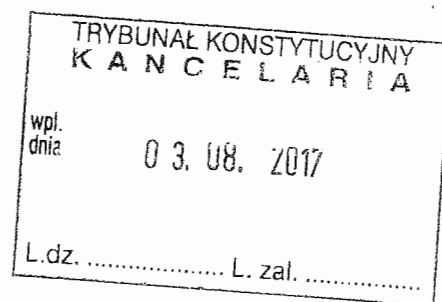




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 9/17
BAS-ZPTK-1442/17

Warszawa, 3 sierpnia 2017 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam stanowisko w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego z 30 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 9/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1254 ze zm.), art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.), art. 441 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, uniemożliwia Sądowi Najwyższemu, orzekającemu w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej, **jest zgodny** z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji;

2) art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.), 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 (t.j. - Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, uniemożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającemu w procedurze podejmowania uchwał

wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej, **jest zgodny** z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji;

3) art. 17 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.), art. 5 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1713 ze zm.), art. 15 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 665 ze zm.), w zakresie, w jakim nie przewiduje aktu łaski jako negatywnej przesłanki powodującej niedopuszczalność prowadzenia - odpowiednio - postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia lub postępowania karnego wykonawczego, **jest niezgodny** z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego z 30 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 9/17).

Przedmiotem kontroli jest:

1) art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1254 ze zm.); art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.); art. 441 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, umożliwia Sądowi Najwyższemu, orzekającemu w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej;

2) art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.); 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 (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, umożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającemu w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej;

3) art. 17 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.); art. 5 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1713 ze zm.); art. 15 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 665 ze zm.), w zakresie, w jakim nie przewiduje aktu łaski jako negatywnej przesłanki powodującej niedopuszczalność prowadzenia - odpowiednio -

postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia lub postępowania karnego wykonawczego.

2. Przepis art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1254 ze zm.; dalej: ustawa o Sądzie Najwyższym) stanowi, że: „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”.

Zgodnie z art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym: „§ 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 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi, że: „§ 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”.

Zgodnie z art. 62 ustawy o Sądzie Najwyższym: „§ 1. Jeżeli jakkolwiek 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”.

3. Zgodnie z art. 390 § 1. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 1822 ze zm.; dalej: k.p.c.): „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. k.p.c. stanowi, że: „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”.

4. Przepis art. 441 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.; dalej: k.p.k.) stanowi, że: „§ 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”.

5. 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.) stanowi, że: „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”.

Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.; dalej: p.p.s.a.): „§ 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 p.p.s.a. stanowi: „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”.

Zgodnie z art. 264 p.p.s.a.: „§ 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, Prokuratorii 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 p.p.s.a. stanowi: „Naczelny Sąd Administracyjny może - w formie postanowienia - odmówić podjęcia uchwały, zwłaszcza gdy nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości”.

Zgodnie z art. 269 p.p.s.a.: „§ 1. Jeżeli jakkolwiek 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”.

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

7. Art. 17 § 1 k.p.k. stanowi, że: „Nie wszczyyna 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”.

Art. 17 § 1 k.p.k. nie wylicza jednak w sposób taksatywny wszystkich istniejących negatywnych przesłanek procesowych, bowiem ujmuje 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 (S. Steinbohm, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2016.; T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2014; B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, *Komentarz do art. 17, [w:] Kodeksu postępowania karnego*, red. D. Świecki, LEX 2015). Podobnie pojęcie „innych okoliczności wyłączających ściganie” w ujęciu art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. przedstawił Sąd Najwyższy w postanowieniu z 31 marca 2016 r. o sygn. akt II KK 313/15, wskazując, iż „przez «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.”.

8. Przepis art. 5 § 1 k.p.s.w. stanowi, że: „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., stąd też na jego wzór nie wylicza ona 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 „przywołana 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; T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 5 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, *op.cit.*).

9. Przepis art. 15 § 1 k.k.w. zawiera negatywne przesłanki procesowe dostosowane do potrzeb postępowania wykonawczego i stanowi, że: „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.) (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. (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 (T. Grzegorzczak, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2001 r., 1 KZP 8/2001, LEX nr 31595/3*; K. Postulski, *Komentarz do art. 15 Kodeksu karnego wykonawczego, op. cit.*; uchwała SN z 25 marca 2003 r., sygn. akt I KZP 4/03).

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Istotą zarzutów Prokuratora Generalnego (dalej także jako: wnioskodawca) wobec 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. oraz art. 3 § 2 p.u.s.a.; art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187 § 1, art. 264, art. 267 i art. 269 p.p.s.a. jest stwierdzenie, 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, w przypadku, gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym. Tymczasem tego rodzaju wykładnia – jak podnosi Prokurator Generalny – jest konstytucyjnie niedopuszczalna.

Prokurator Generalny stwierdza w związku z tym, 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. Oprócz tego przepisy te są także niezgodne z wyrażoną w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji.

Jak podnosi Prokurator Generalny, są one także 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* wniosku przepisy, w zaskarżonym ich rozumieniu, art. 7 Konstytucji oznacza jednocześnie naruszenie art. 2 Konstytucji.

2. Istotą zarzutu wobec art. 17 § 1 k.p.k., art. 5 § 1 k.p.s.w. i art. 15 § 1 k.k.w. - które to przepisy normują w ramach postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia oraz postępowania wykonawczego tzw. negatywne przesłanki procesowe - jest zarzut pominięcia ustawodawczego 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. Prokurator Generalny podnosi, 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. Wnioskodawca podnosi także, że 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.

