



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

PK VIII TK 58.2017

Warszawa, dnia 30.06 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	03.07.2017
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

1) przepisów:

- a) art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 1254 ze zm.),
- b) art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.),
- c) art. 441 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.),
- d) art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.),
- e) art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187 § 1, art. 264, art. 267 i art. 269 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.)

- rozumianych w ten sposób, że, gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, umożliwiają - odpowiednio - Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej – z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) przepisów:

a) art. 17 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.),

b) art. 5 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jednolity – Dz. U. z 2016 r., poz. 1713),

c) art. 15 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r., poz. 665 ze zm.)

- w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują aktu łaski jako negatywnej przesłanki powodującej niedopuszczalność prowadzenia – odpowiednio – postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia lub postępowania karnego wykonawczego – z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Przepisy art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 1254 ze zm.; dalej: ustawa o Sądzie Najwyższym lub ustawa o SN) mają następującą treść:

„Art. 59. Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni prawa, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu.”;

„Art. 60. § 1. Jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może przedstawić wniosek o ich rozstrzygnięcie Sądowi Najwyższemu w składzie siedmiu sędziów lub innym odpowiednim składzie.

§ 2. Z wnioskiem, o którym mowa w § 1, mogą wystąpić również Rzecznik Praw Obywatelskich i Prokurator Generalny oraz, w zakresie swojej właściwości, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznik Finansowy.”;

„Art. 61. § 1. Jeżeli skład Sądu Najwyższego uzna, że przedstawione zagadnienie wymaga wyjaśnienia, a rozbieżności - rozstrzygnięcia, podejmuje uchwałę, w przeciwnym razie odmawia jej podjęcia, a jeżeli podjęcie uchwały stało się zbędne - umarza postępowanie.

§ 2. Jeżeli skład siedmiu sędziów uzna, że znaczenie dla praktyki sądowej lub powaga występujących wątpliwości to uzasadniają, może zagadnienie prawne lub wniosek o podjęcie uchwały przedstawić składowi izby, natomiast izba - składowi dwóch lub więcej izb albo pełnemu składowi Sądu Najwyższego.”;

„Art. 62. § 1. Jeżeli jakikolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi izby.

§ 2. Odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez izbę, przez połączone izby albo przez pełny skład Sądu Najwyższego wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego.

§ 3. Jeżeli skład jednej izby Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez inną izbę, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały obu izb. Izby mogą przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania przez pełny skład Sądu Najwyższego.”.

Przepisy art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.; dalej: k.p.c.) mają następującą treść:

„Art. 390 § 1. Jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy. Sąd Najwyższy władny jest przejąć sprawę do rozpoznania albo przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu.”;

„Art. 398¹⁷ § 1. Jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Sąd Najwyższy może odroczyć wydanie orzeczenia i przekazać to zagadnienie do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu.”.

Przepisy art. 441 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.; dalej: k.p.k.) brzmią następująco:

„Art. 441. § 1. Jeżeli przy rozpoznawaniu środka odwoławczego wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, sąd odwoławczy może odroczyć rozpoznanie sprawy i przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

§ 2. Sąd Najwyższy może przekazać rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego powiększonemu składowi tego sądu.”.

Przepis art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.; dalej: p.u.s.a.) brzmi:

„§ 2. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy innych ustaw.”.

Z kolei przepisy art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187 § 1, art. 264, art. 267 i art. 269 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) mają następującą treść:

„Art. 15. § 1. Naczelny Sąd Administracyjny:

(...)

2) podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;

3) podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej;”,

„Art. 187. § 1. Jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu.”,

„Art. 264. § 1. Uchwały przewidziane w art. 15 § 1 pkt 2 i 3 Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie.

§ 2. Uchwały, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2, Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw

Dziecka, a uchwały, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 3, na podstawie postanowienia składu orzekającego.

§ 3. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego kieruje wniosek do rozstrzygnięcia przez jeden ze składów określonych w § 1.

§ 4. Skład siedmiu sędziów może - w formie postanowienia - przekazać zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby, a Izba pełnemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego.”;

„Art. 267. Naczelny Sąd Administracyjny może - w formie postanowienia - odmówić podjęcia uchwały, zwłaszcza gdy nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości.”,

„Art. 269. § 1. Jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio.

§ 2. W przypadkach, o których mowa w § 1, skład siedmiu sędziów, skład Izby lub pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego podejmuje ponowną uchwałę. Przepisu art. 267 nie stosuje się.

§ 3. Jeżeli skład jednej Izby Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniający zagadnienie prawne nie podziela stanowiska zajętego w uchwale innej Izby, przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego.”.

Wymienione regulacje dotyczące Sądu Najwyższego należą do grupy przepisów normujących tak zwaną „działalność uchwałodawczą” Sądu Najwyższego, która związana jest z funkcją i kompetencjami tego Sądu określonymi w Konstytucji i ustawie o Sądzie Najwyższym. Zgodnie bowiem z art. 183 ust. 1 Konstytucji, „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.”, zaś, w myśl art. 1 pkt

1 lit. b ustawy o Sądzie Najwyższym, sąd ten „jest organem władzy sądowniczej, powołanym do: 1) sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez: (...) b) podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, (...)”.

W ocenie M. Zbrojewskiej, „[w] doktrynie dominuje podział tworzony w oparciu o kryterium źródła powstania zagadnienia prawnego (*quaestiones iuris*), na:

- pytania prawne abstrakcyjne (*quaestiones iuris in abstracto*), zmierzające do rozstrzygnięcia ujawnionych rozbieżności w wykładni prawa w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego (art. 60 § 1 ustawy o SN);

- pytania prawne konkretne (*quaestiones iuris in concreto*), formułowane w celu rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy, wyłonionego w postępowaniu odwoławczym (art. 441 § 1 k.p.k.), lub poważnych wątpliwości co do wykładni prawa powziętych przez Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu kasacji lub innego środka odwoławczego (art. 59 ustawy o SN).

Cechą charakterystyczną tego podziału jest to, że niezależnie od przyjętego kryterium, np. z uwagi na podmiot zwracający się z pytaniem, przesłanki przedmiotowe wystąpienia z pytaniem prawnym czy też związek pytania ze sprawą bądź też brak takiego związku, zawsze pojawia się dychotomiczny podział na pytania konkretne (szczegółowe, *ad causa*) i abstrakcyjne (ogólne, *ad generali*)” [M. Zbrojewska, *Pojęcie działalności uchwałodawczej Sądu Najwyższego oraz pytań prawnych (zagadnień prawnych)*, (w:) *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, LEX 2014].

Uzupełniając wypowiedź M. Zbrojewskiej, należy stwierdzić, że:

1) pytania prawne abstrakcyjne mogą być kierowane - odpowiednio - do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej także: NSA), jeżeli:

- w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub samego Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa (art. 60 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym) i o ich rozstrzygnięcie zwróci się do Sądu Najwyższego Pierwszy Prezes Sadu Najwyższego lub jeden z podmiotów, o których mowa w art. 60 § 2 ustawy o SN,

- zachodzi konieczność wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), i z wnioskiem o ich rozstrzygnięcie wystąpi do Naczelnego Sądu Administracyjnego jeden z podmiotów, wymienionych w art. 264 § 2 p.p.s.a.;

2) pytania prawne konkretne mogą być kierowane - odpowiednio - do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli:

- przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (*vide* - art. 390 § 1 k.p.c.),

- przy rozpoznawaniu środka odwoławczego wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy (*vide* - art. 441 § 1 k.p.k.),

- przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.),

- Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni prawa (art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym),

- przy rozpoznawaniu kasacji przez Naczelny Sąd Administracyjny wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości i Naczelny Sąd Administracyjny przedstawi to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu (art. 187 § 1 p.p.s.a.).

W doktrynie - w ramach wykładni przepisu art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym - wskazuje się, że „[w]edług ustawy, Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości przez nadzór judykacyjny i dbałość o jednolitość linii orzeczniczej. Ta ostatnia funkcja jest szczególnie istotna, bowiem

jednolitość orzecnictwa sądowego jest gwarancją realizacji konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego w tym państwie prawa. (...).

Jako realizującą konstytucyjną funkcję Sądu Najwyższego, należy uznać kompetencję do rozstrzygania zagadnień prawnych wynikających z poważnych wątpliwości co do wykładni prawa, pojawiających się w związku z wydaniem rozstrzygnięcia przez sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy. (...)

W tym przypadku chodzi o szczególne wątpliwości interpretacyjne, które mogą rodzić niebezpieczeństwo zróżnicowania orzecnictwa. Nie każde bowiem pytanie stawiane przez sąd ma charakter >>poważnej wątpliwości<<. Można wręcz wnioskować, że ów kwalifikowany charakter nabywają wyłącznie te trudności interpretacyjne, które mogą być rozstrzygnięte w oparciu o obowiązujący paradygmat interpretacyjny w różny sposób, przy czym żaden rezultat wykładni nie jest co do zasady błędny. W takim przypadku, zakładając wysoką kompetencję interpretacyjną sądów, powstaje niebezpieczeństwo wydawania odmiennych rozstrzygnięć, a tym samym - zagrożenie dla jednolitości orzecnictwa” (W. Wróbel, *Wpływ orzecnictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych*, [w:] T. Bąkowski, K. Grajewski [red.], *Orzecnictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17-18 września 2007*, Oficyna 2008, LEX).

„Zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości”, o których mowa w art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym, dotyczą tzw. „trudnych przypadków”, które można scharakteryzować, przykładowo, jako sytuacje, w których:

1) istnieją poważne wątpliwości co do właściwości sądów w sprawie oraz reguł proceduralnych;

2) przepisy, których zastosowanie się rozważa, budzą poważne wątpliwości interpretacyjne (są nieostre, niejasne, pojawia się sprzeczność z innymi przepisami) i od usunięcia tych wątpliwości zależy, czy przepisy te

zostaną zastosowane w sprawie oraz, ewentualnie, w jaki sposób zostaną zastosowane.

„Trudne przypadki” nie mogą być natomiast związane ze stanem faktycznym, rozstrzyganie zagadnień prawnych dotyczy bowiem wątpliwości odnoszących się do wykładni prawa, a nie stanów faktycznych (*vide* - J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa przez Sąd Najwyższy*, Nowe Prawo z 1985 r., nr 5, s 24-25; J. Wróblewski, *Łatwe i trudne przypadki orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1989, t. XLII, s 7; M. Zbrojewska, *Pojęcie działalności uchwałodawczej Sądu Najwyższego oraz pytań prawnych (zagadnień prawnych)*, [w:] *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, *op. cit.*).

Przepis art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym reguluje postępowanie, o czym wcześniej była mowa, w przedmiocie konkretnych pytań prawnych kierowanych w ramach kompetencji Sądu Najwyższego do rozpoznawania kasacji lub innego środka odwoławczego.

W ocenie M. Zbrojewskiej, „[w]łaściwością uchwały konkretnej jest to, że udziela ona odpowiedzi w konkretnej sprawie zawistej przed sądem odwoławczym lub Sądem Najwyższym, odnośnie zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy (prawa) (...). Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy na konkretne pytanie prawne stanowi wiążącą dla pytającego odpowiedź w danej sprawie” (M. Zbrojewska, *Przesłanki podjęcia uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne przez Sąd Najwyższy*, [w:] *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, *op. cit.*).

Powyższe oznacza, że uchwały podejmowane przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, w trybie art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym, mają charakter decyzji o charakterze władczym, wiążącym *ratione imperii* Sąd Najwyższy, który sformułował zagadnienie prawne w konkretnej sprawie.

Wykładnia dokonywana przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w trybie art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym podlega dwóm ograniczeniom: po pierwsze - dokonywana jest wyłącznie na wniosek Sądu Najwyższego, który, przy rozpoznawaniu kasacji lub innego środka odwoławczego, powziął poważne wątpliwości co do wykładni prawa; po drugie - art. 61 ust. 1 ustawy o SN wymaga, aby skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego włączył się w dyskurs dotyczący przedstawionego zagadnienia prawnego - jeżeli bowiem uzna, że zagadnienie nie wymaga wyjaśnienia, odmawia podjęcia uchwały wyjaśniającej (rozstrzygającej) owo zagadnienie prawne.

W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2009 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 24/08, także przyjęto, że „(...) przepis art. 59 (...) ustawy (ustawy o Sądzie Najwyższym - przyp. wł.) dotyczy tzw. pytań konkretnych, a więc zagadnień pojawiających się przy rozpoznawaniu określonej sprawy w związku z poważnymi wątpliwościami co do wykładni przepisów mających zastosowanie w tej sprawie, a tym samym ich rozstrzygnięcie musi mieć znaczenie dla wydania orzeczenia w sprawie, w której wystąpiono z zagadnieniem prawnym. Sytuacja jest zatem podobna jak na gruncie art. 441 k.p.k., z tym że dotyczy innego układu procesowego, w jakim pojawia się to zagadnienie, a powodem wystąpienia są jedynie >>poważne wątpliwości co do wykładni prawa<< i to powzięte przez Sąd Najwyższy w procedurach określonych w art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym” (LEX nr 4861530).

Podobną wykładnię art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym przedstawiono w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 4/17, wskazując, iż „[k]onstrukcja przepisu art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym uzasadnia stwierdzenie, że dla skutecznego przedstawienia zagadnienia prawnego konieczne jest powzięcie przez zwykły skład Sądu Najwyższego poważnych wątpliwości co do wykładni prawa przy rozpoznawaniu kasacji oraz to, aby wyjaśnienie tego zagadnienia przez skład powiększony umożliwiło rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu kasacyjnym

(...)"[http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Najnowsze_orzeczenia.aspx?Izb a=Karna].

Przedstawione wyżej poglądy doktryny oraz orzecznictwo Sądu Najwyższego mają odpowiednie zastosowanie także do konkretnych pytań prawnych kierowanych przez sądy powszechne w procedurze cywilnej (art. 390 § 1 k.p.c.) i karnej (art. 441 § 1 k.p.k.).

Uzupełniająco należy podnieść, że przepis art. 390 § 1 k.p.c. przewiduje, że prawidłowe przedstawienie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu wymaga, ażeby było to **budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne, które powstało przy rozpoznawaniu apelacji**. Kumulatywne spełnienie tych przesłanek uprawnia sąd drugiej instancji do wystąpienia do Sądu Najwyższego w celu wyjaśnienia istniejących wątpliwości natury prawnej. Zagadnienie poddane rozstrzygnięciu Sądu Najwyższego winno mieć więc z jednej strony charakter abstrakcyjny i ogólny (w przeciwnym bowiem wypadku sąd apelacyjny powinien rozwiązać je samodzielnie), z drugiej jednak strony przedmiot i zakres przedstawionego przez sąd drugiej instancji zagadnienia powinny uwzględniać okoliczności faktyczne rozstrzyganej przez ten sąd sprawy, w tym sensie, że rozstrzygnięcie zagadnienia musi mieć znaczenie dla sposobu jej rozstrzygnięcia. Konieczne jest więc istnienie związku przyczynowego między przedstawionym zagadnieniem prawnym a podjęciem decyzji co do istoty sprawy (*vide* - A. Zieliński, teza 2 do art. 390, [w:] A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 622; podobnie M. Manowska, teza 1 do art. 390, (w:) M. Manowska [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Tom I. Art. 1 – 505*³⁸, Warszawa 2015, s. 957 i powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego). **Zagadnienie to nie może natomiast polegać na wątpliwościach co do samego sposobu rozstrzygnięcia danej sprawy**. Nie może więc dotyczyć kwestii faktycznej, ale także mieć charakteru mieszanego, zawierając w sobie zarówno kwestie prawne, jak i faktyczne. Nie

może wreszcie polegać na trudności w ocenie konkretnego środka dowodowego (*vide* - T. Ereciński, teza 3 do art. 390, [w:] T. Ereciński [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, tom 2, Warszawa 2009, s. 206 i powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego). W przypadku, gdy przedmiotem pytania prawnego są przepisy zawierające zwroty niedookreślone i nieostre, zarówno sformułowanie pytania prawnego do Sądu Najwyższego, jak i udzielona przez ten Sąd odpowiedź (rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego) nie powinny mieć więc charakteru subsumcyjnego, czyli polegającego na określeniu, czy konkretna sytuacja objęta jest owym nieostrym lub niedookreślonym pojęciem. Możliwe jest natomiast interpretacyjne dociekanie, jakie czynniki wpływają lub powinny wpływać na dane, objęte pytaniem prawnym, pojęcie (*vide* - E. Łętowska, *Interpretacja a subsumcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, Państwo i Prawo nr 7-8/2011, s. 20).

