustępie 2 budzi poważne wątpliwości, zwłaszcza w zakresie propozycji wprowadzenia kompetencji TK do wydawania tzw. „orzeczeń interpretacyjnych”. Oznacza bowiem, że TK – rozstrzygając o określonym rozumieniu aktu normatywnego lub jego części – dokonuje wykładni prawa. W orzeczeniach tego rodzaju TK nie tylko rozstrzyga o konstytucyjności danego przepisu, ale w sentencji zamieszcza także jego wykładnię, wskazując, że przepis rozumiany w określony przez niego sposób jest zgodny z Konstytucją (orzeczenie interpretacyjne afirmatywne) albo jest z nią niezgodny (orzeczenie interpretacyjne negatywne). Obowiązująca ustawa o TK nie zawiera przepisu, który przewidywałby kompetencję TK do wydawania „orzeczeń interpretacyjnych”, a praktyka ich wydawania jest w obecnym stanie prawnym przedmiotem poważnych sporów znajdujących odzwierciedlenie w piśmiennictwie¹. Nie przekonuje w szczególności argument, że

¹ Zob. m.in.: K. Pietrzykowski, *O tak zwanych „interpretacyjnych” wyrokach Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sądowy 2004, nr 3, s. 15-30; L. Gardocki, *Problem tak zwanych wyroków interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego (w:) Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 153-157; J. Jaskiernia, *Spór pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym w kwestii znaczenia tzw. orzeczeń interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego (w:) Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 243-267; B. Banaszak, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a orzecznictwo sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 6, s. 9-20; M. Tulej, *Orzecznictwo interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a reguły wykładni prawa*, Warszawa 2012.

dzięki „orzeczeniu interpretacyjnemu” przepis nie musi zostać derogowany, gdyż nadanie mu przez TK określonej wykładni pozwala zachować go w obowiązującym porządku prawnym.

Prerogatywa TK do wydawania „orzeczeń interpretacyjnych” jest wysoce wątpliwa w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r., która pozbawiła TK uprawnienia do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni prawa (art. 239). Nie przewiduje go w szczególności art. 188 Konstytucji. Należy podkreślić, że zgodnie z ustawą zasadniczą, TK sprawuje wprawdzie władzę sądowniczą (art. 10) i wydaje wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174), nie sprawuje jednak wymiaru sprawiedliwości i nie ma kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa. Należy też zwrócić uwagę, że art. 193 Konstytucji stanowi, iż każdy sąd może przedstawić TK pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z przepisu tego nie wynika natomiast, że pytanie może dotyczyć wykładni przepisów prawnych. Proponowana regulacja poszerza więc zakres kompetencji TK w stosunku do określonych przepisami rangi konstytucyjnej.

Należy jednocześnie zauważyć, że art. 50 projektu zakłada, iż TK jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej. Poza tym zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli), a przedmiotem zarzutu może być: 1) kompetencja do wydania aktu normatywnego lub tryb jego wydania (czynność prawodawcza); 2) treść aktu normatywnego lub jego części. Przepis ten nie stanowi natomiast podstawy domagania się od TK wiążącej wykładni kwestionowanego przepisu. W tak ujętym zakresie zaskarżenia i związania nim TK, nie ma więc dostatecznego uzasadnienia dla rodzajów rozstrzygnięć przewidzianych w art. 101 ust. 2 pkt 1 projektu.

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez wydawanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, należy do Sądu Najwyższego (art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 499 z późn. zm.) i do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 1 § 1 i art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych,

tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1647). „Orzeczenia interpretacyjne” TK wkraczają zatem w obszar wykładni przepisów zarezerwowanej dla sądów. Właściwa regulacja w tym zakresie powinna być skoordynowana z przepisami dotyczącymi organów sądowych i nie pozostawiać wątpliwości w kwestii ograniczenia ich kompetencji.

Szczególne trudności wywołują „orzeczenia interpretacyjne” w kontekście wznowienia postępowania². TK orzekając w nich o niekonstytucyjności przepisu, nie pozbawia go bowiem mocy obowiązującej. Sąd Najwyższy zajął w tej kwestii stanowisko w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09 (OSNC 2010, nr 7-8, poz. 97)³, której nadał moc zasady prawnej. Uznał, że: „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające w sentencji niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego, które nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401¹ k.p.c.” W uzasadnieniu uchwały stwierdził m.in., że „Szczególnie kontrowersyjne jest związanie sądów tzw. negatywnymi orzeczeniami interpretacyjnymi, które stwierdzają niezgodność z ustawą zasadniczą przepisów prawa rozumianych inaczej niż w interpretacji ustalonej w sentencji orzeczenia Trybunału, ale nie derogują ich. (...) Twierdzi się, że nie ma potrzeby uchylania przepisu, który można „uratować” nadając mu właściwy kierunek interpretacji. Tymczasem sprawowanie przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności prawa nie powinno odbywać się przez przyznanie mu niemającej konstytucyjnego umocowania prerogatywy do ustalania wykładni ustaw. (...) Sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy są bezwzględnie związane tylko takim konstytucyjnym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, które w sposób trwały eliminuje zakwestionowane przepisy z obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej systemu prawnego, tj. orzeczeniem o utracie mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Wszelką analogię z przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją na podstawie art. 190 Konstytucji należy uznać za naruszenie art. 178 ust. 1. (...) Skład powiększony Sądu Najwyższego uznał, że

² Zob. m.in. W. Białogłowski, *Wznowienie postępowania w następstwie wydania przez TK wyroku interpretacyjnego* (w:) *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, i wskazana tam literatura, s. 189 i n.

³ Zob. też wyroki SN z dnia 8 lipca 2008 r., II CSK 3/10 (OSNC 2011, nr 2, poz. 19) i z dnia 20 kwietnia 2011 r., I CSK 410/10 (OSNC 2012, nr 1, poz. 14) oraz postanowienia SN z dnia 29 kwietnia 2010 r., IV CO 37/09 (OSNC 2010, nr 12, poz. 166); z dnia 22 listopada 2010 r., III SO 4/10 (www.sn.pl); z dnia 26 stycznia 2011 r., I PZ 36/10 (www.sn.pl); z dnia 21 kwietnia 2011 r., III PO 1/11 (www.sn.pl); z dnia 28 maja 2013 r., V CO 18/13 (www.sn.pl); z dnia 14 listopada 2013 r., II CZ 71/13 (www.sn.pl).

przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu roli organu kontrolującego lub korygującego wymagałoby wskazania konstytucyjnych, materialnoprawnych, kompetencyjnych, kognicyjnych oraz procesowych podstaw prawnych, których *de constitutio lata* i *de lege lata* brakuje. Dopóki zatem prawodawca konstytucyjny wyraźnie nie zadecyduje, że wydawanie przez Trybunał Konstytucyjny tzw. negatywnych orzeczeń interpretacyjnych ma podstawy konstytucyjne oraz że takie orzeczenia są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą, dopóty nie można oczekiwać, że te orzeczenia, które nie mieszczą się w hipotezach art. 189 pkt 1 w związku z art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji, będą stanowić podstawę wznawiania prawomocnie zakończonych postępowań sądowych”.

Z przytoczonych względów propozycja wprowadzenia w nowej ustawie kompetencji TK do wydawania „orzeczeń interpretacyjnych” nie może zyskać aprobaty.