W związku z tym Prokurator Generalny stwierdza, że 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.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 188 i art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK), Prokurator Generalny wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności wskazanych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, k.p.c., k.p.k., p.u.s.a., p.p.s.a., k.p.s.w., k.k.w. z Konstytucją. Do wniosku Prokuratora Generalnego mają zatem zastosowanie przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, a w szczególności art. 46 oraz art. 47. Zgodnie z art. 46 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK: „Pismami procesowymi są wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne, a także inne wnioski i oświadczenia

uczestników postępowania, wnoszone do Trybunału w toku postępowania poza rozprawą”. Art. 47 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK stanowi: „1. Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie. 2. Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. [...]”.

Należy ponadto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej jednak zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wynika z domniemania konstytucyjności norm prawnych oraz z zasady kontradyktoryjności.

2. Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradyktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ

orzekający z inicjatywy własnej” (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

3. Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „Skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Jak wskazuje Trybunał: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12)

4. Powyższe oznacza, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego

wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). W opinii Trybunału: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

W tym względzie wskazać należy, że wniosek Prokuratora Generalnego z 30 czerwca 2017 r. jest rzetelnie uzasadniony, spełnia tym samym przesłanki wskazane w art. 47 ust. 1 i ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Zarówno kwestionowane przepisy, jak i wzorce kontroli zostały prawidłowo powołane wraz z ich wykładnią opartą na doktrynie prawa i orzecznictwie. Jasno został wyartykułowany problem konstytucyjny oraz przywołane zostały adekwatne argumenty na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.

5. W odniesieniu do zarzutów podniesionych wobec art. 17 § 1 k.p.k., art. 5 § 1 k.p.s.w., art. 15 § 1 k.k.w. , że 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, są niezgodne z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji, rozstrzygnięcia wymaga, czy istnieje – do czego sprowadza się zarzut Prokuratora Generalnego – podlegające kognicji sądu konstytucyjnego tzw. pominięcie ustawodawcze (określane także jako zaniechanie względne), czy też wykraczające poza kompetencje orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie ustawodawcze (*sensu stricto*). W orzecznictwie podkreśla się, że: „Trybunał Konstytucyjny 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 w zgodzie 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. [...] Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego w tego typu przypadkach nie może być poczytywana jako zastępowanie przez Trybunał ustawodawcy w określaniu treści prawa pozytywnego, lecz tylko jako stwierdzenie, że w danym wypadku ustawodawca przekroczył konstytucyjne granice przysługującego mu władztwa do stanowienia prawa” (orzeczenie TK z 5 grudnia 1996 r., sygn. akt K. 25/95). Idzie w tym wypadku o ocenę konstytucyjności tzw. pominięcia legislacyjnego, tj. regulacji częściowej, o niepełnym charakterze, czy też innymi słowy – braku w określonej regulacji elementów koniecznych dla uzyskania stanu konformizmu konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 23 lutego 1993 r., sygn. akt K 10/92; 16 lutego 1993 r., sygn. akt K 13/92; orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie potwierdził aktualność tego stanowiska, także pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej (zob. m.in. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; a także postanowienia TK z: 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99 i 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03). Także w doktrynie prawa wyraża się pogląd, że „ustawodawca może naruszyć Konstytucję nie tylko przez stanowienie norm niezgodnych z konstytucyjnymi zakazami lub nakazami, może on naruszyć ją również przez tzw. zaniechanie prawodawcze. [...] całkowite pozbawienie Trybunału możliwości kontrolowania zaniechań ustawodawcy prowadzi do konkluzji, iż w razie ich wystąpienia Trybunał Konstytucyjny nie ma skutecznych środków, za pomocą których może chronić prawa człowieka. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny

w pewnych sytuacjach nie wyklucza badania zaniechań prawodawczych. Dotyczy to sytuacji, gdy ustawodawca dokonuje niepełnych unormowań stosunków społecznych. Najczęściej podstawą kontroli norm, które mają zbyt wąski zakres zastosowania lub normowania, jest zasada równości. Sytuacja taka określana jest jako zaniechanie niewłaściwe bądź stanowienie prawa w stopniu ewidentnie niewystarczającym. Polski Trybunał Konstytucyjny rozróżnia odpowiednio zaniechanie ustawodawcze oraz pominięcie ustawodawcze uznając, że w tym ostatnim wypadku dopuszczalne jest zakwestionowanie aktu normatywnego i stwierdzenie jego niekonstytucyjności. Posługiwanie się konstrukcją pominięcia ustawodawczego ma jednak ograniczone znaczenie.” (P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 210-213).

Zauważyć trzeba, że precyzyjne rozróżnienie tych dwóch konstrukcji jurydycznych bywa *in casu* utrudnione (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398 i 403-404; zob. także: P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 9, s. 3-7). W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że wniosek (skarga, pytanie prawne) może dotyczyć zgodności z Konstytucją normy prawnej, także w zakresie, w jakim nie zawiera ona elementów koniecznych z uwagi na wymagania konstytucyjne (zob. przykładowo orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyroki TK z: 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97; 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07). Niedopuszczalne jest natomiast rozpoznanie zarzutu dotyczącego braku wprowadzenia określonej regulacji ustawowej. W praktyce rozróżnienie takie powinno być dokonywane *a casu ad casum*, przy uwzględnieniu trybunalskiej dyrektywy, że należy zbadać, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. np. postanowienie TK z 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99).