W związku z przedstawieniem zagadnienia prawnego Sąd Najwyższy może udzielić lub odmówić udzielenia odpowiedzi, lub też sprawę przejąć do rozpoznania we własnym zakresie (*ius evocationis*) albo przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu (art. 390 § 1 zdanie drugie k.p.c.). Kwestia ta pozostawiona jest swobodnemu uznaniu Sądu Najwyższego. W doktrynie wskazuje się jedynie, że w podjęciu decyzji o przejęciu sprawy do rozpoznania istotny jest wzgląd na przyspieszenie postępowania i ekonomię procesową (*vide* - T. Wiśniewski, *Apelacja*, [w:] T. Ereciński [red. nacz.], *System Prawa Procesowego Cywilnego*, J. Gudowski [red.], Tom III, cz. 1, *Środki Zaskarżenia*, Warszawa 2013, s. 361), co może mieć miejsce, gdy sama odpowiedź na pytanie przesądzi o rozstrzygnięciu o losie apelacji, a kontynuacja postępowania przed sądem drugiej instancji stanowić będzie niepotrzebne przedłużenie czasu trwania postępowania, a także okoliczność, że odpowiedź na pytanie sądu odwoławczego okaże się niemożliwa bez rozstrzygnięcia zarazem o istocie sprawy (*vide* -

T. Ereciński, teza 8 do art. 390, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, tom 2, Warszawa 2009, s. 208).

Przepis art. 398¹⁷ k.p.c. jest - jak zauważono w doktrynie - odpowiednikiem art. 390 k.p.c., dotyczącego postępowania apelacyjnego, a przyczynę jego wprowadzenia do Kodeksu postępowania cywilnego upatruje się w potrzebie przystosowania rozwiązań procesowych do przepisów ustrojowych, a w szczególności przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym. Chodzi tu zwłaszcza o art. 59 tej ustawy, zgodnie z którym - co należy przypomnieć - jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę kasacyjną lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni prawa, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu. Przepis ten ma szerszy zakres niż art. 398¹⁷ k.p.c., dotyczy bowiem nie tylko skargi kasacyjnej, ale także innych środków odwoławczych, w szczególności zażaleń (art. 394¹ § 3 k.p.c.). Ponadto dotyczy on zarówno zagadnień prawnych, które wyłoniły się przy okazji rozpoznawania konkretnej sprawy, jak i tzw. zagadnień abstrakcyjnych (*vide* - T. Ereciński, komentarz do art. 398¹⁷ Kodeksu postępowania cywilnego, teza 1, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*, LEX nr 503705/2016). Różnice względem przepisu art. 390 k.p.c. wynikają przede wszystkim z odmienności statusu sądu, wyposażonego w prawo zwrócenia się o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego powstałego przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej. Sądem tym jest bowiem Sąd Najwyższy, przeto zrozumiałe jest, że nie jest możliwe wyznaczenie innego, wyższego w hierarchii organu sądowego, który miałby rozstrzygnąć owo zagadnienie prawne. Stąd też do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, powstałego przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej, ustawodawca upoważnił powiększony skład Sądu Najwyższego. Poza tą zamianą regulacja zawarta w art. 398¹⁷ k.p.c. odpowiada materialnie art. 390 k.p.c., w szczególności w zakresie

przesłanek zwrócenia się z pytaniem prawnym, zakresu związania udzieloną odpowiedzią jak i *ius evocationis*.

T. Grzegorzcyk, w komentarzu do art. 441 k.p.k., stwierdził, iż „[w] judykaturze zasadnie wskazuje się, że skuteczne wystąpienie z pytaniem prawnym w trybie art. 441 wymaga w istocie spełnienia trzech warunków. Musi to bowiem być zagadnienie:

a) >>prawne<<, a więc istotny problem interpretacyjny, tj. taki, który >>dotyczy np. przepisu ustawy rozbieżnie interpretowanego w praktyce sądowej albo przepisu o oczywiście wadliwej redakcji lub niejasno sformułowanego, umożliwiającego przeciwstawne sobie interpretacje<< (uchwała SN z dnia 16 czerwca 1993 r., I KZP 14/93, Wokanda 1993, nr 11, s. 8, i uchwała SN z dnia 18 listopada 1998 r., I KZP 16/98, OSNKW 1998, nr 11-12, poz. 48), przy czym nie musi to zawsze dotyczyć tylko jednego przepisu ustawy, ale może też obejmować kompleks wzajemnie powiązanych przepisów, zamieszczonych w ustawie lub w ustawach odrębnych, jeżeli tylko problem sformułowany w pytaniu wskazuje właśnie na potrzebę takiej wykładni (zob. postanowienie SN z dnia 28 marca 2012 r., I KZP 2/12, OSNKW 2012, nr 5, poz. 48) [...]

b) wymagające >>zasadniczej wykładni ustawy<<, czyli odnoszące się do sytuacji, gdy norma umożliwia rozbieżne interpretacje, co jest niekorzystne dla funkcjonowania prawa w praktyce; przedmiotem pytania nie może być więc >>sposób rozstrzygnięcia sprawy lub zastosowania kwalifikacji prawnej do ustalonego w konkretnej sprawie stanu faktycznego<< (tak już np. w postanowieniu SN z dnia 16 października 1992 r., I KZP 34/92, Wokanda 1992, nr 12, s. 8; podobnie np. w postanowieniu SN z dnia 29 stycznia 2004 r., I KZP 37/03, LEX nr 140096); nie wymaga zatem zasadniczej wykładni kwestia, gdy >>jasno sformułowany (...) przepis nie stwarza podstaw do różnych interpretacji i nie powoduje szczególnych trudności przy wykładni wchodzących w grę przepisów prawa<< (postanowienie SN z dnia 28 lipca 1994 r., I KZP 18/94, OSNKW 1994, nr 7-8, poz. 49) albo też, gdy >>wątpliwości interpretacyjne

zostały rozstrzygnięte w orzecznictwie lub doktrynie w sposób jednoznaczny<< (postanowienie SN z dnia 12 marca 1996 r., I KZP 1/96, Wokanda 1996, nr 7, s. 20) lub gdy miało w ten sposób dochodzić do >>korygowania (modyfikowania) niesłusznych unormowań<< (postanowienie SN z dnia 24 września 1997 r., I KZP 13/97, OSNKW 1997, nr 11-12, poz. 100). Nie można jednak występować do SN w trybie art. 441 § 1 tylko dlatego, że odnośnie do danego przepisu brak jest dotąd wypowiedzi SN, jako że samodzielność jurysdykcyjna sądu (art. 8) nakazuje mu samodzielnie rozstrzygać zagadnienia prawne (zob. postanowienie SN z dnia 19 stycznia 2012 r., I KZP 20/11, OSNKW 2012, nr 1, poz. 4), albo w celu wyjaśnienia wątpliwości nasuwających się przy analizowaniu orzecznictwa SN (zob. postanowienie SN z dnia 27 lutego 2013 r., I KZP 1/13, OSNKW 2013, nr 5, poz. 38) [...]

c) wyłaniające się >>przy rozpoznawaniu środka odwoławczego<< (lub gdy ustawa to dopuszcza, innego środka - [...]), czyli powiązane z konkretną sprawą w taki sposób, że od rozstrzygnięcia danego zagadnienia zależy rozstrzygnięcie owej sprawy; SN bowiem >>dokonuje wykładni określonego przepisu (lub przepisów), ale tylko w związku z konkretną sprawą (...), w której usunięcie wątpliwości co do kwestii prawnych pozwoli na prawidłowe jej rozstrzygnięcie<< (postanowienie SN z dnia 10 marca 1995 r., I KZP 1/95, OSNKW 1995, nr 5-6, poz. 37).

Brak takiego związku występuje >>np. wówczas, gdy z powodu przeszkody procesowej sprawa nie może być w ogóle rozpoznana, pytanie zaś nie dotyczy istnienia lub zakresu przeszkody procesowej<< (zob. uchwała SN z dnia 16 czerwca 1993 r., I KZP 14/93, Wokanda 1993, nr 11, s. 8), z tym że podnosi się jednak, iż pytanie prawne w takiej sytuacji jest możliwe, gdy jego przedmiotem jest właśnie >>dopuszczalność tego środka odwoławczego lub określenie organu właściwego do jego rozpoznania<< (zob. postanowienie SN z dnia 29 listopada 2006 r., I KZP 27/06, OSNKW 2006, nr 12, poz. 110). Akcentuje się przy tym, że >>rola SN (...) nie może się sprowadzać do

teoretycznego przedstawiania różnych wariantów zależnych od stanów faktycznych, które mogą wchodzić w rachubę<< (postanowienie składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 stycznia 1979 r., VII KZP 28/78, OSNPG 1979, nr 6, poz. 84), ani do rozważania zagadnień o charakterze abstrakcyjnym, gdyż mają to być jedynie takie problemy prawne, jakie wyłoniły się na tle realiów danej sprawy i dla jej celów (zob. postanowienie SN z dnia 15 września 1999 r., I KZP 30/99, LEX nr 46045; zob. też postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 14/08, LEX nr 398511). [...]

Występując z pytaniem prawnym, sąd odwoławczy, oprócz ścisłego sformułowania pytania, ma obowiązek wykazać w uzasadnieniu postanowienia, dlaczego zachodzi w konkretnym wypadku potrzeba dokonania przez SN zasadniczej wykładni określonego przepisu czy też kilku przepisów połączonych ze sobą i jakie rozbieżności w tym zakresie występują w praktyce (postanowienie SN z dnia 15 września 1999 r., I KZP 31/99, LEX nr 46046; zob. R.A. Stefański, Kodeks, s. 344). Winien to uczynić poprzez możliwe sposoby wykładni, nie ograniczając się jedynie do wykładni językowej, lecz uwzględniając także wykładnię systemową, funkcjonalną i logiczną, a gdy zachodzi taka potrzeba, z uwagi na zmiany ustawy, również historyczną oraz stanowiska doktryny i orzecznictwa, jeżeli wyrażono je w tej materii, wykazując, że wszystko to prowadzi do rozbieżnych interpretacji i przez to wymaga właśnie zasadniczej wykładni ustawy (zob. np. uzasadnienie uchwały SN z dnia 20 czerwca 2012 r., I KZP 4/12, OSNKW 2012, nr 7, poz. 72, s. 24). Jeżeli jednak sąd występujący z zagadnieniem prawnym nie sprosta w pełni tym wymaganiom, to nienależyte dopełnienie powyższego wymogu nie wyklucza jeszcze podjęcia przez SN stosownej uchwały, gdy przedstawione zagadnienie jawi się jednak wyraźnie jako realne i wymagające zasadniczej wykładni ustawy (tamże, s. 27)” (T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-467, 6. Wydanie*, Wydawnictwo Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 1502-1505).

D. Świecki, odnosząc się do przesłanek przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego w trybie art. 441 k.p.k., stwierdził, że „[p]rzedstawione wątpliwości przez sąd odwoławczy muszą dotyczyć wyłącznie zasadniczej wykładni ustawy oraz być rzeczywiste i uzasadnione. Obok wymogu ścisłego zakotwiczenia pytania prawnego w stanie faktycznym, z jakim ma do czynienia sąd odwoławczy, jest on zobligowany również do wykazania potrzeby dokonania wykładni określonego fragmentu ustawy. Ustawa podkreśla przy tym, że musi chodzić o wykładnię zasadniczą, a więc odnoszącą się do zagadnień ważnych, mających podstawowe znaczenie dla prawidłowego rozumienia i stosowania prawa. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie będzie miało zatem wykazanie istnienia rozbieżności interpretacyjnych występujących przy wykładni określonej normy prawnej (post. SN z 29.3.2006 r., I KZP 58/05, OSNwSK 2006, Nr 1, poz. 673)”, a następnie wskazał, iż „[w]arunkiem zwrócenia się do SN z pytaniem prawnym jest subiektywna wątpliwość sądu II instancji co do wykładni prawa i sąd ten powinien szczegółowo uzasadnić, na czym jego wątpliwości polegają i dlaczego uważa je za poważne lub dlaczego - jego zdaniem - wyjaśnienie zagadnienia prawnego wymaga zasadniczej wykładni ustawy” (*Kodeks postępowania karnego. Komentarz pod red. J. Skorupki*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2015, s. 1131).

Wskazaną wyżej interpretację art. 441 § 1 i 2 k.p.k. Sąd Najwyższy podziela również w aktualnych judykatach.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 25 lutego 2016 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 19/15, Sąd Najwyższy stwierdził, że „[p]rzepis art. 441 § 1 k.p.k., stanowiący podstawę wystąpienia sądu odwoławczego do Sądu Najwyższego, dotyczy instytucji procesowej, która stanowi wyjątek od zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu. Sąd odwoławczy w pierwszej kolejności bowiem sam zobowiązany jest dokonać wykładni wchodzących w grę przepisów, a dopiero w sytuacji, w której nie jest w stanie wyjaśnić wątpliwości interpretacyjnych może zwrócić się do Sądu Najwyższego o dokonanie zasadniczej wykładni ustawy. Aby

jednak wystąpienie takie doprowadziło do podjęcia uchwały, spełnione być muszą warunki wynikające z treści art. 441 § 1 k.p.k. oraz wykładni tego przepisu prezentowanej w piśmiennictwie i wielokrotnie przedstawianej w orzeczeniach Sądu Najwyższego.

Po pierwsze, przedstawione zagadnienie prawne wyłonić się powinno podczas rozpoznawania środka odwoławczego.

Po drugie, wymagać musi dokonania zasadniczej wykładni ustawy, co oznacza, że zagadnienie to ma charakter ściśle prawny i dotyczy istotnego problemu interpretacyjnego, a więc przepisu lub przepisów, które są rozbieżnie interpretowane w praktyce sądowej lub wadliwie bądź niejasno sformułowane, a nadto dotyczą zagadnień ważnych, mających podstawowe znaczenie dla prawidłowego rozumienia i stosowania prawa.

Po trzecie wreszcie, istnieć musi bezpośredni związek pomiędzy przedstawionym zagadnieniem a rozpoznawaną przez sąd odwoławczy sprawą. Innymi słowy, nawet istotne, rzeczywiste i wymagające zasadniczej wykładni problemy interpretacyjne muszą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanego środka odwoławczego. Nie mogą być to więc, nawet ważne dla funkcjonowania prawa w praktyce, problemy o charakterze abstrakcyjnym (...).

Sąd w pierwszej kolejności dokonać powinien próby usunięcia dostrzeżonych wątpliwości w drodze wykładni. Dopiero wtedy, gdy wątpliwości tych przy zastosowaniu możliwych metod wykładni nie jest w stanie usunąć, zwrócić się może do Sądu Najwyższego o dokonanie zasadniczej wykładni ustawy. (...) Należy podkreślić, że dokonanie właściwej subsumpcji prawnej należy do sądu orzekającego, a Sąd Najwyższy w trybie odpowiedzi na pytanie prawne jest uprawniony do rozstrzygania tego rodzaju kwestii tylko wówczas, gdy pomimo podjęcia próby rozwiązania problemu w zakresie kwalifikacji prawnej sąd odwoławczy dostrzegł zasadnicze wątpliwości i waga problemu jest ważka” (LEX nr 1991138).

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 24 sierpnia 2016 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 5/16, Sąd Najwyższy przypomniał, iż „w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i w doktrynie, utrwalony jest pogląd, że skuteczne wystąpienie, na podstawie art. 441 § 1 k.p.k., z tzw. pytaniem prawnym jest możliwe tylko wówczas, gdy w sprawie ujawnia się istotny problem interpretacyjny, dotyczący przepisu rozbieżnie wykładanego w praktyce sądowej albo przepisu o oczywiście wadliwej redakcji lub niejasno sformułowanego, a jego rozwikłanie ma znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia środka odwoławczego w konkretnej sprawie. Podkreśla się też, że przepis art. 441 § 1 k.p.k. ma charakter wyjątkowy w stosunku do art. 8 § 1 k.p.k., statuującego zasadę samodzielności jurysdykcyjnej sądu rozpoznającego sprawę, wobec czego musi być wykładany ściśle. Ewidentnie niedopuszczalne jest również sięganie po tę instytucję, jeżeli pytanie odrywa się od realiów danej sprawy, zwłaszcza gdy sąd odwoławczy dostatecznie nie zgłębił łączących się z nim, obiektywnie występujących problemów ze sfery faktu lub prawa. Zagadnienia przedstawiane Sądowi Najwyższemu w trybie art. 441 § 1 k.p.k. nie mogą też zawierać, chociażby nawet niezwykle istotnych dla funkcjonowania prawa w praktyce, problemów o charakterze abstrakcyjnym. Wreszcie tryb ten, co należy podkreślić, nie służy także wyjaśnianiu wątpliwości nasuwających się sądom odwoławczym przy analizowaniu orzecznictwa Sądu Najwyższego lub piśmiennictwa” (LEX nr 2093028).