W piśmiennictwie podsumowującym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne dla przedmiotu i celu tej regulacji

(zob. M. Grzybowski, *Legislative omission in practical jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal* [w:] *Problems of legislative omission in constitutional jurisprudence*, red. E. Jarašiūnas, Wilno 2009, s. 698, cyt. za postanowieniem TK w sprawie o sygn. akt P 45/09). Podkreśla się również związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie...*, s. 401-403). Stwierdzone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pominięcia prawodawcze były związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków odnoszących się do pominięcia ustawodawczego dotyczy nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Kontrola konstytucyjności pominięć prawodawczych, rozumianych jako braki w ramach istniejących już regulacji prawnych, jakkolwiek dopuszczalna, nie może dotyczyć braków każdego rodzaju, ale tylko takich, które powodują niezapewnienie należytego stopnia realizacji konkretnych praw i wolności przysługujących danej kategorii podmiotów (zob. postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Technika ta wykazuje wprawdzie pewne mankamenty, zakłada bowiem, już na etapie badania formalnej dopuszczalności skargi konstytucyjnej, pytania prawnego czy wniosku, antycypację kwestii merytorycznych (tj. zarzutu naruszenia lub niepełnej realizacji określonych praw lub wolności konstytucyjnych), tym niemniej – jak wskazano – dominuje w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału.

Ze względu na skutki rozstrzygnięć w przedmiocie konstytucyjności pominięcia legislacyjnego, kontrola tego typu braków ma charakter wyjątkowy (zob. przykładowo postanowienie TK z 2 września 2002 r., sygn. akt K 17/02), a na podmiocie, który ją inicjuje, ciążyą surowsze wymagania co do sposobu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 9 lipca 2002 r. (sygn. akt K 1/02): „Podmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą zatem kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane, oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje

pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji”. Ponadto, zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału, w żadnym wypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby poza konstytucyjną rolę TK jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby to zasadę podziału władzy (zob. m.in. wyroki TK z: 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06).

6. W ocenie Sejmu w zakresie zarzutów podniesionych wobec art. 17 § 1 k.p.k., art. 5 § 1 k.p.s.w., art. 15 § 1 k.k.w. Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia ze względu na istnienie pominięcia ustawodawczego w tych zaskarżonych przepisach w zakresie, w jakim wskazuje na jego istnienie Prokurator Generalny we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

IV. Analiza merytoryczna

1. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten został powiązany przez wnioskodawcę z art. 2 Konstytucji, który stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

2. W przypadku art. 7 Konstytucji wyraża on zasadę praworządności, nakładającą określone obowiązki zarówno na organy władzy publicznej stosujące prawo, jak i te, które je tworzą. Obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, zaś obowiązkiem prawodawcy jest określenie zarówno podstaw jak i granic działania organów władzy. Adresatami analizowanej normy konstytucyjnej są organy dysponujące z mocy ustawy kompetencjami władczymi (*imperium*), czyli wszystkie organy państwowe, bez względu na ich klasyfikację. P. Tuleja słusznie wskazuje, że „przyjęcie, że działanie na podstawie prawa oznacza również wymóg działania na podstawie Konstytucji, stało się podstawą funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa

prawnego” (P. Tuleja, *Art. 7 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 302). Przepis ten wyraża zasadę praworządności w znaczeniu wąskim, tj. nakaz działania na podstawie prawa, jak i obowiązek przestrzegania prawa skierowany do organów władzy publicznej (W. Sokolewicz, *Artykuł 7 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3). Trybunał Konstytucyjny wskazał także, że „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” (wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00). Trybunał wskazał, że „legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności” (zob. postanowienie TK z 9 maja 2005 r., sygn. Ts 216/04). Wreszcie Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się w swym orzecznictwie do zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, wskazywał przede wszystkim, iż kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (postanowienie TK z 9 maja 2005 r., sygn. akt Ts 216/04). Kompetencje organów władzy publicznej muszą być jasno i precyzyjnie określone w przepisie prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, bowiem - w razie wątpliwości interpretacyjnych - kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05). W tym rozumieniu, jak wskazuje Trybunał, art. 7 Konstytucji jest dyrektywą „interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone” (wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01).

Prawodawca nie może też dowolnie przydzielać kompetencji poszczególnym organom, lecz powinien to czynić mając na uwadze „rolę i pozycję ustrojową danego

organu” (wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Nakaz ustrojodawcy skierowany do organów władzy publicznej (w tym sądów) działania na podstawie i w granicach prawa nie doznaje żadnych wyjątków. Przy czym przyjmuje się istnienie domniemania, że organ władzy publicznej (w tym sąd) działa na podstawie i w granicach prawa, które jednakże może zostać obalone. Zauważa się także, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mało uwagi poświęcano zawartemu w art. 7 wymogowi działania «w granicach prawa» będącego wyrazem tzw. praworządności materialnej” (K. Complak, *Art. 7. Działanie na podstawie i w granicach prawa [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 20). Wynikało to, jak można przypuszczać, z milczącego uznawania, że w demokratycznym państwie prawnym władze państwowe, a szczególnie sądy nie będą wykroczać poza konstytucyjne ramy swoich kompetencji.

Odnosząc zasadę praworządności do sądów, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w przypadku sądów „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.” (wyrok TK z 27 września 2009 r., sygn. akt SK 4/11). W tym samym wyroku Trybunał stwierdził, 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. 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 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. 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” (wyrok TK z 27 września 2012 r., sygn. akt SK 4/11). Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada praworządności stanowi także podstawowy element zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. W doktrynie wskazuje się, że „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” (P. Tuleja, *Art. 7 [w:] Konstytucja..., op. cit.*, s. 307).

3. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Wskazany przepis ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawnego, której treść jest bardzo bogata. Założeniem państwa prawnego jest wykonywanie władzy państwowej jedynie wtedy, gdy zezwala na to Konstytucja oraz ustawy zgodne z nią pod względem formalnym i materialnym, a celem wykonywania tej władzy jest ochrona ludzkiej godności, sprawiedliwości i pewności prawa (E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 60). Klauzula ta stanowi podstawę do wyprowadzenia z niej katalogu zasad konstytucyjnych niesformułowanych wprost w przepisach. Zasady te dotyczą przede wszystkim stanowienia prawa. Istnieje stały katalog tych zasad wywodzony przede wszystkim z zasady zaufania osoby do państwa i stanowionego przez nie prawa. W doktrynie wskazuje się, że katalog ten ma charakter otwarty, tj. istnieje możliwość wyprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji nowej zasady pochodnej.

Określając relacje zasad konstytucyjnych związanych z zasadą demokratycznego państwa prawnego TK stwierdził m.in., że „zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji, ma pierwszoplanowe znaczenie i szeroki zakres, a zasada praworządności, przewidziana w art. 7, z niej wynika i stanowi jej konsekwencję (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji,

w: Konstytucja..., s. 3-4). Zasada praworządności «stanowi jądro zasady państwa prawnego», choć formalnie na tle Konstytucji jest zasadą równoległą do klauzuli państwa prawnego (tenże, komentarz do art. 2 Konstytucji, tamże, s. 16). W trakcie prac nad projektem Konstytucji pojawiały się nawet głosy, że art. 7 jest superfluum względem art. 2. Ostatecznie jednak zwyciężyło stanowisko, mówiące, że artykuł ten jest potrzebny, bowiem powieliła treść poprzedniej Konstytucji, na tle której zrodziło się bogate orzecznictwo, a ponadto spełnia on funkcję edukacyjną.

Jednocześnie z art. 2 Konstytucji wywodzone są w orzecznictwie Trybunału zasady pochodne, w tym jest on źródłem zasady zaufania obywatela do państwa i zasady bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa). Zasady konstytucyjne, istotne dla rozpoznania niniejszej sprawy, mają więc wspólne źródło w szeroko rozumianej klauzuli demokratycznego państwa prawnego. [...] Żadna z powyższych zasad nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem od obu dopuszczalne są wyjątki” (wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13). Powtórzyć także należy, że „w myśl art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym, a w świetle art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jedną z fundamentalnych wartości prawa w ogóle i państwa prawnego w szczególności jest bezpieczeństwo prawne i pewność prawa.” (wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13).

4. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. We wstępie do Konstytucji ustrojodawca dodał także, że jest ona „prawem podstawowym dla państwa”. Z tych ujęć wynika, że Konstytucja w hierarchii aktów normatywnych w państwie zajmuje najwyższe miejsce, a normy prawne w niej zawarte mają najwyższą moc prawną. Konsekwencją tego stanowiska jest wymóg, by ogół norm prawnych obowiązujących w państwie był zgodny z postanowieniami Konstytucji, co wyznacza bezwzględny prymat Konstytucji w systemie źródeł prawa. P. Tuleja stwierdził, że „zasada 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” (P. Tuleja, Art. 8 [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 312). Zasadny jest także pogląd przywoływanego autora, że

„Konstytucja w znaczeniu formalnym powinna odpowiadać Konstytucji w znaczeniu materialnym.” (P. Tuleja, Art. 8 [w:] *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 312). Podobnie podzielić należy pogląd, że uznanie Konstytucji za najwyższe prawo Rzeczypospolitej „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. 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” (P. Tuleja, *Art. 8 [w:] Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 313). 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 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 uzasadnia odmowę stosowania przez sądy aktów podustawowych ze względu na ich niezgodność z ustawą zasadniczą. [...]

Zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją RP stanowi tzw. negatywny aspekt zasady nadrzędności. Zasada ta ma również aspekt pozytywny, 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. [...]

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. Ze względu na ogólność przepisów Konstytucji RP nie są one z reguły samodzielnie 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 uchylecia lub zmiany orzeczenia. (...)

Po drugie organy stosujące prawo mają obowiązek dokonywania oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów mających stanowić podstawę rozstrzygnięcia. Dotyczy to w szczególności sądów, które zgodnie z dyspozycją art. 193 Konstytucji RP mogą kierować do TK pytania prawne” (P. Tuleja, *Art. 8 [w:] Konstytucja..., op. cit.*, s. 313-316).