Wreszcie, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 19 stycznia 2017 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 12/16, Sąd Najwyższy, powołując się na wcześniejsze judykaty oraz poglądy doktryny, w tym również na cytowany we wcześniejszym fragmencie niniejszego wniosku komentarz T. Grzegorzcyka do art. 441 k.p.k., stwierdził, iż „[w] orzecznictwie i doktrynie od dawna ugruntowany jest pogląd, że skuteczne wystąpienie przez sąd odwoławczy z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego w trybie art. 441 § 1 k.p.k. jest możliwe jedynie wówczas, gdy łącznie spełnione są następujące przesłanki:

- w postępowaniu odwoławczym wyłoniło się >>zagadnienie prawne<<, czyli istotny problem interpretacyjny, a więc taki, który dotyczy przepisu rozbieżnie interpretowanego w praktyce sądowej lub przepisu o wadliwej redakcji albo niejasno sformułowanego, dającego możliwość różnych przeciwstawnych interpretacji,

- zagadnienie to wymaga >>zasadniczej wykładni ustawy<<, czyli przeciwdziałania rozbieżnościom interpretacyjnym, już zaistniałym w orzecznictwie bądź mogącym - z uwagi np. na istotne różnice poglądów doktryny - w nim zaistnieć, które to rozbieżności są niekorzystne dla prawidłowego funkcjonowania prawa w praktyce,

- pojawiło się ono >>przy rozpoznawaniu środka odwoławczego<<, a więc jest powiązane z konkretną sprawą, i to w taki sposób, że od rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego zależy rozstrzygnięcie danej sprawy” (LEX nr 2192661).

Z kolei - ujęty w pkt 1 lit. a *petitum* wniosku Prokuratora Generalnego jako drugi (po art. 59) - przepis art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym reguluje postępowanie, o czym wcześniej była już mowa, w przedmiocie abstrakcyjnych pytań prawnych kierowanych do Sądu Najwyższego, „jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa” (§ 1).

Wniosek o rozstrzygnięcie tych rozbieżności może przedstawić Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz podmioty wymienione w § 2 art. 60 ustawy o SN.

Odnosząc się do abstrakcyjnych pytań prawnych, M. Zbrojewska wskazała, że przesłanką przedmiotową ich zredagowania „jest ujawnienie się w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego rozbieżności w wykładni prawa. Z treści zacytowanego przepisu (art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym - przyp. wł.) wynika, że warunkiem *sine qua non* zadania pytania abstrakcyjnego jest zaistnienie rozbieżności wynikającej z odmiennej wykładni prawa w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz

Sądu Najwyższego. Zdaniem Sądu Najwyższego podstawową przesłanką przedmiotową zadania abstrakcyjnego pytania prawnego nie jest sama rozbieżność w orzecznictwie, a zwłaszcza rozbieżność wynikająca z odmiennego stosowania prawa, lecz rozbieżność wynikająca z odmiennej wykładni prawa. Warunkiem podjęcia uchwały abstrakcyjnej jest ujawnienie się rozbieżności między wykładnią prawa w orzecznictwie sądów, nie zaś istnienie rozbieżności między wykładnią prawa dokonaną przez sądy a poglądami doktryny. (...)

Nie jest wymagana wątpliwość co do rozumienia określonego przepisu, tylko co do wykładni prawa. Wykładnia prawa to zespół czynności zmierzających do ustalenia prawidłowego znaczenia przepisów prawa. Nie chodzi o wątpliwość wnioskodawcy ani rozbieżności funkcjonujące w praktyce bądź piśmiennictwie prawniczym, tylko o rozbieżność w wykładni prawa powstałej w orzecznictwie. Rozbieżność tę musi wskazać wnioskodawca przez wskazanie prawomocnych wyroków, w których rozstrzygnięcie zostało oparte na odmiennej wykładni przepisów prawa, a nie tylko rozbieżności w ich stosowaniu, której przyczyną mogą być odmienne ustalenia podstawy faktycznej. Rozbieżność w zastosowaniu przepisu interpretowanego w taki sam sposób nie daje podstawy do wystąpienia z abstrakcyjnym pytaniem prawnym. Instytucja abstrakcyjnych pytań prawnych nie służy wyjaśnianiu wątpliwości ani utrwalaniu podjętego rozstrzygnięcia.

Jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy, uchwała Sądu Najwyższego, mająca na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości nie może być środkiem kolejnej weryfikacji wykładni przyjętej przez składy orzekające tego sądu w poszczególnych sprawach w sytuacji, gdy wyczerpane zostały prawie wszystkie instytucjonalne możliwości ustalenia właściwej wykładni, a rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego nie ma już praktycznego znaczenia. Jest niedopuszczalne kierowanie do Sądu Najwyższego abstrakcyjnego pytania prawnego celem zmiany dokonanej wykładni prawa. Zastosowanie art. 60 ustawy o SN wchodzi w rachubę jedynie wtedy, gdy rozbieżności w wykładni prawa mają charakter rzeczywisty, a nie jedynie teoretyczny, potencjalny czy też

hipotetyczny. Sąd Najwyższy ma obowiązek wyeliminować rozbieżności w wykładni prawa faktycznie ujawnione, nie zaś rozwiązywać abstrakcyjne lub ewentualne problemy, przed których rozwiązaniem stanęły lub mogą stać sądy. Pytania abstrakcyjne są środkami nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego sprawowanego nad sądami powszechnymi i wojskowymi. Wyjaśnienie przepisów prawnych w tym trybie nie jest dokonywane w związku z konkretną sprawą, lecz *in abstracto* i ma głównie na celu ujednoczenie orzecznictwa, gdyż Sąd Najwyższy podejmuje wykładnię w związku z ujawnieniem się rozbieżności w orzecznictwie. Podstawą podjęcia abstrakcyjnej uchwały nie może być praktyczna doniosłość przedstawionego zagadnienia oraz to, że dotyczy ono bardzo specyficznego postępowania i nieuregulowanego w sposób kompletny.

Zdaniem Sądu Najwyższego w przypadku rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych lub wojskowych reakcja Sądu Najwyższego może nastąpić dopiero przy zaistnieniu większej liczby zróżnicowanych w zakresie wykładni danego przepisu orzeczeń. Gdy jednak chodzi o rozbieżności w orzecznictwie samego Sądu Najwyższego, to reakcja ta powinna być szybsza, jako że orzecznictwo to kształtuje *ex auctoritate* orzecznictwo sądów powszechnych i wojskowych. O rozbieżności i potrzebie reakcji na nią można tu zatem mówić także wtedy, gdy jest to nawet tylko jedno orzeczenie, ale prezentujące całkowicie odmienną od dotychczas reprezentowanej w tym orzecznictwie interpretację określonych przepisów, zwłaszcza gdy jest to interpretacja wadliwa, niewsparta należyłą argumentacją ani niewynikająca np. ze zmiany stanu prawnego. Dopuszczenie bowiem do funkcjonowania takiego orzeczenia Sądu Najwyższego grozi potencjalnie pojawieniem się podobnych interpretacji w orzecznictwie sądów powszechnych lub wojskowych, a obowiązek zapewnienia przez Sąd Najwyższy jednolitości tego orzecznictwa to nie tylko reakcja na zaistniałe tam już rozbieżności w wykładni norm prawnych, ale także eliminowanie w ramach nadzoru judykacyjnego możliwości pojawienia się takich rozbieżności w oparciu o interpretacje zawarte w orzeczeniach Sądu Najwyższego. Istotne jest tu zatem,

czy rzeczywiście określone orzeczenie Sądu Najwyższego zawiera interpretację, która oznacza zaistnienie rozbieżności w orzecznictwie tego Sądu z uwagi na odmienną od dotychczas prezentowanej tu wykładni, a więc interpretację opartą na innych przesłankach i prowadzącą do innych wniosków” (M. Zbrojewska, *Przesłanki podjęcia uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne przez Sąd Najwyższy*, [w:] *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, *op. cit.*).

Przepisy art. 60 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy o Sądzie Najwyższym odnoszą się zarówno do konkretnych, jak i abstrakcyjnych pytań prawnych.

Art. 61 § 1 tej ustawy określa trzy rodzaje rozstrzygnięć Sądu Najwyższego w przedmiocie pytań prawnych (podjęcie uchwały, odmowa podjęcia uchwały, umorzenie postępowania) oraz przesłanki każdego z tych rozstrzygnięć, zaś art. 61 § 2 tejże ustawy umożliwia, w określonych w tym przepisie warunkach, przekazanie zagadnienia prawnego albo wniosku o podjęcie uchwały „składowi izby, natomiast izba - składowi dwóch lub więcej izb albo pełnemu składowi Sądu Najwyższego”.

Z kolei art. 62 ustawy o Sądzie Najwyższym określa procedurę odstąpienia „jakiegokolwiek składu Sądu Najwyższego” od zasady prawnej.

Jak podnosi M. Zbrojewska, „podjęte przez Sąd Najwyższy uchwały mające moc zasad prawnych wiążą wszystkie składy orzekające Sądu Najwyższego. Związanie to ma charakter względny, bowiem możliwe jest zainicjowanie procedury zmierzającej do uchwalenia rozstrzygnięcia w przedmiocie odstąpienia od poglądu prawnego mającego moc zasady prawnej. W orzecznictwie tłumaczy się, że związanie składów Sądu Najwyższego uchwałą mającą moc zasady prawnej obejmuje nie tylko to, co dana zasada prawna głosi, lecz także i to, co logicznie z niej wynika. Skład Sądu Najwyższego nie może więc oprzeć swojego orzeczenia na poglądzie, którego pogodzenie z zasadą prawną byłoby logicznym nieprawdopodobieństwem.

Zgodnie z treścią art. 61 § 6 ustawy o SN uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych Izb oraz składu całej Izby z chwilą ich podjęcia uzyskują moc zasad prawnych. Skład siedmiu sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej. Z powyższego wypływa wniosek, że moc zasady prawnej może mieć nie tylko abstrakcyjna uchwała prawna, ale i ta, która została podjęta w wyniku zadania konkretnego pytania prawnego.

Jeżeli jakikolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby. Odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez Izbę, przez połączone Izby albo przez pełny skład Sądu Najwyższego wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały, odpowiednio przez właściwą Izbę, połączone Izby lub pełny skład Sądu Najwyższego. Natomiast w sytuacji, gdy skład jednej Izby Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez inną Izbę, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały obu Izb. Izby mogą przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania przez pełny skład Sądu Najwyższego (art. 62 ustawy o SN). Z przytoczonego unormowania wypływają trzy wnioski: po pierwsze, że wiążący charakter dla wszystkich składów orzekających Sądu Najwyższego ma wyłącznie uchwała mająca moc zasady prawnej. Po drugie, wiążący charakter uchwał o mocy zasady prawnej ma właściwość względną z uwagi na możliwość odstąpienia od zasady prawnej, zaś po trzecie, uchwały te (poza przypadkiem z art. 441 § 3 k.p.k.) nie mają mocy wiążącej w stosunku do sądów niższej instancji. W orzecznictwie wyrażono pogląd, że składy Sądu Najwyższego nie mogą orzekać sprzecznie z zasadą prawną, dopóki nie nastąpi zmiana stanu prawnego. Zmiana treści, okresu lub zakresu stosowania przepisu, którego dotyczy zasada prawna, oznacza, że jest to już inny przepis” (M. Zbrojewska, *Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy*, [w:] *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, *op. cit.*).

Na podstawie art. 3 § 2 p.u.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością orzeczniczą wojewódzkich sądów administracyjnych.

Charakter, podstawa prawna oraz funkcje poszczególnych środków nadzoru wymienionych w art. 3 § 2 p.u.s.a. sprawiają, że są one stosowane w różnych, ściśle określonych przez ustawę sytuacjach procesowych. Warunkiem prawidłowego wykonywania nadzoru judykacyjnego przez NSA jest więc racjonalne stosowanie ustanowionych w tym celu środków prawnych, uwzględniające w należyтым stopniu funkcję i rolę konkretnego środka w realizacji określonych przez ustawodawcę zadań (*vide* - A. Kabat, glosa do wyroku NSA z dnia 15 października 2008 r., sygn. akt II GSK 494/07, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego z 2009 r. numer 5, s. 164).

Wyróżnić należy, o czym wcześniej była mowa, dwie kategorie uchwał podejmowanych przez NSA:

a) uchwały abstrakcyjne, tj. mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.);

b) uchwały konkretne, tj. rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (art.15 § 1 pkt 3 p.p.s.a.).

Podjęcie uchwał, przewidziane w art. 15 § 1 w pkt 2 i 3 p.p.s.a., stanowi kompetencję charakterystyczną dla sądu sprawującego nadzór judykacyjny (*vide* - komentarz do art. 15 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, [w:] J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis z 2011 r.).

Wspólną cechą uchwał abstrakcyjnych i konkretnych jest to, że ich podstawowym celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego.

Różnią się one natomiast zarówno jeśli chodzi o podmioty uprawnione do podjęcia inicjatywy procesowej zmierzającej do ich wydania, jak i przedmiot zawartej w nich wykładni.

Z wnioskiem o podjęcie uchwały abstrakcyjnej mogą wystąpić jedynie ściśle określone podmioty (Prezes NSA, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka), natomiast z wnioskiem o podjęcie uchwały konkretnej - skład orzekający NSA rozpoznający skargę kasacyjną.

Uchwały abstrakcyjne – jak już zaznaczono – podejmowane są w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przedmiotem takich uchwał są więc wątpliwości prawne, które nie mają bezpośredniego związku z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie sądowoadministracyjnej.

Przedmiotem uchwał konkretnych mogą być natomiast tylko takie wątpliwości prawne, które wystąpiły przy rozpoznawaniu kasacji, a więc wykazujące ścisły związek z postępowaniem w indywidualnej sprawie (w sprawie sądowoadministracyjnej) zawisłej przed NSA.

Przepis art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. koresponduje z regulacją zawartą w art. 187 § 1 tej ustawy. Ten ostatni przepis upoważnia orzekający NSA, rozpoznający skargę kasacyjną, do przedstawienia składowi siedmiu sędziów zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia w formie uchwały konkretnej, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Uchwała siedmiu sędziów NSA jest w danej sprawie wiążąca (art. 187 § 2 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a., przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powinno pozostawać w bezpośrednim związku merytorycznym i logicznym z rozpatrywaną, konkretną sprawą sądowoadministracyjną. Tym samym skład orzekający NSA, przedstawiający do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które wyłoniło się na tle konkretnego stanu faktycznego, powinien powiązać je z okolicznościami faktycznymi sprawy oraz z przepisami prawa, które w

kontekście tych okoliczności stanowią źródło wątpliwości prawnych. Objęte wnioskiem zagadnienie prawne powinno dotyczyć wyłącznie przepisów prawnych zastosowanych w orzeczeniu sądu administracyjnego będącym przedmiotem skargi kasacyjnej, których wykładnia jest niezbędna do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy (*vide* - postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. akt II FPS 4/07, ONSiWSA z 2008 r. Nr 1, poz. 7). Niedopuszczalne jest zadanie pytania w kwestii niepozostającej w funkcjonalnym związku z rozpatrywaną przez sąd pytającą sprawą sadowoadministracyjną (*vide* - wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 2344/14, LEX nr 2100595 oraz postanowienia składu siedmiu sędziów NSA z dnia: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I FPS 3/05, ONSAiWSA z 2006 r. Nr 3, poz. 72 i 21 marca 2016 r., sygn. akt I OPS 3/15, LEX nr 2005629).

Jak wskazał NSA w uzasadnieniu postanowienia 7 sędziów NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I FPS 3/05 (*op. cit.*), „skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego, przekazując w trybie art. 187 § 1 do wyjaśnienia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, nie ma jakiegokolwiek podstawy prawnej do formułowania zagadnienia prawnego, które nie ma ścisłego związku ze stanem faktycznym i prawnym sprawy. W przeciwnym razie wystąpienie tego składu miałoby charakter abstrakcyjny. Skoro zagadnienie prawne formułowane w indywidualnej sprawie (art. 187 § 1) musi być ściśle osadzone w jej realiach faktyczno-prawnych, to niepodważenie tych realiów w skardze kasacyjnej wyłącza możliwość sięgnięcia przez zadający pytanie Sąd do tych okoliczności, które nie zostały objęte kwestionowanymi ustaleniami, chociaż z punktu widzenia ujawniających się wątpliwości prawnych mają istotne znaczenie”.