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. Wyjątek od bezpośredniego stosowania Konstytucji ma miejsce wówczas, gdy przepis ustawy zasadniczej wyraźnie uzależnia uregulowanie określonej kwestii od wydania przez parlament odpowiedniej ustawy. Konstytucja może być stosowana w trzech formach: a) samoistne stosowanie przepisów Konstytucji; b) współstosowanie Konstytucji i innych aktów normatywnych, w szczególności ustaw; c) stwierdzenie konfliktu norm Konstytucji i innych aktów normatywnych (L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji [w:] Konstytucja RP w praktyce. Materiały konferencyjne*, Warszawa 1999, s. 21 i n.). W przypadku samoistnego stosowania Konstytucji organ władzy publicznej opiera swe rozstrzygnięcie wyłącznie na przepisie Konstytucji. Z takim stosowaniem Konstytucji mamy do czynienia w przypadku TK. Może być ona realizowana przez organy naczelne, np. Prezydenta RP lub rząd. Wyjątkowo samoistnie stosować Konstytucję mogą sądy. Sąd Najwyższy wskazał, że „norma konstytucyjna może stanowić podstawę prawną, jeżeli jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej zastosowanie” (wyrok SN z 8 stycznia 2009 r., sygn. akt I CSK 482/08). Współstosowanie Konstytucji i innych aktów normatywnych (w tym ustaw) polega na dokonywaniu ich wykładni zgodnie z Konstytucją (tzw. wykładnia prokonstytucyjna). Podkreślić należy, że wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją jest najczęstszą

formą stosowania Konstytucji przez sądy. Wykładnia ta w wersji ekstensywnej polega na odrzuceniu takiego rezultatu wykładni ustawy, który jest niezgodny z Konstytucją. W wersji intensywnej chodzi o wybór rezultatu wykładni przepisów ustawy, który w największym stopniu jest zharmonizowany z Konstytucją. W doktrynie prawa konstytucyjnego mowa jest także o współstosowaniu modyfikującym, gdy przepis Konstytucji modyfikuje zakres normowania lub zastosowania ustawy. Współstosowanie Konstytucji i ustaw najczęściej występuje w sądowym stosowaniu prawa. Wskazać należy, że organy władzy publicznej (w tym sądy) mają obowiązek dokonywania prokonstytucyjnej wykładni prawa, nie mogą dokonywać wykładni prawa wrogiej Konstytucji. Przykładem wykładni prawa wrogiej Konstytucji było uznanie przez sądy, że mogą one prowadzić - odpowiednio - postępowanie karne, postępowanie w sprawach o wykroczenia lub postępowanie karne wykonawcze mimo aktu łaski Prezydenta lub też dokonywanie przez nie samodzielnego usuwania powstających wątpliwości konstytucyjnych bez zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym. Z tym zagadnieniem związany jest trzeci przypadek stosowania Konstytucji tj. stwierdzenie konfliktu norm Konstytucji i innych aktów normatywnych. W tym względzie pojawia się problem dopuszczalności odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy przez sąd. Z uwzględnieniem jednakże zasady współstosowania Konstytucji oraz utrwalonej linii orzeczniczej sądów należy odrzucić taką możliwość. Sądy w takim przypadku jak już wskazano mają obowiązek wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych jednoznacznie odrzuca się możliwość odmowy zastosowania przepisu uznawanego przez sąd administracyjny za niezgodny z Konstytucją. W tym względzie wskazuje się, że „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” (wyrok WSA w Warszawie z 19 września 2007 r., sygn. akt VIII SA/Wa 405/07). Także Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „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” (wyrok NSA z 10 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 269/10). Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie podkreśla, że koniecznym warunkiem obalenia domniemania konstytucyjności ustawy przez sąd jest postawienie pytania TK o zgodność aktu normatywnego z Konstytucją. Dopóki domniemanie takie nie zostanie obalone przez TK, sąd jest takim domniemaniem związany (wyrok NSA z 5 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1208/10). Wreszcie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „art. 8 ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) oznacza, że zwłaszcza w sytuacji, gdy brakuje przepisów ustawowych, są one niejasne bądź gdy ich bezpośrednie zastosowanie prowadzi do skutków z Konstytucją niezgodnych, należy zastosować bezpośrednio przepisy Konstytucji” (wyrok NSA z 3 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1057/08).

Także Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że stosowanie Konstytucji przez inne sądy „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” (postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/08). W innym wyroku podobnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, 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.” (wyrok TK z 28 listopada 2001 r., sygn. akt K 36/01). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że uznanie Konstytucji za wyłączną podstawę rozstrzygnięcia przez sąd mogłoby mieć miejsce tylko w przypadku, gdyby dana materia nie była uregulowana ustawowo. Wynika to z tego, że „bezpośredniość stosowania konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności” (wyrok TK z 3 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „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. Zauważyć też należy, że wykładnia językowa zawodzi wówczas, gdy problem interpretacyjny pojawia się na tle interferencji norm, wtedy nawet jasność wniosku co do odczytania przepisu nie usuwa kolizji. Sens przepisów daje się bowiem odczytać jasno, jednak nie usuwa to wątpliwości wynikających z istnienia kilku odczytań. [...] W takim wypadku z oczywistych względów nie można poprzestać na gramatycznym brzmieniu jednego z przepisów, lecz należy użyć wykładni systemowej, z wykorzystaniem reguł interferencyjnych wynikających z hierarchii źródeł prawa (czasowej – *lex posterior derogat legi anteriori* – ta zasada interpretacyjna wymaga istnienia przepisów w pełni tożsamych zakresowo; przedmiotowej – *lex specialis derogat legi generali* – przy pełnej tożsamości hipotez; hierarchicznej – *lex superior derogat legi inferiori*). Jeżeli jednak wyniki pewnej metody interpretacji prowadzą do konsekwencji nie do przyjęcia (z punktu widzenia konstytucyjnego), organ orzekający musi się uciec do innych zasad wykładni systemowej, i to zawsze pamiętając o nadrzędnym miejscu Konstytucji i wynikających z niej reguł wyboru metody i wyniku wykładni. Należy zaznaczyć, że w ramach wykonywania funkcji judykacyjnych (rozstrzygnięcie konkretnej sprawy i związana z nim konieczność dokonywania operacyjnej wykładni prawa) sądy krajowe mają obowiązek uwzględniania argumentów konstytucyjnych przy badaniu zasadności wniosku” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Przeprowadzona analiza pokazuje, że odnośnie do sposobu stosowania Konstytucji przez sądy nie ma różnic między Trybunałem Konstytucyjnym a Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Trzeba jednak zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego można odnaleźć poglądy będące wyrazem wykładni, zgodnie z którymi odmowna zastosowania przepisu ustawy uznanego za niekonstytucyjny nie narusza kompetencji TK wskazanych w art. 188 Konstytucji. W postanowieniu z 25 maja 1998 r. (sygn. akt III SW 1/98) Sąd Najwyższy stwierdził, że „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)". Zdaniem Sądu Najwyższego „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.” (postanowienie SN z 26 maja 1998 r., III SW 1/98). Sąd Najwyższy stwierdził także, że „podziela pogląd Sądu przedstawiającego zagadnienie prawne o dopuszczalności odmowy stosowania przez sąd przepisu ustawy, który jest - w jego ocenie – sprzeczny z Konstytucją” (uchwała SN z 4 lipca 2001 r., sygn. akt III ZP 12/01). W innym wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że „sąd dokonuje oceny zgodności przepisu z Konstytucją w ramach ustalenia, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego. Sąd jest obowiązany do takiej oceny, bowiem uchylenie się od niej może prowadzić do rozstrzygnięcia sporu na podstawie przepisu niekonstytucyjnego, a zatem niezgodnie z prawem obowiązującym. Sąd dokonując oceny konstytucyjności nie wkracza w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego.”. I dalej, że „odmowa zastosowania

przez sąd przepisu ustawy nie może opierać się na przypuszczeniach co do jego niekonstytucyjności, lecz musi być rezultatem starannej i przemyślanej wykładni, prowadzącej do wniosku, że przepis ten w ustalonym przez sąd znaczeniu, jest niezgodny z określonym i wyraźnie wskazanym przepisem Konstytucji RP.” (wyrok SN z 29 sierpnia 2001 r., sygn. akt III RN 189/00)

Przedstawione rozumowanie Sądu Najwyższego jest jednak zanegowaniem intencji ustrojodawcy. Jest to tym bardziej wyraźne, że poza Sądem Najwyższym, ani Naczelny Sąd Administracyjny, ani Trybunał Konstytucyjny nie dopuszczają możliwości dokonywania przez sądy powszechne czy administracyjne kontroli konstytucyjności w postaci odmowy zastosowania przepisu uznanego przez sąd rozstrzygający sprawę za niezgodny z Konstytucją. Sejm pragnie także podkreślić, że wbrew przywoływanemu pogładowi Sądu Najwyższego sąd rozstrzygający sprawę w przypadku powzięcia wątpliwości co do konstytucyjności ma obowiązek wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy. Zdecydowanie trzeba także podkreślić, że cytowany będący nieprzyjazną Konstytucji wykładnią jej postanowień pogląd Sądu Najwyższego o tym, co oznacza stosowanie Konstytucji przez sądy, przeżywa obecnie, jak dowodzą ostatnie działania tego organu, swoisty renesans. Tymczasem, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „obowiązkiem, a nie tylko prawem, Naczelnego Sądu Administracyjnego jest orzekanie w sposób uwzględniający zasadę niesprzeczności systemu prawnego i zasadę nadrzędności Konstytucji” (wyrok NSA z 6 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 251/14). Obowiązek taki spoczywa także – o czym organ ów zapomina – na Sądzie Najwyższym. Sejm pragnie także przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał istnienie konstytucyjnego obowiązku „dostatecznej ochrony określonych wartości konstytucyjnych”, który to obowiązek „obliguje ustawodawcę zwykłego do wprowadzenia określonych środków służących ochronie tych wartości” (wyrok TK z 25 maja 1996 r., sygn. akt K 26/96); taki obowiązek istnieje także w przypadku art. 8 Konstytucji.

5. Ostatni wskazany wzorzec, art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji, brzmi: „Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski”. W tym względzie należy wskazać, że art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji prawidłowo może być odczytany tylko łącznie z artykułem 126 Konstytucji, który określa pozycję ustrojową Prezydenta jako

najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej oraz gwaranta ciągłości władzy państwowej; powierza mu obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także - nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wymienione zadania Prezydent wykonuje w zakresie i na zasadach, które zostały określone w Konstytucji i w ustawach. Przepis art. 126 Konstytucji stanowi też podstawę do wytyczenia relacji Prezydenta z Radą Ministrów oraz z pozostałymi władzami - ustawodawczą i sądowniczą. Prezydent został określony w Konstytucji jako jeden z organów władzy wykonawczej, w skład której - obok głowy Państwa - wchodzi także Rada Ministrów.