Brak związku przyczynowego między zagadnieniem prawnym a rozstrzygnięciem danej sprawy występuje, gdy zagadnienie to od początku nie miało znaczenia dla tegoż rozstrzygnięcia bądź istnieje przeszkoda procesowa dla rozpoznania sprawy, a pytanie prawne nie dotyczy istnienia lub zakresu

przeszkody procesowej (*vide* - postanowienie NSA z dnia 21 marca 2016 r., sygn. akt I OPS 3/15, *op. cit.*). Procedura przewidziana w art. 187 p.p.s.a. nie może być też wykorzystywana do wyjaśnienia wątpliwości prawnych dotyczących zgodności aktów normatywnych z Konstytucją.

Zastosowanie trybu określonego w art. 187 § 1 p.p.s.a. jest uzasadnione wówczas, gdy charakter występujących w sprawie wątpliwości prawnych oraz ich ścisły związek z okolicznościami sprawy wymaga ich rozważenia na tle tych okoliczności. Wystąpienie o wyjaśnienie poważnych wątpliwości prawnych, od których wyjaśnienia zależy rozpoznanie skargi kasacyjnej, jest więc możliwe tylko wtedy, gdy występują one w konkretnej sprawie na tle przyjętego, konkretnego stanu faktycznego, gdyż w przeciwnym razie wystąpienie tego składu orzekającego miałyby charakter abstrakcyjny (*vide* - wyrok NSA z dnia 15 października 2008 r., sygn. akt II GSK 494/07, ONSAiWSA z 2009 r. Nr 1, poz. 4).

Przepisy art. 264 § 1-4 p.p.s.a. są odpowiednikami przepisów art. 60 § 1 i 2 oraz art. 61 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym (tryb rozpoznawania przez Sąd Najwyższy i NSA pytań prawnych: abstrakcyjnych i konkretnych), przepis art. 267 p.p.s.a. jest odpowiednikiem art. 61 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym (w zakresie określonej w obu tych przepisach kompetencji Sądu Najwyższego i NSA do odmowy podjęcia uchwały), zaś przepis art. 269 p.p.s.a. jest odpowiednikiem art. 62 ustawy o Sądzie Najwyższym (tryb odstąpienia od zasady prawnej przez jakikolwiek skład Sądu Najwyższego, tryb odstąpienia od uchwały przez jakikolwiek skład NSA).

Treść zaskarżonych przepisów wskazuje, że mogą one być rozumiane w ten sposób, że umożliwiają - odpowiednio - Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne (uchwał zarówno abstrakcyjnych, jak i konkretnych), dokonywanie wykładni pojęć

konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej.

Tymczasem tego rodzaju wykładnia jest **konstytucyjnie niedopuszczalna**.

A. Mączyński i J. Podkowiak, rozważając problematykę wykładni prawa w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny, stwierdzili, że „[i]ntegralnym elementem procedury badania hierarchicznej zgodności norm jest dokonanie przez sąd konstytucyjny wykładni przepisu będącego przedmiotem kontroli i przepisu będącego wzorcem kontroli. Dopiero po ustaleniu, jaką treść mają przedmiot i wzorzec kontroli można przejść do trzeciego etapu tej kontroli, jakim jest porównanie ich treści normatywnej.

Wykładnia przepisów prawa stosowanych przez TK ma charakter incydentalny, tj. dokonywany na potrzeby rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Trybunał nie jest natomiast organem powołanym do ustalania wiążącej wykładni przepisów mających zastosowanie w konkretnej sprawie, w tym przepisów konstytucyjnych (zob. jednak wyr. TK z 13.11.2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 122, w którym - jak się wydaje - TK uznał dopuszczalność pytania prawnego z uwagi na konieczność dokonania wykładni Konstytucji RP, którą to wykładnię mógłby następnie zastosować sąd rozpoznający sprawę), a także przepisów podkonstytucyjnych, zważywszy na zlikwidowanie w 1997 r. powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Konsekwencją powyższego jest brak możliwości uczynienia przedmiotem wniosku, pytania prawnego lub skargi wątpliwości co do sposobu stosowania prawa. Prowadziłoby to bowiem do przekształcenia kontroli hierarchicznej zgodności norm w instrument służący ustaleniu wykładni aktu normatywnego (zob. np. post. TK z 22.3.2000 r., P 12/98, OTK 2000, Nr 2, poz. 67), a jednocześnie skutkowałoby wkroczeniem w kompetencje pozostałych organów władzy sądowniczej. Kompetencji takiej ustrojodawca nie przewidział w polskim systemie prawnym dla TK ani dla innych organów państwa. (...)

Wykładając przepis kontrolowany (przedmiot kontroli), w celu ustalenia jego treści normatywnej, TK posługuje się uznanymi powszechnie metodami wykładni prawa (językową, systemową, funkcjonalną itp.). Uwzględnia jednak w szczególności rozumienie badanego przepisu nadane w orzecznictwie sądowym (zob. art. 52 ust. 1 TKU). Jest to istotne w sytuacji, gdy wątpliwości konstytucyjne wiążą się nie z brzmieniem przepisu, lecz ze sposobem, w jaki przepis jest powszechnie interpretowany i stosowany przez sądy. Jak podkreśla TK, przedmiotem kontroli jest określona norma prawna wynikająca z przepisów, a nie akt stosowania tej normy prawnej. Jeżeli jednak określony sposób rozumienia przepisu utrwalił się w orzecznictwie, a zwłaszcza znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w poglądach SN albo NSA, to wówczas kontroli trybunalskiej podlega norma o treści nadanej w judykaturze (zob. np. wyr. TK z 27.10.2010 r., K 10/08, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 81). Dla nadania przepisowi określonego rozumienia nie wystarczy, aby wynikało ono z incydentalnych orzeczeń najwyższych instancji sądowych, a nawet z uchwały SN mającej walor zasady prawnej. Dopuszczalność przeprowadzenia kontroli uzależniona jest bowiem od uznania, że taka uchwała rzeczywiście i w sposób niebudzący wątpliwości nadała zakwestionowanemu przepisowi określone znaczenie (zob. np. post. TK z 3.6.2014 r., SK 62/12, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 63). Oceniając konstytucyjność aktu normatywnego, TK uwzględnia jego interpretację przez organy stosujące prawo, jeżeli interpretacja ta ma charakter stały, powszechny i jednoznaczny (zob. np. post. TK z 17.7.2014 r., P 28/13, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 84). [...]

Trybunał nie ma kompetencji do dokonywania wiążącej wykładni przepisów konstytucyjnych, choć nie ulega wątpliwości, że z uwagi na autorytet TK dokonywana przez wykładni Konstytucji RP uznawana jest za autentyczną i wiążącą, którą czują się związane pozostałe organy władzy publicznej (...). Proces wykładni Konstytucji RP w postępowaniu przed TK przebiega jednak nieco inaczej niż wykładni przepisów podkonstytucyjnych (...). Specyfika

interpretacji przepisów Konstytucji RP wynika z właściwości języka prawnego tego aktu normatywnego, zawierającego dużą liczbę zwrotów ocennych i nieostrych, a ponadto niekonkluzywności wyrażonych w niej zasad. Jest ona raczej interpretacją standardów niż tekstu prawnego (...). Dlatego też istotniejsze znaczenie mają pozajęzykowe metody wykładni. Co więcej, jak podkreślił TK, w procesie wykładni Konstytucji RP nie należy absolutyzować wyników wykładni językowej, ale trzeba odwoływać się do funkcji instytucji prawnej, aby ochrona gwarantowana przez ustrojodawcę była możliwie najpełniejsza (zob. wyr. TK z 16.7.2009 r., Kp 4/08, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 112). Trybunał zmuszony jest niekiedy stosować metody wykładni, które w toku sądowego stosowania prawa mogą być uznawane za prawotwórcze (...).

Nie podważając zatem znaczenia tradycyjnych metod interpretacji przepisów prawa, w tym wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, TK posługuje się szczególnego rodzaju argumentami (...). Przede wszystkim wskazuje na **konieczność dokonywania wykładni pojęć konstytucyjnych w sposób autonomiczny, czyli niezależnie od analogicznych pojęć występujących w przepisach ustawowych, gdyż znaczenie poszczególnych nazw zawartych w aktach podkonstytucyjnych (nawet gdy są one przedmiotem definicji legalnej) nie może przesądzać treści norm konstytucyjnych [...]. To przepisy konstytucyjne (ogólniej - hierarchicznie wyższe) narzucają sposób i kierunek wykładni przepisów niższego rzędu, a nie odwrotnie. Odmienne założenie stałoby w sprzeczności z założeniem hierarchiczności systemu prawnego (podkr. wł.)**” (komentarz A. Mączyńskiego i J. Podkowiaka do art. 188 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz · Art. 87-243*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Wydawnictwo C. H. BECK Warszawa 2016, s. 1143-1145).

W uzasadnieniu (wydanego w pełnym składzie Trybunału) wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r., w sprawie o sygn. akt P 1/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „*[p]rzy wykładni pojęć konstytucyjnych definicje formułowane w*

aktach niższego rzędu nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji (podkr. wł.). Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, *pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, albowiem wówczas zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens. Przeciwnie, to normy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni przepisów innych ustaw. Punktem zaś wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego*” (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., w sprawie o sygn. akt P 20/09, Trybunał Konstytucyjny kolejny raz przypomniał, że *„pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie mogą być utożsamiane z pojęciami funkcjonującymi w szczegółowych gałęziach prawa”*, a następnie stwierdził, że *„przy ustalaniu treści terminów konstytucyjnych nie można też przyjmować założenia, że odpowiadają one identycznie brzmiącym terminom przyjętym w ustawodawstwie zwykłym* (podkr. wł.). *Przyjęcie takiego założenia otwierałoby bowiem drogę do obchodzenia gwarancji konstytucyjnych przez odpowiednie zawężanie zakresu określonych terminów w przepisach zamieszczonych w ustawodawstwie zwykłym*” (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 13).

W uzasadnieniu jednego z najnowszych, poświęconych omawianej problematyce, orzeczeń - wyroku z dnia 27 października 2015 r., w sprawie o sygn. akt SK 9/13, Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając treść i znaczenie wzorca kontroli z art. 77 ust. 1 Konstytucji, przypomniał, iż, *„pojęcie niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej ma charakter autonomicznego pojęcia konstytucyjnego, które nie może być interpretowane przez pryzmat lub przez odpowiednie odesłanie do zbliżonych merytorycznie albo językowo tożsamyh pojęć zawartych w aktach o niższej mocy prawnej niż Konstytucja*

(podkr. wł.). *W szczególności pojęcie to różni się istotnie od pojęcia bezprawności w rozumieniu dogmatyki prawa cywilnego. Art. 77 ust. 1 Konstytucji >>łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest «niezgodne z prawem»<<. Pojęcie >>działanie niezgodne z prawem<< ma ugruntowane znaczenie. W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. >>Niezgodność z prawem<< w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanym terminem >>zasad współżycia społecznego<< lub >>dobrych obyczajów<<. Należy jednak podkreślić, że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego” (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 151).*

Mając na uwadze powołane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy doktryny, należy stwierdzić, że, skoro pojęcia zawarte w przepisach konstytucyjnych (hierarchicznie wyższych) nie mogą być interpretowane przez pryzmat lub przez odpowiednie odesłanie do zbliżonych merytorycznie albo językowo tożsamyh pojęć zawartych w aktach o niższej mocy prawnej niż Konstytucja - co musi oznaczać, iż przepisy konstytucyjne narzucają sposób i kierunek wykładni przepisów niższego rzędu, a nie odwrotnie zaś odmienne założenie stałoby w sprzeczności z założeniem hierarchiczności systemu prawnego - to przepisy art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i 2 k.p.k., art. 3 § 2 p.u.s.a. oraz art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187 § 1, art. 264, art. 267 i art. 269

p.p.s.a., rozumiane w ten sposób, że umożliwiają - odpowiednio - Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne (uchwał zarówno abstrakcyjnych jak i konkretnych), dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej (aktu prawnego niższej rangi niż Konstytucja), są, w - **pierwszej kolejności - niezgodne z, wyrażoną w art. 8 ust. 1 Konstytucji, zasadą nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa w Polsce.**

P. Tuleja stwierdził, że „[z]asada nadrzędności Konstytucji RP określa miejsce ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa, jej funkcje oraz relacje Konstytucji RP do prawa międzynarodowego. Zasada ta stanowi też podstawę dla uznania wiążącego charakteru przepisów Konstytucji RP oraz określenia sposobów jej stosowania przez organy władzy publicznej”, zaś, rozważając treść tej zasady, wskazał, iż „[p]odstawą charakterystyki Konstytucji RP jako aktu prawnego jest teza, w myśl której Konstytucja RP jest również ustawą. Obszerne uzasadnienie tej tezy przedstawił S. Rozmaryn, przyjmując, że skoro Konstytucja PRL jest ustawą, tzn. że jej przepisy zawierają normy generalno-abstrakcyjne. Stosowanie Konstytucji PRL odbywa się w taki sam sposób jak stosowanie ustaw, w szczególności wykładnia jej przepisów podlega takim samym regułom. Należy oczywiście brać pod uwagę, że przepisy Konstytucji formułowane są w sposób bardziej ogólny, że ich adresatami są naczelne organy państwa. Zdaniem S. Rozmaryna skoro cała Konstytucja jest aktem normatywnym, tzn. że wszystkie jej przepisy, nawet te sformułowane najbardziej ogólnie zawierają normy prawne (S. Rozmaryn, *Konstytucja*, s. 293). Teza powyższa akceptowana powszechnie na gruncie prawa konstytucyjnego, budziła pewne wątpliwości na płaszczyźnie teoretycznoprawnej. Wskazywano, że na gruncie przyjętych w polskim prawoznawstwie definicji norm prawnych oraz normatywnych koncepcji wykładni, niektóre przepisy Konstytucji RP nie dają się przełożyć na normy prawne (P. Tuleja, *Normatywna treść, passim*). Niewielkie znaczenie przepisów

Konstytucji RP dla sądowego stosowania prawa oraz brak sądownictwa konstytucyjnego do 1986 r. sprawiał, że problem ten nie miał znaczenia praktycznego. Zmieniło się to jednak po 1989 r. Coraz częściej zaczęto dostrzegać specyfikę normatywnego charakteru przepisów rangi konstytucyjnej. (...)

Specyfika Konstytucji RP dotyczy przepisów wyrażających prawa człowieka oraz zasady przedmiotowe. Wyraża się ona w optymalizacyjnym charakterze tych zasad, powstawaniu kolizji między nimi i rozwiązywaniu tych kolizji w oparciu o zasadę proporcjonalności. Na specyfikę części norm konstytucyjnych wskazują A. Grabowski i T. Gizbert-Studnicki. Odwołując się do podziału norm na zasady (nakazy i zakazy optymalizacyjne) oraz reguł (jednoznaczne nakazy i zakazy postępowania), wskazują, że zasady nakładają obowiązki *prima facie*, a nie definitywne. Przyznanie zasadom wiążącego charakteru wymaga ważenia kolidujących z nimi innych zasad. Ważenie to opiera się na kryteriach prawnych oraz na pozaprawnych wartościowaniach. Może ono być podstawą kontroli konstytucyjności prawa (T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe*, s. 112). A. Grabowski, analizując wpływ zasady konstytucjonalizmu na argumentację prawniczą, wskazuje, że interpretacja Konstytucji RP, oparta na ważeniu zasad prawa, różni się znacznie od interpretacji >>zwykłych<< ustaw. Autor wskazuje też szerzej kontekst przyjęcia specyfiki normatywnej struktury Konstytucji oraz jej wykładni. Odwołując się do poglądów R. Dworkina i R. Alexy'ego przedstawia ich recepcję w krajach Europy Zachodniej i Ameryki południowej (A. Grabowski, *Teoria*, s. 66). Uznanie, że Konstytucja RP zawiera zasady i reguły, że zasady te mają charakter optymalizacyjny i do definitywnego ustalenia ich treści dochodzi w procesie ich ważenia, znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie TK: >>Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady

proporcjonalności<< (H. Schneider, *Zur Verhältnismäßigkeit*, s. 393). Trybunał Konstytucyjny odwoływał się już w przeszłości do konstytucyjnej zasady proporcjonalności, przyjmując ją za podstawę swych rozstrzygnięć. (...)

Konstytucja RP określa podstawy rozstrzygania kolizji zasad: >>Po pierwsze, kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie. Problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest zawsze w takim wypadku znalezienie pewnego punktu równowagi, balansu dla wartości chronionych przez Konstytucję i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw.

Po drugie, istotne znaczenie w takich wypadkach (konfliktu praw) mają istniejące zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być dekodowane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelne na poziomie zasad ogólnych Konstytucji. W wypadku rozważanych praw powinny być brane pod uwagę dwie zasadnicze wartości: dobro wspólne (art. 1 Konstytucji) oraz godność każdego człowieka (art. 30 Konstytucji). Pierwsza ze wskazanych zasad tworzy niewątpliwie istotne aksjologiczne uzasadnienie wprowadzenia gwarancji związanych z dostępem do informacji o działalności organów władzy publicznej, ponieważ to dobro wspólne jest zaangażowane w prawidłowym funkcjonowaniu instytucji życia publicznego, którego podstawowym warunkiem pozostaje transparentność działań podejmowanych w przestrzeni publicznej. Ujęcie to nie może jednak prowadzić do wniosku, że art. 1 Konstytucji stanowi swoistą «supernormę», która może prowadzić do wyłączenia stosowania w odniesieniu do pewnych praw konstytucyjnych ograniczeń, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mamy w tym wypadku raczej do czynienia z określoną dyrektywą interpretacyjną. Druga wartość, godność człowieka, może wyznaczać dopuszczalną konstytucyjnie miarę ingerowania w dobra osobiste jednostki ze względu na interes wspólny. Nigdy ochrona interesu wspólnego, nawet najbardziej ewidentnego, nie może przybierać postaci, która polegałaby na

naruszeniu niezbywalnej godności człowieka<< (wyr. TK z 20.3.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30).

Konstytucja w znaczeniu formalnym powinna odpowiadać Konstytucji w znaczeniu materialnym. Oznacza to, że wszystkie zasadnicze dla funkcjonowania państwa oraz praw człowieka kwestie powinny być unormowane w Konstytucji. Konstytucja RP realizuje ten wymóg, stanowiąc w rozdz. I podstawowe zasady funkcjonowania państwa, w rozdz. II stanowi wolności i prawa człowieka oraz środki ich ochrony, w kolejnych rozdziałach zawiera normy określające ustrój państwa, a w rozdz. XII przewiduje sposób jej zmiany” (komentarz P. Tulei do art. 8 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz · Art. 1-86*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Wydawnictwo C. H. BECK Warszawa 2016, s. 307-312).

Następnie P. Tuleja, podkreślając szczególną moc Konstytucji, stwierdził, iż „[u]żyte w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP sformułowanie, w myśl którego Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza, że wszystkie akty prawne powinny być zgodne z Konstytucją RP. **Dotyczy to aktów stanowienia i stosowania prawa. Nakaz zgodności obejmuje też faktyczne działania organów władzy publicznej podejmowane na podstawie i w granicach prawa** (podkr. wł.). W odniesieniu do organów stanowiących prawo zasada nadrzędności Konstytucji RP oznacza zakaz stanowienia norm prawnych niezgodnych z Konstytucją RP oraz nakaz konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. W pierwszej kolejności art. 8 ust. 1 adresowany jest do ustawodawcy” oraz że „naruszenie przez ustawodawcę zakazu stanowienia przepisów niezgodnych z Konstytucją RP nie oznacza ich nieważności, nie powoduje ich automatycznej derogacji, nie uzasadnia stwierdzenia takiej derogacji przez organ stosujący prawo. Uzasadnia natomiast wszczęcie postępowania prowadzącego do stwierdzenia przez TK hierarchicznej zgodności norm. Uzasadnienie to wynika zarówno z właściwości norm konstytucyjnych oraz sposobu formułowania ocen o hierarchicznej niezgodności, jak i z zasad ustrojowych. Konsekwencją tak rozumianej zasady nadrzędności Konstytucji RP jest sposób ukształtowania

kompetencji TK, charakteru i skutków jego orzeczeń. Szczególna moc Konstytucji RP stanowi źródło powszechnie obowiązującego charakteru wyroków TK oraz skutków tych wyroków polegających na derogacji niekonstytucyjnych norm.

Zasada nadrzędności Konstytucji RP uzasadnia odmowę stosowania przez sądy aktów podustawowych ze względu na ich niezgodność z ustawą zasadniczą. Wynika to z przyjętej w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP formuły związania sędzię Konstytucją RP oraz ustawą. W oparciu o rozumowanie a contrario dopuszczalna jest odmowa stosowania niekonstytucyjnego rozporządzenia: >>Sądy samodzielnie mogą odmawiać zastosowania przepisu rozporządzenia, w stosunku do którego stwierdzają niezgodność z normą ustawową. Uprawnienie to wynika bezpośrednio z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi o podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom, a nie wszelkim innym aktom prawnym, nawet jeśli one mają charakter aktów powszechnie obowiązujących. Zasada ta na gruncie art. 8 ust. 2 Konstytucji, wskazującego, iż Konstytucja jest najwyższym prawem i że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, stanowi podstawę przyznania sądom kompetencji do odmowy zastosowania takiego przepisu rozporządzenia. Dotyczy to także sądów administracyjnych, sprawujących na gruncie art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, co obejmuje nie tylko kontrolę stosowania, ale także kontrolę stanowienia prawa przez organy administracji<< (wyr. NSA z 21.6.2011 r., I OSK 2102/10, niepubl.). **Jak wynika z powyższych wywodów, nie uzasadnia to przenoszenia takiego rozumowania na ustawę** (podkr. wł.).

Zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją RP stanowi tzw. **negatywny aspekt zasady nadrzędności** (podkr. wł.). Zasada ta ma również **aspekt pozytywny** (podkr. wł.), wyrażający się nakazem konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. Nakaz ten również skierowany jest przede wszystkim do ustawodawcy.

Brak regulacji konstytucyjnej oznacza swobodę ustawodawcy w stanowieniu prawa oraz sposobie regulacji danej materii. Konstytucja RP w wielu przepisach odsyła wprost do regulacji ustawowej lub konieczność takiej regulacji wynika pośrednio z jej przepisów. [...]

Skutki naruszenia zasady nadrzędności Konstytucji przez akt normatywny łączą się ściśle z zagadnieniem mocy powszechnie obowiązującej wyroków TK oraz skutkami tych wyroków. W szczególności chodzi tu o wyroki stwierdzające niezgodność kontrolowanego aktu normatywnego z Konstytucją RP (zob. komentarz do art. 190).

Zasada nadrzędności Konstytucji RP jest również skierowana do organów stosujących prawo, w szczególności do sądów. W najbardziej ogólnym ujęciu sprowadza się ona do dwóch dyspozycji. Po pierwsze sąd, dokonując rekonstrukcji normy prawnej, na której ma oprzeć orzeczenie, powinien sięgać również do przepisów Konstytucji RP. Wydanie orzeczenia z pominięciem przepisu Konstytucji RP oznacza naruszenie prawa (podkr. wł.). Ze względu na ogólność przepisów Konstytucji RP nie są one z reguły samodzielną podstawą orzeczenia (zob. wyr. WSA w Poznaniu z 22.11.2007 r., IV SA/Po 391/07, Legalis). Niezastosowanie przez sąd lub inny organ stosujący prawo przepisu Konstytucji RP może zostać stwierdzone przez sąd lub organ wyższej instancji i stanowić podstawę uchylenia lub zmiany orzeczenia. (...)

Po drugie organy stosujące prawo mają obowiązek dokonywania oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów mających stanowić podstawę rozstrzygnięcia (podkr. wł.). Dotyczy to w szczególności sądów, które zgodnie z dyspozycją art. 193 Konstytucji RP mogą kierować do TK pytania prawne” (*ibidem*, s. 313-316).

Przepisy art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i 2 k.p.k., art. 3 § 2 p.u.s.a. oraz art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187 § 1, art. 264, art. 267 i art. 269 p.p.s.a.,

rozumiane w ten sposób, że umożliwiają - odpowiednio - Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne (uchwał zarówno abstrakcyjnych jak i konkretnych), dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej (aktu prawnego niższej rangi niż Konstytucja), są **także niezgodne z, wyrażoną w art. 8 ust. 2 Konstytucji, zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji.**

P. Tuleja, omawiając treść art. 8 ust. 2 Konstytucji, zwrócił uwagę, że sformułowany w tym przepisie „nakaz bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP, chyba że ustawa zasadnicza stanowi inaczej, **ma wzmocnić zasadę jej nadrzędności**” (podkr. wł.), a następnie, odnosząc się do form stosowania Konstytucji, przypomniał, iż „[j]eszcze pod rządami Konstytucji PRL ukształtował się pogląd, że stosowanie Konstytucji jest procesem złożonym i zależy przede wszystkim od pozycji ustrojowej i kompetencji organu stosującego Konstytucję: >>Jeśli chodzi o formę i zakres stosowania norm Konstytucji przez poszczególne rodzaje organów państwa, to zależą one przede wszystkim od charakteru, funkcji prawnych organów, zdeterminowanych przez rodzajowo jednorodne normy kompetencyjne przyznane organom. Sejm, wykonujący funkcję zwierzchniego kierownictwa państwowego, powołany jest do stosowania Konstytucji zawsze w sposób samoistny zarówno wtedy, gdy stanowi ustawy rozwijające i konkretyzujące normy Konstytucji, jak i wówczas gdy podejmuje akty indywidualne i konkretne<< [orzecz. TK z 9.5.1989 r., Kw 1/89, OTK 1989, Nr 1, poz. 3. Szerzej na temat specyfiki stosowania Konstytucji przez różne organy państwa - zob. K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, passim*].

Taka szeroka formuła stosowania prawa obejmuje oba przyjęte w Polsce modele stosowania prawa:

- 1) czynienie użytku przez organ z przyznanego mu przez normę upoważnienia do dokonania określonej czynności konwencjonalnej wyznaczającej bądź aktualizującej czyjs obowiązek prawny;
- 2) proces ustalania przez organ państwa konsekwencji prawnych faktów w sposób wiążący na podstawie prawa obowiązującego, którego rezultatem jest sformułowanie norm konkretno-indywidualnych, bądź korzystanie z upoważnień, jakie norma udziela określonemu podmiotowi.

W tym drugim ujęciu stosowanie Konstytucji RP należy rozumieć zarówno jako sądowe, jak i kierownicze stosowanie prawa (P. Tuleja, Stosowanie Konstytucji RP, s. 369).

W polskim prawoznawstwie występują trzy formy stosowania przepisów Konstytucji RP:

- 1) samoistne stosowanie przepisów Konstytucji RP, które polega na tym, że organ władzy publicznej opiera swe rozstrzygnięcie wyłącznie na przepisie Konstytucji RP. Z takim stosowaniem Konstytucji RP mamy do czynienia w przypadku TK. Może być ona realizowana przez organy naczelne, np. Prezydenta RP lub rząd. Wyjątkowo samoistnie stosować Konstytucję mogą sądy;
- 2) współstosowanie Konstytucji RP i innych aktów normatywnych, w szczególności ustaw - forma ta może przybierać różne postaci. Przede wszystkim polega na dokonywaniu wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją RP. Wykładnia ta w wersji ekstensywnej polega na odrzuceniu takiego rezultatu wykładni ustawy, który jest niezgodny z Konstytucją RP. W wersji intensywnej chodzi o wybór rezultatu wykładni przepisów ustawy, który w największym stopniu jest zharmonizowany z Konstytucją RP. W doktrynie prawa konstytucyjnego mowa jest także o współstosowaniu modyfikującym, gdy przepis Konstytucji RP modyfikuje zakres normowania lub zastosowania ustawy. Współstosowanie Konstytucji RP i ustaw najczęściej występuje w sądowym stosowaniu prawa;
- 3) stwierdzenie konfliktu norm Konstytucji RP i innych aktów normatywnych - ta forma bezpośredniego stosowania Konstytucji RP wiąże się z dyskusją o

dopuszczalności odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy przez sąd (L. Garlicki, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji, s. 21 i n.)” [komentarz P. Tulei do art. 8 Konstytucji, (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1-86*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2016, s. 319-321].

Omawiając z kolei stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów i Trybunału Konstytucyjnego, P. Tuleja zwrócił uwagę, że:

- „[w] odniesieniu do samoistnego stosowania przepisów Konstytucji RP decyduje stopień konkretyzacji przepisów: >>Norma konstytucyjna może stanowić podstawę prawną, jeżeli jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej zastosowanie<< (wyr. SN z 8.1.2009 r., I CSK 482/08, Biul. SN 2009, Nr 6)”;

- „[s]ądy dokonują też współstosowania Konstytucji RP i ustaw, określając je najczęściej wykładnią prokonstytucyjną lub wykładnią w zgodzie z Konstytucją RP: >>Obowiązek prokonstytucyjnej wykładni prawa spoczywa nie tylko na sądach, lecz i na organach administracji publicznej (art. 7, art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 6 k.p.a.). Podstawą orzekania nie jest przepis, lecz norma prawna dekodowana w drodze wykładni (operacji myślowej), w której dokonuje się przekładu zbioru przepisów ogłoszonych w aktach prawodawczych na zbiór norm postępowania równoznaczny jako całość z danym zbiorem przepisów<< (wyr. WSA w Poznaniu z 22.11.2007 r., IV SA/Po 391/07, Legalis). [...] Wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją RP jest najczęstszą formą stosowania Konstytucji RP przez sądy. **Ma ona istotne znaczenie dla ustalania normatywnej treści ustaw** (podkr. wł.). Wykazuje też pewne zróżnicowanie na gruncie poszczególnych gałęzi prawa. W praktyce prowadzi do reinterpretacji wielu przepisów ustawy. Przedstawienie praktycznego znaczenia tego rodzaju wykładni wykracza poza ramy komentarza (zob. np. P. Wiliński, *Proces karny, passim*)”;

- „[s]ądy uznają, że stosowanie Konstytucji RP polega też na konieczności badania zgodności z jej przepisami aktów normatywnych, które mają stanowić podstawę sądowego rozstrzygnięcia: >>Proces bezpośredniego stosowania konstytucji może dla sędziego przybrać postać już to konstruowania podstawy rozstrzygnięcia w oparciu o łączne stosowanie norm konstytucyjnych i ustawowych, już to podejmowania próby usunięcia normy ustawowej z systemu prawa poprzez zakwestionowanie jej zgodności z konstytucją. Nie może on być natomiast rozumiany jako możliwość orzekania na podstawie konstytucji zamiast orzekania na podstawie ustawy<< (wyr. WSA w Warszawie z 19.9.2007 r., VIII SA/Wa 405/07, Legalis)”;

- „[s]tanowisko sądów w przedmiocie odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy jest zróżnicowane. Sądy administracyjne, w części SN i sądy powszechne, nie dopuszczają takiej możliwości: >>Żaden akt prawny rangi ustawowej nie przyznaje sądom możliwości «stosowania środka» w postaci odmowy zastosowania przepisów ustawy. Wyinterpretowanie tych kompetencji z treści art. 8 ust. 2 Konstytucji RP stoi w sprzeczności z treścią art. 188 Konstytucji RP, a także z zasadą praworządności<< (wyr. NSA z 10.2.2011 r., II OSK 269/10, Legalis). Zdaniem NSA koniecznym warunkiem obalenia domniemania konstytucyjności ustawy przez sąd jest postawienie pytania TK o zgodność aktu normatywnego z Konstytucją RP. Dopóki domniemanie takie nie zostanie obalone przez TK, sąd jest takim domniemaniem związany (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP; zob. wyr. NSA z 5.11.2010 r., II GSK 1208/10, Legalis)”;

- „[f]ormułowane były również poglądy odmienne. Opierają się one na dwojakiego rodzaju argumentacji. Po pierwsze wskazują na konieczność zastosowania przez sąd reguły *lex superior*. Po drugie wskazują, że odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego za niekonstytucyjny nie narusza kompetencji TK wskazanych w art. 188 Konstytucji RP. Przykładem typowej, w tym zakresie, argumentacji jest post. SN z 26.5.1998 r. (III SW 1/98, OSNAPiUS 1998, Nr 17, poz. 528): >>Zdaniem Sądu Najwyższego pierwszeństwo ma

Konstytucja, co wynika z dwóch argumentów. Po pierwsze przemawia za tym jej wyższa ranga. Według bowiem art. 8 ust. 1 Konstytucji jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustalonymi metodami wykładni z hierarchii źródeł prawa wynika, że akt wyższej rangi uchyla akt niższego rzędu w takim zakresie, w jakim zachodzi między nimi sprzeczność. Do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. było to powszechnie uznawane w odniesieniu do relacji między ustawą a aktami wykonawczymi. Także jednak w stosunkach między Konstytucją a ustawą Sąd Najwyższy niejednokrotnie przyjmował nieważność niekonstytucyjnego przepisu ustawy (na przykład wyrok z dnia 18 listopada 1994 r., II URN 44/94, OSNAPiUS 1995, Nr 6, poz. 80, uchwała z dnia 10 maja 1996 r., I PZP 11/96, OSNAPiUS 1996, Nr 21, poz. 318 oraz uchwała z dnia 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNAPiUS 1997, Nr 1, poz. 8). W nowej Konstytucji ten kierunek orzecznictwa ma dodatkowe umocowanie w przepisie art. 8 ust. 2. Stanowi on, iż przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Stwierdzając - jak w niniejszej sprawie - sprzeczność przepisu ustawy z Konstytucją - sąd orzeka na podstawie Konstytucji. Nie uchybia to kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Inny jest bowiem przedmiot orzekania i wynikające z tego skutki. Trybunał orzeka o prawie i jest władny uchylić przepis ustawy, a jego orzeczenie jest powszechnie obowiązujące i ostateczne (art. 190 Konstytucji). Sąd natomiast orzeka o indywidualnym stosunku społecznym, a jego pogląd o sprzeczności ustawy z Konstytucją nie jest wiążący dla innych sądów orzekających w takich samych sprawach. Orzekają one tak samo tylko w razie uznania słuszności argumentacji. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności ustawy z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy (art. 193 Konstytucji), jednakże żaden przepis nie zobowiązuje sądu do występowania z tymi pytaniami<< (post. SN z 26.5.1998 r., III SW 1/98, OSNAPiUS 1998, Nr 17, poz. 528)” [ibidem, s. 321-322].