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

W literaturze przedmiotu podnosi się, że prerogatywy to takie kompetencje Prezydenta, 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*, Lublin 2013, s. 65). Wskazane w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji RP stosowanie prawa łaski przez Prezydenta zaliczone zostało przez art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji do katalogu prerogatyw i jest konstytucyjnym uprawnieniem osobistym Prezydenta. W postanowieniu TK z 23 czerwca 2008 r. (sygn. akt Kpt 1/08) wskazano, że prerogatywa to uprawnienie osobiste Prezydenta „a zarazem: sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności”. Wówczas także Trybunał stwierdził, że ocena konstytucyjności wykonywania przez Prezydenta prerogatywy w istocie stanowiłaby ocenę wykonywania przez niego kompetencji (prerogatywy) konstytucyjnej (argumentacja ta została również przywołana w postanowieniu TK z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 37/08). W wyroku TK z 18 stycznia 2012 r. (sygn. akt Kp 5/09) stwierdzono, rozstrzygając zagadnienie nadawania obywatelstwa przez Prezydenta, że prerogatywy związane są z wolnością czynienia z nich użytku. Prezydent może wykonać uprawnienie zawarte w prerogatywie, „choć nie jest do tego obowiązany, przy czym może to uczynić, kierując się racjami, które uzna za słuszne, uwzględniając wszakże wyznaczone mu konstytucyjnie zadania sposób ich

wykonywania, wskazany w art. 126 ust. 3 ustawy zasadniczej”. Rzecz jasna takie ujęcie nie będzie dotyczyło wszystkich prerogatyw, bowiem niektóre z nich przewidują obowiązek aktywności Prezydenta.

Prerogatywny charakter stosowania prawa łaski powoduje, że Prezydent działa „na własny rachunek”, i bierze za ten akt pośrednią odpowiedzialność polityczną, która może zostać wyegzekwowana jedynie przy ponownym ubieganiu się o urząd przez piastuna tegoż urzędu. Konstytucja nie określa dyrektyw stosowania prawa łaski. Prezydent posiada więc pełną swobodę w decydowaniu o kryteriach stosowania tego prawa, a wydawane akty łaski mają charakter dyskrejonalny. Prezydent nie ma zatem obowiązku uzasadnienia aktu łaski; decyzja o zastosowaniu prawa łaski jest też niezaskarżalna; akt łaski dla swej ważności nie wymaga nawet zgody osoby ułaskawionej. Prezydenckie akty łaski są ostateczne, trwałe i niewzruszalne - ich istotą jest brak nadzoru nad ich wykonywaniem (K. Kaczmarczyk-Kłak, *Postępowanie ułaskawieniowe w świetle Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Ius Novum” 2011, Nr 4, s. 45). Niemożność weryfikacji tych aktów rozciąga się na zakaz ich modyfikacji nawet przez samego Prezydenta (chyba że zmiana następuje na korzyść oskarżonego) oraz na przypadki, gdy akt łaski został pozyskany w wyniku przestępstwa lub wprowadzenia w błąd głowy państwa (K. Kozłowski, *Komentarz do art. 139 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 684). Prezydent nie jest także związany dyrektywami ustawowymi. Regulacja art. 139 Konstytucji 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). Prezydent nie jest zatem również związany dyrektywami ułaskawieniowymi zawartymi w Kodeksie postępowania karnego (K. Kozłowski, *Art. 139 [w:] Konstytucja...*, op. cit., s. 683; K. Kaczmarczyk-Kłak, *Postępowanie ułaskawieniowe...*, op. cit., s. 49; M. Jachimowicz, *Ułaskawienie*, „Prokurator” 2006, nr 3, s. 580).

Przyjmuje się, że kompetencja polegająca na stosowaniu prawa łaski jest związana wyłącznie z głową państwa i nie może być kontrolowana przez jakikolwiek organ państwowy (J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 225). Prawo łaski nie jest

też bezpośrednio powiązane z instytucjami prawa karnego. Stosując prawo łaski, Prezydent może bowiem oprzeć swą decyzję na przebaczeniu i miłosierdziu, które zasadniczo nie są wiodącymi wartościami w zakresie praktyki orzekania kar i innych środków znanych prawu karnemu (K. Kozłowski, *Art. 139 [w:] Konstytucja..., op. cit.*, s. 683). Prezydenckie akty łaski nie ingerują też bezpośrednio w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, nie rozstrzygają o winie, nie dotyczą niezawisłości sędziowskiej (K. Kaczmarczyk-Kłak, *Postępowanie ulaskawieniowe..., op. cit.*, s. 37). Prawo łaski, jako ustrojowy przywilej Prezydenta, funkcjonuje niejako obok procesu karnego. Pozaprosesowa korektura sytuacji oskarżonego, wobec którego Prezydent zastosował to prawo, może natomiast pośrednio wkraczać w kompetencje sądu (rozpoznającego sprawę w pierwszej instancji, odwoławczego, jak również wykonawczego). W przypadku zastosowania prawa łaski przez Prezydenta dochodzi bowiem do przerywania „normalnego” trybu procedowania - niezależnie od tego, na jakim etapie znajduje się dany proces karny - i podejmowane są niezwłocznie czynności związane z zastosowanym aktem łaski. Jest to jednak w pełni dopuszczalne, gdyż kompetencja Prezydenta do stosowania prawa łaski stanowi element polskiego systemu prawnego, a system ten jest tworzony przez wzajemne relacje norm konstytucyjnych, do których należy też prawo łaski.