Następnie P. Tuleja zwrócił uwagę, że „Trybunał Konstytucyjny również wypowiada się w kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy. Przyjmuje, że stosowanie takie powinno być regułą, choć reguła ta ma istotne ograniczenia: >>Nie tylko nie ma więc przeszkód dla bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy ale też uznać należy, że sądy te powinny sięgać do tego bezpośredniego stosowania w tych wszystkich sytuacjach, gdy jest to potrzebne i możliwe. Bezpośrednie stosowanie konstytucji przybiera różne formy, których odrębności nie wolno zacierać. Może ono polegać na traktowaniu norm i zasad konstytucji jako bezpośredniej podstawy rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Nie ma przeszkód, aby sądy wykorzystywały konstytucję w taki sposób, ale indywidualnej tylko na jego podstawie. Po drugie, bezpośrednie stosowanie konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Ponieważ w naszym porządku prawnym bardzo niewiele jest materii, w których unormowania konstytucyjne nie znalazły konkretyzacji i rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym, proces bezpośredniego stosowania konstytucji przybiera zwykle postać współstosowania normy (zasady) konstytucyjnej i odpowiednich norm ustawowych<< (post. z 22.3.2000 r., P 12/08, OTK 2000, Nr 2, poz. 67). Za podstawową formę sądowego stosowania Konstytucji RP uznaje TK współstosowanie Konstytucji RP i ustaw: >>Druga postać bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy polega na posługiwaniu się przepisem konstytucyjnym jako wyłączną podstawą rozstrzygnięcia. Ma to miejsce rzadko, bo - z jednej strony może następować tylko, gdy dana materia nie jest unormowana ustawowo (co jest w naszym systemie wyjątkiem). (...) Uzupełniając te rozważania należy raz jeszcze podkreślić, że **bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może być rozumiane jako upoważnienie sądów do odmowy zastosowania przepisów obowiązującej ustawy, zamiast skierowania odpowiedniego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Najbardziej typowe w praktyce jest tzw. współstosowanie przepisu Konstytucji i przepisów ustawy, co ma miejsce w sytuacji, gdy dana**

materia jest jednocześnie regulowana tak na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym (podkr. wł.) << [wyr. TK Z 28.11.2001 r., K 36/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 225). Podobnie w wyr. TK z 16.9.2002 r. (K 38/01, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 59): >>Nakaz bezpośredniego stosowania Konstytucji odnosi się zarówno do sfery tworzenia prawa, jak i jego stosowania. Wywiera jednak przede wszystkim skutki w procesie oceny i wykładni prawa obowiązującego - w zgodzie z Konstytucją<<. **Trybunał Konstytucyjny podkreśla równocześnie, że współstosowanie Konstytucji RP i ustaw nie może polegać na ustalaniu treści Konstytucji RP w oparciu o przepisy ustawy. Stanowiłoby to odwrócenie zasady nadrzędności Konstytucji RP** (*vide* - cytowane wcześniej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy doktryny, wskazujące na autonomiczność pojęć konstytucyjnych i niedopuszczalność ich interpretacji przez pojęcia definiowane w przepisach niższej rangi niż ustawa zasadnicza - przyp. wł.)” i jednocześnie zauważył, iż „**Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyklucza możliwość odmowy zastosowania przez sąd ustawy w oparciu o zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP** (podkr. wł.): >>W żadnym wypadku podstawą odmowy zastosowania przez sąd przepisów ustawowych obowiązujących w dniu otwarcia spadku nie może być zasada bezpośredniego stosowania konstytucji (art. 8 ust. 2 konstytucji). Bezpośredniość stosowania konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności<< (wyr. TK z 31.1.2001 r., P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5). Zdaniem TK sądy mogą w sposób wiążący rozstrzygać wyłącznie na poziomie kolizji norm: >>W wypadku niejednoznaczności przepisów lub wewnętrznych sprzeczności występujących w systemie prawa (pozioma sprzeczność przepisów) organy stosujące prawo (stające wobec dylematu, który z kolidujących przepisów zastosować) muszą w drodze interpretacji same usunąć istniejące kolizje. **O ile Trybunał Konstytucyjny orzeka tylko w wypadku kolizji pionowych (sprzeczność z aktem wyższej rangi), o tyle sądy i organy bezpośrednio stosujące prawo są zobowiązane - w wypadku dostrzeżenia sprzeczności**

horyzontalnej, niejednoznaczności, interferencji normowania - doprowadzić w drodze interpretacji do ładu legislacyjnego i usunięcia sprzeczności w drodze interpretacji (podkr. wł.)” [ibidem, s. 321-323].

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że, skoro bezpośrednio stosowanie Konstytucji może być rozumiane tylko jako tzw. współstosowanie przepisu Konstytucji i przepisów ustawy, co ma miejsce w sytuacji, gdy dana materia jest jednocześnie regulowana tak na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym, to **niezgodne z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji będzie takie rozumienie przepisów ustawowych w procesie stosowania prawa, że umożliwiają one dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej (aktu prawnego niższej rangi niż Konstytucja).**

Ponadto, skoro, o czym wcześniej była mowa (*vide* - komentarz P. Tulei do art. 8 ust. 1 Konstytucji), zasada nadrzędności Konstytucji RP jest skierowana również (poza organami tworzącymi prawo) do organów stosujących prawo, w szczególności do sądów, które, dokonując rekonstrukcji normy prawnej, na której mają oprzeć orzeczenie, powinny sięgać również do przepisów Konstytucji, zaś wydanie orzeczenia z pominięciem przepisu Konstytucji oznacza naruszenie prawa, to **zaskarżone regulacje są również niezgodne z, wyrażoną w art. 7 Konstytucji, zasadą praworządności.**

Wszak takie rozumienie przepisów art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i 2 k.p.k., art. 3 § 2 p.u.s.a. oraz art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187 § 1, art. 264, art. 267 i art. 269 p.p.s.a., że, **gdy dana materia jest jednocześnie regulowana tak na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym,** umożliwiają one - odpowiednio - Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne (uchwał

zarówno abstrakcyjnych, jak i konkretnych), dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej (aktu prawnego niższej rangi niż Konstytucja), **w istocie oznacza pominięcie przepisu Konstytucji, a w konsekwencji - naruszenie prawa.**

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”.

W ocenie P. Tulei, „przyjęcie, że działanie na podstawie prawa oznacza również wymóg działania na podstawie Konstytucji, stało się podstawą funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawnego” (komentarz P. Tulei do art. 7 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz · Art. 1-86*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2016, s. 302).

Odnosząc się do treści, wyrażonego w art. 7 Konstytucji, nakazu działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, P. Tuleja stwierdził, że nakaz ten „ma szeroki zakres przedmiotowy. Wyraża on zarówno zasadę legalizmu w wąskim znaczeniu, nakaz działania na podstawie prawa, jaki i obowiązek przestrzegania prawa (zob. W. Sokolewicz, *Artykuł 7*, [w:] Garlicki, *Konstytucja*, t. 5, s. 3)” oraz że nakaz ten „adresowany jest do organów władzy publicznej. Pojęcie to na gruncie Konstytucji RP należy rozumieć szeroko. W jego zakres wchodzi organy państwa, inne organy władzy publicznej, które realizują władztwo publicznej. Trafnie określił to TK: >>Pojęcie «władzy publicznej» w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym - ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską... (wyr. z 4.12. 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256)<<”, a nadto, że „[a]dresatami art. 7 nie są obywatele oraz inne osoby będące podmiotami wolności lub praw wskazanych w rozdz. II Konstytucji RP” (*ibidem*, s. 303).

Następnie P. Tuleja wskazał, iż „[w] doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się najczęściej, że art. 7 wyraża dwie zasady: legalizmu wymagającego działania na podstawie prawa oraz praworządności wymagającej przestrzegania

prawa. (...) Warto jednak wskazać, że sformułowanie zawarte w tym przepisie nawiązuje do przyjętego w teorii prawa podziału na tzw. sądowe i kierownicze stosowanie prawa. Z pierwszym mamy do czynienia, gdy treść aktu organu władzy publicznej jest wyznaczona przez treść przepisów prawa materialnego, a organ dysponuje ograniczoną swobodą decyzyjną. Można powiedzieć, iż stosowanie prawa polega na >>ustalaniu skutków prawnych<< określonego stanu faktycznego. W drugim przypadku organ uzyskuje kompetencję do wydania aktu, którego treść jedynie w ogólnym zarysie została wyznaczona przez normy prawa materialnego. Tych typów stosowania prawa nie wiąże się jednak jednoznacznie z typem organów, które prawo stosują”, a następnie stwierdził, że działanie na podstawie prawa należy rozumieć szeroko, i przypomniał, iż „>>Pojęcie «działania» organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie «zaniechania» władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej<< (wyr. z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256)” [*ibidem*, s. 305].

P. Tuleja podkreślił, że „[z] art. 7 Konstytucji RP wynika (...) obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie TK: >>stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a - w razie wątpliwości interpretacyjnych -

kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać. Zasady te odnoszą się w szczególności do kompetencji organów administracji publicznej prowadzących postępowania w sprawach podatkowych<< (wyr. z 14.6.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 660)” [ibidem].

Rozważając z kolei kwestię zawartego w art. 7 Konstytucji nakazu działania na podstawie i w granicach prawa, który „ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków”, P. Tuleja wskazał, że nakaz ten statuuje też domniemanie takiego działania, po czym stwierdził, iż „[d]omniemanie to jest jednak obalalne. W formach prawem przewidzianych może dojść do stwierdzenia, że organ władzy publicznej naruszył art. 7 Konstytucji RP. Należy jednak podkreślić, że przesłanki obalenia tego domniemania oraz jego skutki kształtowane są nie tylko przez art. 7, ale również przez inne zasady konstytucyjne. Przede wszystkim przez zasadę zaufania obywateli do państwa. Powyższa konstatacja dotyczy działalności ustawodawcy, sądów, organów władzy wykonawczej i wszystkich pozostałych organów władzy publicznej”, a następnie przypomniał, że „[p]roblem obalenia domniemania działania na podstawie i w granicach prawa oraz skutków obalenia tego domniemania był rozważany przez TK w związku ze stwierdzeniem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu: >>Pewien zakres władzy dyskrecjonalnej po stronie organów orzekających (a w rzeczywistości - osób sprawujących tę funkcję) oraz konstytucyjna gwarancja niezawisłości (tj. wolności od wpływów zewnętrznych i prawa do działania w zgodzie z własnym sumieniem) są niezbędne, by niedoskonały system prawa mógł funkcjonować jako kompletny i stanowić «sprawiedliwe» oraz skuteczne narzędzie wygaszania konfliktów społecznych. Z punktu widzenia jednostki wartości te są niezbędne do realizacji jej konstytucyjnego prawa do uzyskania orzeczenia, wydanego w jej sprawie przez niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji, por. też Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 221; tenże, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 6, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 830). (...) Zdaniem Trybunału, dyskrecjonalna

władza sędziego - w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy - jest legitymowanym, realnie koniecznym narzędziem rozstrzygania sporów i podlega ochronie (art. 178 Konstytucji). Dlatego, choć odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej jest w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji postrzegana jako odpowiedzialność odpersonalizowana, mająca rekompensować uszczerbek wyrządzony w związku z funkcjonowaniem określonej struktury (por. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, «Państwo i Prawo» z. 4/1999, s. 8), to w przypadku odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy sądowniczej nie sposób ignorować specyficznej sytuacji osób pełniących funkcję organów jurysdykcyjnych, ukształtowanej przez dedykowany im specjalnie katalog praw i obowiązków. (...) Choć przesłanki skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem - jako procesowego środka nadzwyczajnego - mogą i winny podlegać wykładni zwężającej (tak też P. Lewandowski, *Glosa do wyroku TK z 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06*, «*Monitor Prawniczy*» nr 24/2010, s. 1367), Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że **wypracowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojęcie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem nie wprowadza szczególnej postaci bezprawności. Jest to bezprawność «kwalifikowana» jedynie w tym znaczeniu, że wiąże się z pogwałceniem norm adresowanych do organów sądowych i regulujących proces orzekania** (podkr. wł.). Naruszenie przepisów prawa normujących dany stosunek prawny (tzw. bezprawność obiektywna), jest wówczas następstwem i pochodną pierwotnego naruszenia (bezprawności judykacyjnej). To w takich właśnie wypadkach orzeczenie kończące postępowanie nie daje się obronić. **Kwalifikowana, rażąca, oczywista niezgodność orzeczenia z prawem pojawia się w razie** (podkr. wł.) nadużycia dyskrecjonalnej władzy sądu, przekroczenia granic swobody decyzyjnej, czy **pogwałcenia podstawowych metod wykładni, pozostając jednak «niezgodnością z prawem»**, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji (podkr.

wł.). Rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie wymagało właściwej identyfikacji norm, których organy władzy sądowniczej są obowiązane przestrzegać w zakresie swojej działalności (tj. przy wydawaniu orzeczeń), pod rygorem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa<< (wyr. z 27.9.2012 r., SK 4/11, OTK-A 2012, Nr 8, poz. 97). **Wyrok ten podkreśla rolę reguł wykładni w procesie stwierdzania działania na podstawie i w granicach prawa (podkr. wł.)**” [*ibidem*, s. 305-307].

W końcowym fragmencie komentarza do art. 7 Konstytucji P. Tuleja zwrócił uwagę, że „[w]yrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada jest elementem **składowym zasady państwa prawnego** (podkr. wł.). Związek zasady praworządności z zasadą państwa prawnego ma charakter wielopłaszczyznowy: po pierwsze - zasada państwa prawnego stanowi uzasadnienie obowiązywania zasady praworządności, w szczególności wskazuje wartości stanowiące *ratio* art. 7, po drugie - stanowi podstawę określenia skutków naruszenia art. 7 przez organy władzy publicznej” (*ibidem*, s. 307).

Biorąc pod uwagę powołany wyżej komentarz P. Tulei do art. 7 Konstytucji, wraz z powołanym przez tego Autora orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i poglądami innych przedstawicieli doktryny, należy dojść do wniosku, że art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i 2 k.p.k., art. 3 § 2 p.u.s.a. oraz art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187 § 1, art. 264, art. 267 i art. 269 p.p.s.a., rozumiane w ten sposób, że, **gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym**, umożliwiają - odpowiednio - Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne (uchwał zarówno abstrakcyjnych jak i konkretnych), dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej (aktu prawnego niższej rangi niż Konstytucja), są niezgodne z art. 7

Konstytucji, ponieważ tego rodzaju rozumienie przepisów **narusza prawo**, nie tylko dlatego że prowadzi do wydania orzeczenia z pominięciem przepisów Konstytucji jako aktu nadrzędnego, **ale również dlatego że stanowi pogwałcenie podstawowej metody wykładni prawa - wykładni systemowej, której jedną z dyrektyw interpretacyjnych jest wykładnia zgodna z Konstytucją.**

Skoro wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada jest elementem składowym zasady państwa prawnego, to naruszenie przez powołane w *petitum* niniejszego wniosku przepisy, w zaskarżonym ich rozumieniu, art. 7 Konstytucji oznacza jednocześnie naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Zakwestionowane w punkcie 2 *petitum* wniosku przepisy art. 17 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.; dalej: Kodeks postępowania karnego lub k.p.k.), art. 5 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jednolity – Dz. U. z 2016 r., poz. 1713; dalej: Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia lub k.p.s.w.) oraz art. 15 § 1 ustawy z dnia z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r., poz. 665 ze zm.; dalej: Kodeks karny wykonawczy lub k.k.w.) normują w ramach postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia oraz postępowania wykonawczego tzw. negatywne przesłanki procesowe.

W doktrynie przesłanki procesowe tradycyjnie dzieli się na przesłanki pozytywne (dodatnie), które muszą zaistnieć, aby postępowanie było dopuszczalne, oraz na przesłanki negatywne (ujemne), które nie mogą zaistnieć, aby postępowanie było dopuszczalne (*vide* - S. Steinborn, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2016; T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2014). Dalszy podział przesłanek następuje na: przesłanki materialne – stany mające swe źródło i wywołujące skutek w sferze prawa materialnego; przesłanki formalne – stany, które nie

przesądzać kwestii odpowiedzialności karnej, lecz warunkują jedynie sam proces karny, np. immunitety procesowe; przesłanki bezwzględne – stany, które warunkują proces w każdym jego układzie, czyli nigdy nie mogą zostać usunięte np. *res iudicata* lub przedawnienie; przesłanki względne – stany warunkujące proces w określonym układzie procesowym, np. brak wniosku o ściganie; przesłanki ogólne – stany warunkujące proces w trybie zwyczajnym; przesłanki szczególne – stany warunkujące tryb szczególny procesu (*vide* - S. Steinborn, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego, op.cit.*; T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego, op. cit.*).

Art. 17 § 1 Kodeksu postępowania karnego stanowi:

„Art. 17. § 1. Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy:

- 1) czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia;
- 2) czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa;
- 3) społeczna szkodliwość czynu jest znikoma;
- 4) ustawa stanowi, że sprawca nie podlega karze;
- 5) oskarżony zmarł;
- 6) nastąpiło przedawnienie karalności;
- 7) postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się;
- 8) sprawca nie podlega orzecznictwu polskich sądów karnych;
- 9) brak skargi uprawnionego oskarżyciela;
- 10) brak wymaganego zezwolenia na ściganie lub wniosku o ściganie pochodzącego od osoby uprawnionej, chyba że ustawa stanowi inaczej;
- 11) zachodzi inna okoliczność wyłączająca ściganie.”.

Wymienione w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k. przesłanki należą do tzw. przesłanek materialnoprawnych, stanowiących w rozumieniu prawa materialnego warunki odpowiedzialności karnej, których brak eliminuje przestępność

zachowania; wskazana w art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k. znikomość społecznej szkodliwości czynu jest również materialnoprawną przeszkodą procesu karnego, dlatego że, w myśl art. 1 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.; dalej: Kodeks karny lub k.k.), nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma; Kodeks karny przewiduje też wiele sytuacji, które, zgodnie z art. 17 § 1 pkt 4 k.p.k., powodują, że sprawca nie podlega karze (np. art. 15 § 1 k.k., art. 131 k.k.); śmierć oskarżonego natomiast, jak też przedawnienie karalności – wskazane w art. 17 § 1 pkt 5 i 6 k.p.k. – są bezwzględными przeszkodami dla prowadzenia postępowania karnego; do przesłanek bezwzględnych należy także, sformułowana w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., *res iudicata*, a ponadto przepis ten statuuje drugą przeszkodę procesu – *lis pendens*; przesłanka braku podsądności polskim sądom karnym – wskazana z kolei w art. 17 § 1 pkt 8 k.p.k. – związana jest z kwestią jurysdykcji sądów i immunitetami materialnymi; brak skargi uprawnionego oskarżyciela jest przeszkodą procesową w sądowym postępowaniu pierwszoinstancyjnym (art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k.); zaś brak zezwolenia na ściganie lub wniosku o ściganie – wynikające z art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k. – są konsekwencją trybów warunkowych ścigania z oskarżenia publicznego oraz wiążą się z problematyką immunitetów formalnoprawnych (*vide* - S. Steinborn, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego, op.cit.*; T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego, op. cit.*).

Art. 17 § 1 k.p.k. nie wylicza jednak w sposób taksatywny wszystkich istniejących negatywnych przesłanek procesowych, ujmując zbiorczo – w pkt 11 – inne przeszkody powodujące niedopuszczalność procesu karnego.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że „inna okoliczność wyłączająca ściganie” – wskazana w art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. – może wynikać ze szczególnych norm kodeksu albo z przepisów innych ustaw lub umów międzynarodowych. Najbardziej znana jest w tym wypadku abolicja, czyli ustawowy zakaz wszczynania i nakaz umorzenia postępowań już wszczętych w określonych

ustawowo sprawach. Negatywną przesłanką procesową jest też tzw. konsumpcja skargi publicznej czy też wygaśnięcie prawa oskarżyciela publicznego do oskarżania. Przeszkodę procesową, objętą art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k., stanowi również quasi-list żelazny przewidziany dla świadka lub biegłego wezwanego z zagranicy, któremu k.p.k. poręcza, że nie będzie ścigany z powodu przestępstwa będącego przedmiotem danego postępowania ani jakiegokolwiek innego przestępstwa, które popełnił przed przekroczeniem granicy (art. 589 k.p.k.). Przeszkodę w ściganiu może też stanowić ograniczony zakres ekstradycji lub przekazania w trybie ENA (art. 596 i art. 607e k.p.k.), czyli warunki przedmiotowe wydania (przekazania) oskarżonego (vide - S. Steinborn, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego, op.cit.*; T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego, op. cit.*, D. Świecki (red.), B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2015).

Podobnie pojęcie „innych okoliczności wyłączających ściganie” w ujęciu art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. przedstawił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 31 marca 2016 r. o sygn. akt II KK 313/15, wskazując, iż „[p]rzez >>inne okoliczności wyłączające ściganie<< (...) rozumie się przeszkody natury prawnej, wynikające z norm Kodeksu postępowania karnego oraz przepisów innych ustaw lub umów międzynarodowych; wszelkie natomiast stany mające charakter przeszkód faktycznych uniemożliwiających prowadzenie postępowania stanowią podstawę do zawieszenia tego postępowania w oparciu o art. 22 § 1 k.p.k.” (LEX nr 2075751).

Drugi z kwestionowanych w punkcie 2 *petitum* wniosku przepis - art. 5 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia stanowi:

„Art. 5. § 1. Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy:

1) czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia;

2) czyn nie zawiera znamion wykroczenia albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia;

3) ustawa stanowi, że sprawca nie podlega karze;

4) nastąpiło przedawnienie orzekania;

5) obwiniony zmarł;

6) obwiniony jest:

a) uwierzytelnionym w Rzeczypospolitej Polskiej, szefem przedstawicielstwa dyplomatycznego państwa obcego,

b) osobą należącą do personelu dyplomatycznego tego przedstawicielstwa,

c) osobą należącą do personelu administracyjnego lub technicznego tego przedstawicielstwa,

d) członkiem rodziny osób wymienionych w lit. a-c i pozostaje z nimi we wspólnocie domowej,

e) inną osobą korzystającą z immunitetu dyplomatycznego, na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych,

f) kierownikiem urzędu konsularnego lub innym urzędnikiem konsularnym państwa obcego albo inną osobą zrównaną z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych;

7) obwiniony z mocy przepisów szczególnych nie podlega orzecznictwu na podstawie niniejszego kodeksu;

8) postępowanie co do tego samego czynu obwinionego zostało prawomocnie zakończone lub wcześniej wszczęte, toczy się;

9) brak jest skargi uprawnionego oskarżyciela albo żądania ścigania pochodzącego od osoby uprawnionej lub zezwolenia na ściganie, gdy ustawa tego wymaga;

10) zachodzi inna okoliczność wyłączająca z mocy ustawy orzekanie w postępowaniu na podstawie niniejszego kodeksu.”.

Wskazana regulacja w postępowaniu w sprawach o wykroczenia jest odpowiednikiem art. 17 § 1 k.p.k.

W art. 5 § 1 pkt 1-3 k.p.s.w. ujęto zatem pięć przesłanek materialnoprawnych, do których należą: brak czynu (pkt 1), brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu (pkt 1 *in fine*), brak znamion wykroczenia w zarzuconym czynie (pkt 2 *in principio*), ustawa stanowi, iż sprawca nie popełnia wykroczenia (pkt 2 *in fine*), niepodleganie karze (pkt 3). Przedawnienie orzekania (art. 5 § 1 pkt 4 k.p.s.w.) także należy do przeszkód materialnoprawnych, a unormowane zostało szczegółowo w art. 45 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jednolity – Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.). Śmierć obwinionego (art. 5 § 1 pkt 5 k.p.s.w.) jest natomiast zaliczana do przeszkód procesowych bezwzględnych, uniemożliwiających postępowanie w każdym jego stadium. Śmierć obwinionego nie stoi natomiast na przeszkodzie wniesieniu i rozpoznaniu kasacji na jego korzyść (art. 529 k.p.k. w zw. z art. 112 k.p.s.w.). Immunitet zakrajowości – wskazany z kolei w art. 5 § 1 pkt 6 k.p.s.w. – to okoliczność wyłączająca postępowanie ze względu na normy prawa międzynarodowego. Nie uchyla on karalności czynu, ale jedynie uniemożliwia ściganie jego sprawcy. Osobom objętym tym immunitetem stosowne dokumenty wydaje Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Immunitety krajowe stanowią także przeszkodę prawną w ściganiu określonych osób, którą k.p.s.w. określa jako niepodleganie orzecznictwu w trybie przewidzianym w kodeksie (art. 5 § 1 pkt 7). Ujęte w art. 5 § 1 pkt 8 k.p.s.w. *res iudicata* i *lis pendens* także należą do bezwzględnych przeszkód procesowych, które ustawodawca unormował jako powiązane ze sobą. Zawisłość sprawy jest bowiem konsekwencją istnienia przesłanki *rei iudicata*, skoro bowiem mogłyby toczyć się dwa postępowania lub więcej postępowań w tej samej sprawie, to jedno z nich zakończyłoby się jako pierwsze i stanowiło wówczas przeszkodę dla pozostałych. Względy ekonomiki procesowej nakazują więc zakazanie prowadzenia więcej niż jednego procesu o to samo. Brak skargi uprawnionego oskarżyciela (wskazany w art. 5 § 1 pkt 9

k.p.s.w. *in principio*) to przeszkoda związana z przyjęciem w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia możliwości oskarżania przez różne podmioty oraz z zasadą skargowości. Brak żądania ścigania natomiast (określony w art. 5 § 1 pkt 9 k.p.s.w.) to przeszkoda wiążąca się z konstrukcją zakładającą, iż przy ściganiu niektórych wykroczeń, godzących przede wszystkim w dobro indywidualne, do ścigania konieczne jest wyrażenie przez osobę pokrzywdzoną woli pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności. Żądanie ścigania jest dla prawa wykroczeń tym, czym tzw. wniosek o ściganie dla procesu karnego. Ostatnia natomiast – wymieniona w art. 5 § 1 pkt 9 *in fine* k.p.s.w. – przesłanka braku wymaganego zezwolenia na ściganie to ujemna przesłanka związana z uchylalnymi krajowymi immunitetami formalnoprawnymi (*vide* – T. Grzegorzcyk, *Komentarz do art.5 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, LEX)

Przepis art. 5 § 1 k.p.s.w., na wzór art. 17 § 1 k.p.k., nie wylicza enumeratywnie negatywnych przesłanek powodujących niedopuszczalność prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia, wskazując w pkt 10 „inną okoliczność wyłączającą z mocy ustawy” orzekanie w postępowaniu na podstawie k.p.s.w. W doktrynie wskazuje się, że „[p]rzywołana regulacja swoim zakresem obejmuje różne sytuacje, do których można zaliczyć abolicję, czyli tzw. generalny akt łaski oznaczający zakaz wszczynania i nakaz umorzenia postępowania w sprawach podmiotowo lub przedmiotowo określonych w ustawach amnestyjnych. Inną okolicznością jest nieletniość sprawcy (art. 8 k.w.). W przypadku gdy osoba nie ukończyła lat 17, można w stosunku do niej wszcząć postępowanie przed sądem rodzinnym na podstawie przepisów ustawy z 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 382).” (K. Dąbkiewicz, *Komentarz do art. 5 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, LEX; podobnie - T. Grzegorzcyk, *Komentarz do art.5 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, *op.cit.*)

Z kolei, przepis art. 15 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego zawiera negatywne przesłanki procesowe dostosowane do potrzeb postępowania wykonawczego i stanowi:

„Art. 15. § 1. Sąd umarza postępowanie wykonawcze w razie przedawnienia wykonania kary, śmierci skazanego lub innej przyczyny wyłączającej to postępowanie.(...)”.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pierwszą „(...) wyartykułowaną wprost w art. 15 § 1 k.k.w. bezwzględną ujemną przesłanką postępowania wykonawczego, powodującą obowiązek jego umorzenia, jest przedawnienie. Odnosi się ona nie do całości wyroku, ale do poszczególnych orzeczonych w nim środków reakcji karnej na czyn zabroniony. Jest to tzw. mieszana przesłanka dopuszczalności postępowania karnego, a więc tkwiąca wprawdzie w przepisach prawa materialnego, ale wywołująca bezpośredni skutek w prawie procesowym (...)” (K. Postulski, *Komentarz do art. 15 Kodeksu karnego wykonawczego*, LEX 2016). Drugą, wskazaną w tym przepisie, przesłanką umorzenia postępowania wykonawczego jest śmierć skazanego. Należy ona do negatywnych przesłanek bezwzględnych, czyli takich, które nigdy nie mogą zostać usunięte. Śmierć skazanego nie kończy jednak definitywnie postępowania w sytuacjach, gdy ma ono charakter rehabilitacyjny, nie stoi bowiem na przeszkodzie wniesieniu i rozpoznaniu kasacji na jego korzyść (art. 529 k.p.k.) lub wznowieniu postępowania na jego korzyść (art. 529 w zw. z art. 545 § 1 k.p.k.) (*vide* - K. Postulski, *Komentarz do art. 15 Kodeksu karnego wykonawczego, op. cit.*).

„Inne przyczyny” wyłączające postępowanie wykonawcze, które wskazano w art. 15 § 1 k.k.w., odczytywane są natomiast w literaturze przedmiotu przez pryzmat art. 1 § 2 k.k.w., który nakazuje odpowiednie stosowanie w postępowaniu wykonawczym przepisów Kodeksu postępowania karnego w kwestiach nieuregulowanych w k.k.w. „Taką nieuregulowaną kwestią są wspomniane >>inne przyczyny<<. Odpowiedzi na pytania o te przyczyny można poszukiwać m.in. w odpowiednim stosowaniu w postępowaniu

wykonawczym art. 17 k.p.k., ale w takim tylko zakresie, jaki nie jest unormowany w art. 15 § 1 k.k.w. i jakiemu nie stoi na przeszkodzie specyfika postępowania wykonawczego” (K. Postulski, *Komentarz do art. 15 Kodeksu karnego wykonawczego*, *op. cit.*). Analiza możliwości odpowiedniego zastosowania w postępowaniu wykonawczym art. 17 § 1 k.p.k. prowadzi więc do wniosku, iż chodzić może tylko o *res iudicata* i *lis pendens* w przypadku postępowania incydentalnego lub brak wniosku uprawnionej osoby o wszczęcie takiego postępowania oraz o immunitet, czyli odpowiednio przepisy art. 17 § 1 pkt 7 i 10 k.p.k. (*vide* - K. Postulski, *Komentarz do art. 15 Kodeksu karnego wykonawczego*, *op. cit.*).

W literaturze przedmiotu, jak i orzecznictwie wskazuje się też na inne okoliczności – poza odwołaniem do art. 17 § 1 k.p.k. – wyłączające możliwość wszczęcia czy też kontynuowania postępowania wykonawczego. Do „innych przyczyn” wyłączających to postępowanie zalicza się m.in. darowanie kary w trybie łaski lub amnestii (*vide* - K. Grzegorzczak, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2001 r., I KZP 8/2001*, LEX nr 31595/3; K. Postulski, *Komentarz do art. 15 Kodeksu karnego wykonawczego*, *op. cit.*; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt I KZP 4/03, OSNKW 2003/3-4/27).

Przechodząc do wzorca kontroli z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji RP – zgodnie z którym „Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski” – podnieść należy w pierwszej kolejności, iż Konstytucja – w art. 126 – określa pozycję ustrojową Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej oraz gwaranta ciągłości władzy państwowej; powierza mu obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wymienione zadania Prezydent RP wykonuje w zakresie i na zasadach, które zostały określone w Konstytucji RP i ustawach.

Przepis art. 126 Konstytucji RP stanowi też podstawę do określenia relacji Prezydenta RP z Radą Ministrów oraz z pozostałymi dwiema władzami – ustawodawczą i sądowniczą.

Prezydent RP, w ramach sprawowania władzy, „(...) korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji wydaje akty urzędowe” (art. 144 ust. 1 Konstytucji RP). W art. 144 ust. 3 Konstytucji wymienionych zostało 30 aktów urzędowych, zwanych prerogatywami Prezydenta RP, które dla swej ważności nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że prerogatywy to takie kompetencje Prezydenta RP, które podejmowane są w sposób nieskrępowany, samodzielny, na zasadzie autonomii głowy państwa, „swobodnie, na podstawie osobistego rozeznania co do celowości takiego działania w określonej sytuacji” (D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, str. 65).

Wskazane w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji RP stosowanie prawa łaski przez Prezydenta RP zaliczone zostało przez art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji do katalogu prerogatyw i jest konstytucyjnym uprawnieniem osobistym Prezydenta RP.

Art. 139 Konstytucji RP nie określa dyrektyw stosowania prawa łaski. Oznacza to, że Prezydent RP posiada pełną swobodę w decydowaniu o kryteriach stosowania tego prawa, a wydawane akty łaski mają charakter dyskrecjonalny. Prezydent RP nie ma zatem obowiązku uzasadnienia aktu łaski, akt taki dla swej ważności nie wymaga nawet zgody osoby ułaskawionej. Prezydent RP stosuje prawo łaski zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie stanu wojennego, stanu wyjątkowego, czy też stanu klęski żywiołowej – uprawnienie to nie zostało więc także ograniczone ze względu na sytuacje, w których znalazło się państwo (*vide* - K. Kaczmarczyk-Kłak, *Postępowanie ułaskawieniowe w świetle Konstytucji RP na tle porównawczym*, *Ius Novum* 4/2011, str. 45 i 48).

Prezydent RP, stosując prawo łaski, nie jest też związany dyrektywami ustawowymi. Regulacja art. 139 Konstytucji RP stanowi bowiem podstawę prawną do bezpośredniego stosowania prawa łaski, w szczególności dlatego że nie przewiduje delegacji uprawniającej ustawodawcę do szczegółowego regulowania tej kwestii, jak ma to miejsce w przypadku innych konstytucyjnie określonych kompetencji Prezydenta RP (np. art. 134 ust. 6 Konstytucji RP). Prezydent RP nie jest zatem również związany dyrektywami ułaskawieniowymi zawartymi w Kodeksie postępowania karnego (*vide* - K. Kozłowski, [w:] *Konstytucja RP. Tom II*, pod red. M. Safjana i L. Boska, *op. cit.*, str. 683; K. Kaczmarczyk-Kłak, *Postępowanie ułaskawieniowe w świetle Konstytucji RP na tle porównawczym*, *op. cit.*, str. 49; M. Jachimowicz, *Ułaskawienie*, Prokurator 2006, nr 3, s. 580).

Prezydenckie akty łaski są też ostateczne, trwałe i niewzruszalne, ich istotą jest brak nadzoru nad ich wykonywaniem. Niemożność weryfikacji tych aktów rozciąga się na zakaz ich modyfikacji nawet przez samego Prezydenta RP (chyba że zmiana następuje na korzyść oskarżonego) oraz na przypadki, gdy akt łaski został pozyskany w wyniku przestępstwa lub wprowadzenia w błąd głowy państwa (*vide* - K. Kozłowski, [w:] *Konstytucja RP. Tom II*, pod red. M. Safjana i L. Boska, *op. cit.*, str. 684). Przyjmuje się, że kompetencja polegająca na stosowaniu prawa łaski jest związana wyłącznie z głową państwa i nie może być kontrolowana przez jakikolwiek organ państwowy (*vide* - J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, str. 225 oraz postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 14 grudnia 2015 r., sygn. akt II AKzw 808/05, *Krakowskie Zeszyty Sądowe* 2005/12/35).

Prawo łaski Prezydenta RP nie jest też bezpośrednio powiązane z instytucjami prawa karnego. Stosując prawo łaski, Prezydent RP może bowiem oprzeć swą decyzję na przebaczeniu i miłosierdziu, które zasadniczo nie są wiodącymi wartościami stosowanymi przy orzekaniu kar i innych środków

znanych prawu karnemu (*vide* - K. Kozłowski, (w:) *Konstytucja RP. Tom II*, pod red. M. Safjana i L. Boska, *op. cit.*, str. 683 i literatura tam przywołana).

Prezydenckie akty łaski nie ingerują także bezpośrednio w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, nie rozstrzygają o winie, nie dotyczą niezawisłości sędziowskiej. „Prezydent, podejmując decyzję o ułaskawieniu nie zastępuje sądu, nie wkracza w jego uprawnienia do ustalenia winy, ani też nie koryguje ustaleń w tym zakresie. Do tego upoważnienia nie daje mu prawo łaski, łaska odnoszona jest bowiem nie do ustaleń faktycznych związanych z winą, lecz do sytuacji osoby pociągniętej do odpowiedzialności karnej” (K. Kaczmarczyk-Kłak, *Postępowanie ułaskawieniowe w świetle Konstytucji RP na tle porównawczym, op.cit.*, str. 37). Prawo łaski, jako ustrojowy przywilej Prezydenta RP, funkcjonuje niejako obok procesu karnego.

Pozaprocesowa korektura sytuacji oskarżonego, wobec którego Prezydent RP zastosował to prawo, może natomiast pośrednio wkraczać (i wkracza) w kompetencje sądu (rozpoznającego sprawę w pierwszej instancji, odwoławczego czy wykonawczego). W sytuacji zastosowania prawa łaski przez Prezydenta RP dochodzi bowiem do przerwania „normalnego” trybu procedowania – niezależnie od tego, na jakim etapie znajduje się dany proces karny – i podejmowane są niezwłocznie czynności związane z zastosowanym aktem łaski.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie kilkakrotnie nawiązywał do konstytucyjnego znaczenia prerogatyw prezydenckich.

I tak, w wyroku z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09, Trybunał, analizując prerogatywę Prezydenta RP do nadania obywatelstwa polskiego i wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (art. 137 Konstytucji RP), podkreślił, że *„rozważana kompetencja jest związana z wolnością czynienia z niej użytku. Prezydent jest bowiem uprawniony nadać obywatelstwo, chociaż nie jest do tego obowiązany, przy czym może to uczynić, kierując się racjami, które uzna za słuszne, uwzględniając wszakże wyznaczone mu konstytucyjnie zadania i*

sposób ich wykonywania, wskazany w art. 126 ust. 3 ustawy zasadniczej. Jego władza w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego nie podlega ograniczeniom występującym w odniesieniu do nabycia tego obywatelstwa” (OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 5).

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt Kpt 1/08, Trybunał Konstytucyjny, analizując prerogatywę prezydencką dotyczącą powoływania sędziów (art. 179 Konstytucji RP), argumentował, że kompetencja Prezydenta RP, wskazana w art. 179 Konstytucji, traktowana jest jako uprawnienie osobiste Prezydenta, „[...] a zarazem: sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności [...]”. Stwierdził wówczas również, iż ocena konstytucyjności odmowy powołania przez Prezydenta RP sędziów stanowiłaby w istocie ocenę wykonywania przez Niego kompetencji (prerogatywy) konstytucyjnej (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97; argumentacja ta została również przywołana w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 37/08, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 69).

Mając na uwadze wykładnię zakwestionowanych przepisów oraz wzorca kontroli konstytucyjnej, w tym także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, **za uprawnione uznać należy przedstawienie problemu konstytucyjnego dotyczącego pominięcia aktu łaski Prezydenta RP jako negatywnej przesłanki powodującej niedopuszczalność prowadzenia - odpowiednio - postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia i postępowania karnego wykonawczego oraz kwalifikacji takiego stanu rzeczy jako niedopuszczalnego pominięcia prawodawczego.**

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie dopuszcza orzekanie o pominięciach prawodawczych, argumentując, że „Trybunał [...] nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał

*z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować. W wypadkach drugiego rodzaju następstwem (realizowanym w odpowiednich procedurach prawnych) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktu ustawodawczego będzie nie wyeliminowanie z ustawy wadliwego fragmentu czy zastąpienie go odpowiednikiem pozbawionym wady, lecz uzupełnienie jej o odpowiedni fragment niezbędny z punktu widzenia zgodności z konstytucją” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K. 25/95, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 52). Podobnie, w późniejszych orzeczeniach Trybunał wskazywał, że „[...] ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego wymaga [...] a casu ad casum zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań [...]” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70 i orzecznictwo tam przywołane; zob. też wyroki: z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76 oraz z dnia 3 czerwca 2014 r., sygn. akt K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60). Istotne jest też - zdaniem Trybunału - zbadanie *ratio legis* kwestionowanego przepisu. W wyroku z dnia 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) Trybunał stwierdził bowiem, że „zaniechanie ustawodawcze” polega na tym, iż „[...] ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym”. Tak rozumiane zaniechanie ustawodawcze Trybunał uznał za niezajdujące się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W warunkach*

pominięcia prawodawczego element świadomości prawodawcy nie ma rozstrzygającego znaczenia, istotne jest natomiast - zdaniem Trybunału - to, że „[...] ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie” (*ibidem*).

Argumentację popierającą zarzut niekonstytucyjności wskazanych unormowań rozpocząć należy od stwierdzenia, że z wykładni przepisu art. 139 Konstytucji RP wynika, iż prerogatywy Prezydenta RP, jaką jest prawo łaski, nie może kontrolować żaden organ władzy publicznej, w tym organ władzy sądowniczej, tak jak i nie podlegają takiej kontroli pozostałe prerogatywy, wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Ustrojodawca dlatego właśnie wyposażył Prezydenta RP w ten „atrybut władzy głowy państwa”, aby podkreślić, że decyzję podejmuje organ będący na szczycie organów władzy publicznej. Skoro decyzję taką podejmuje najwyższy reprezentant państwa, należy ją rozumieć jako decyzję państwa wyrażaną przez podmiot uprawniony do działania w jego imieniu. W tym kontekście prawo łaski jest też uprawnieniem o szczególnym charakterze, niemieszczącym się w żadnej głównej funkcji państwowej, wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP. Nie mieści się w zakresie ani władzy wykonawczej (bo nie ma nic wspólnego z działalnością organów sprawujących tę władzę) ani władzy sądowniczej (nie przesądza o winie, o karze) ani też władzy ustawodawczej (nie dochodzi tu do wydania aktu o charakterze generalno – abstrakcyjnym). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 11 marca 2008 r., sygn. akt II SAB/Wa 21/08, w zakresie stosunków Prezydenta RP z wymiarem sprawiedliwości Prezydent realizuje funkcje najwyższego reprezentanta państwa i gwaranta ciągłości władzy, a nie organu władzy publicznej (LEX nr 1058454).

Podnieść także należy, że Prezydent RP, stosując prawo łaski, w sposób bezpośredni nie ingeruje w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, gdyż akt łaski jest pozaprocesową korekturą sytuacji osoby ułaskawionej. Dlatego też zasadny

jest kolejny argument, że, skoro zadaniem sądów jest wymierzanie sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji RP), a akt łaski do nich nie należy, to nieuprawnione jest – co do zasady – dalsze procedowanie przez sąd po zastosowaniu prawa łaski przez Prezydenta RP. Ocenianie, kwestionowanie czy ograniczanie prezydenckiego prawa łaski przez władzę sądowniczą oznacza bowiem działanie wbrew normie konstytucyjnej określonej w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Powyższa argumentacja prowadzi z kolei wprost do uznania, że zastosowanie prawa łaski przez Prezydenta RP zobowiązuje sąd do zakończenia postępowania, i to niezależnie od etapu, na jakim się ono znajduje.

Regulacja tej materii została jednak pominięta w przepisach rangi ustawowej.

Odnotować należy, że jedyna normatywna, i to niewątpliwie szczątkowa, regulacja dotycząca postępowania po zastosowaniu aktu łaski przez Prezydenta RP znajduje się w akcie prawnym wykonawczym o charakterze ustrojowym, a mianowicie w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U., poz. 2316 ze zm.; dalej: Regulamin). Paragraf 398 Regulaminu określa jedynie sąd właściwy do wykonania postanowienia o ułaskawieniu oraz kwestie związane z doręczeniem odpisu postanowienia o ułaskawieniu.

W literaturze przedmiotu – w odniesieniu do czynności sądu po zastosowaniu przez Prezydenta RP prawa łaski – także podkreśla się niedostateczne unormowanie tej materii, wskazując iż „[w]ypada silnie zaakcentować konieczność realizowania w możliwie największym stopniu przez organy wykonujące akt łaski woli głowy państwa wyrażonej w tym dokumencie oraz obowiązek współdziałania organów sądowych z głową państwa w wykonywaniu decyzji Prezydenta. W warunkach ustrojowych opartych na zasadzie trójpodziału władzy harmonijna współpraca organu władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent, z organami sądownictwa w sprawach

dotyczących wykonania aktów łaski jest niezbędna dla efektywnego funkcjonowania tej instytucji w praktyce oraz jej właściwego społecznego odbioru. Trzeba wszelako jednoznacznie postulować uregulowanie w kodeksie karnym wykonawczym wszelkich zagadnień związanych z wykonywaniem aktów łaski, gdyż materia ta nie może się normatywnie statutować na pograniczu prawa zwyczajowego i aktów podustawowych” (P. Rogoziński, *Postępowanie przy wykonywaniu aktu łaski*, [w:] *Instytucja ułaskawienia w prawie polskim*, LEX, tezy do art. 15 k.k.w.) Podnosi się również, iż „decyzja Prezydenta RP o ułaskawieniu przez warunkowe przedterminowe zwolnienie skazanego z odbycia reszty kary pozbawienia wolności oznacza, że rolą sądu jest wyłącznie doręczenie właściwemu zakładowi karnemu nakazu zwolnienia. Nie jest dopuszczalne wszczynanie lub prowadzenie odrębnego postępowania sądowego w przedmiocie warunkowego przedterminowego zwolnienia” (R. Balicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczkowskiej, LexisNexis, Warszawa 2014, str. 348).

Podkreślić należy, że pozostawienie przez ustawodawcę nieuregulowanej materii postępowania po zastosowaniu aktu łaski przez Prezydenta RP może wiązać się w praktyce z poważnymi konsekwencjami natury procesowej sięgającymi aż do niedopuszczalnej na gruncie prawa konstytucyjnego sytuacji kontroli kompetencji głowy państwa – unormowanej ustawą zasadniczą – wyłącznie na podstawie aktów niższego rzędu, jakimi są Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia czy też Kodeks karny wykonawczy. Wobec braku odpowiednich regulacji ustawowych organy prowadzące postępowanie, w sytuacji zastosowania aktu łaski, mogą bowiem umorzyć to postępowanie jedynie na podstawie art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k., art. 5 § 1 pkt 10 k.p.s.w. lub art. 15 § 1 k.k.w., które przewidują umorzenie postępowania z powodu odpowiednio „innej okoliczności wyłączającej ściganie”, „innej okoliczność wyłączającej z mocy ustawy orzekanie” lub „innej przyczyny wyłączającej postępowanie”. Niewielka praktyka orzecznicza w tym zakresie i

brak dotychczas szerszego zainteresowania tą materią w literaturze może prowadzić jednak do niedania posłuchu normie konstytucyjnej – wynikającej z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji RP – a tym samym do niezastosowania wymienionych podstaw umorzenia postępowania, co w konsekwencji spowoduje wskazaną powyżej nieodpuszczalną kontrolę prerogatywy Prezydenta RP w ramach dalszych czynności procesowych.

Podnieść należy, że przedstawiona wykładnia art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji RP wskazuje, iż akt łaski jest bezwzględną negatywną przesłanką procesową, czyli taką przeszkodą prawną, która nigdy nie może być usunięta. W razie jej zaistnienia niemożliwe jest kontynuowanie postępowania karnego, postępowania w sprawie o wykroczenie lub postępowania karnego wykonawczego. Bezwzględnej przesłanki procesowej nie można natomiast domniemywać – musi być ona jednoznaczna w swej treści i wyrażona wprost w przepisach rangi ustawowej, tak aby możliwe było jej zastosowanie w każdym stadium procesu, w którym przesłanka ta zaistnieje.

Kwestionowana regulacja stanowi zatem pominięcie prawodawcze wymagające uzupełnienia przez ustawodawcę. Naruszony został bowiem konstytucyjny wzorzec związany z prerogatywnym charakterem aktu łaski Prezydenta RP, który nie może być po jego zastosowaniu badany, kwestionowany czy też oceniany w ramach jakiegokolwiek postępowania.

Reasumując, zaskarżone przepisy art. 17 § 1 k.p.k., art. 5 § 1 k.p.s.w. oraz art. 15 § 1 k.k.w., w zakresie, w jakim nie przewidują aktu łaski jako negatywnej przesłanki powodującej niedopuszczalność prowadzenia – odpowiednio – postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia oraz postępowania wykonawczego – są niezgodne z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

PROKURATOR GENERALNY


Igniew Ziobro