2. Analiza zgodności

1. W przedmiocie 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., w zaskarżonym we wniosku Prokuratora Generalnego zakresie, z uwzględnieniem przedstawionej uprzednio treści wzorców kontroli tych przepisów, należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny w procedurze kontroli konstytucyjności dokonuje wykładni przepisu będącego przedmiotem kontroli i przepisu będącego wzorcem kontroli. Dopiero po ustaleniu, jaką treść ma przedmiot i wzorzec kontroli, można przejść do trzeciego etapu tej kontroli, jakim jest porównanie ich treści normatywnej. Wykładnia przepisów prawa stosowanych przez Trybunał ma jednak 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. Brak takiego

uprawnienia jest tym wyraźniejszy, że Trybunał Konstytucyjny po przyjęciu Konstytucji utracił posiadane w poprzednim stanie prawnym uprawnienie do wykładni ustaw. W wyniku tego nie można uczynić przedmiotem rozpoznania przez Trybunał kwestii wątpliwości co do sposobu stosowania prawa. Prowadziłoby to bowiem do przekształcenia kontroli hierarchicznej zgodności norm w instrument służący ustaleniu wykładni aktu normatywnego (postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98). Uprawnienie takie jest nieznanne polskiemu porządkowi ustrojowemu, byłoby także wyrazem aktywizmu orzeczniczego wykraczającego poza konstytucyjne ramy kontroli konstytucyjności prawa. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazał, że 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 (wyrok TK z 2 października 2010 r., sygn. akt K 10/08). Podkreśla się jednak, że nie mogą to być przypadki incydentalne. Dopuszczalność przeprowadzenia kontroli uzależniona jest bowiem od uznania, że akty sądów rzeczywiście i w sposób niebudzący wątpliwości nadały zakwestionowanemu przepisowi określone znaczenie (zob. np. postanowienie TK z 3 czerwca 2014 r., sygn. akt SK 62/12). Oceniając konstytucyjność aktu normatywnego, TK uwzględnia jego interpretację przez organy stosujące prawo, jeżeli interpretacja ta ma charakter stały, powszechny i jednoznaczny (zob. np. postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13). Trybunał Konstytucyjny wskazał także w swoim orzecznictwie, że interpretacja Konstytucji „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. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08). W praktyce powoduje to, że podmioty inne niż Trybunał Konstytucyjny nie są zdolne w większości przypadków w sposób właściwy dokonywać wykładni pojęć konstytucyjnych. Z tych też względów ustrojodawca przyznał sądom w tym Sądowi Najwyższemu i Naczelnemu Sądowi

Administracyjnemu możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w przypadku wątpliwości dotyczących konstytucyjności przepisu co może także obejmować wystąpienie o stwierdzenie jego zakresowej niezgodności z Konstytucją.

Sądy nie są uprawnione do samodzielnej interpretacji pojęć zawartych w Konstytucji z wykorzystaniem aktów o niższej mocy prawnej co wynika z autonomii pojęć konstytucyjnych. W wyroku TK z 27 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 1/05) wskazano, że „przy wykładni pojęć konstytucyjnych definicje formułowane w aktach niższego rzędu nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji. 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”. W orzecznictwie trybunalskim wskazuje się, że „pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie mogą być utożsamiane z pojęciami funkcjonującymi w szczegółowych gałęziach prawa”, a następnie Trybunał stwierdził, że „przy ustalaniu treści terminów konstytucyjnych nie można też przyjmować założenia, że odpowiadają one identycznie brzmiącym terminom przyjętym w ustawodawstwie zwykłym. Przyjęcie takiego założenia otwierałoby bowiem drogę do obchodzenia gwarancji konstytucyjnych przez odpowiednie zawężanie zakresu określonych terminów w przepisach zamieszczonych w ustawodawstwie zwykłym” (wyrok TK z 23 lutego 2010 r., sygn. akt P 20/09). Poglądy te uznać trzeba za stałą linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, który w niedawnym wyroku z 27 października 2015 r. (sygn. akt SK 9/13) podkreślił, że autonomiczne pojęcia konstytucyjne 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”. W wyroku tym wskazano także, że zależnie od przypadku pojęcia obecne w Konstytucji mogą mieć znaczenie węższe lub szersze od przyjętych na gruncie dogmatyki poszczególnych dziedzin prawa (cywilnego, karnego itd.).

Brak możliwości dokonywania przez Sąd Najwyższy, orzekający w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne (uchwał zarówno abstrakcyjnych jak i konkretnych), wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej (aktu prawnego niższej rangi niż Konstytucja) wynika także z szerzej analizowanej poprzednio zasady nadrzędności Konstytucji w systemie prawa, która 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. Pamiętać także trzeba, że co do zasady Konstytucja obowiązuje bezpośrednio, w związku z tym wydanie orzeczenia z pominięciem przepisu Konstytucji oznaczałoby naruszenie prawa wobec czego dochodziłoby do naruszenia także art. 7 Konstytucji, wyrażającego zasadę praworządności.

Podsumowując, ze względu na to, że z orzecznictwa, jak też ujęć tradycyjnie obecnych w doktrynie prawa konstytucyjnego wynika, iż 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, nieuprawniona jest wykładnia, zgodnie z którą 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., umożliwiałyby Sądowi Najwyższemu, orzekającemu 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). Taka wykładnia wymienionych przepisów, wykraczająca poza ich literalne brzmienie i miejsce w systemie obowiązującego w Polsce prawa, czyniłaby je niezgodnymi z art. 8 Konstytucji oraz art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji. Jednakże ze względu na oczywistą niezgodność takiej wykładni tych przepisów z zasadami wykładni aktów prawnych, które nakazują uwzględniać ich miejsce w systemie prawa oraz przyznawać pierwszeństwo wykładni literalnej, należy stwierdzić, 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., rozumiany w ten sposób, że, gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, uniemożliwia to Sądowi Najwyższemu, orzekającemu w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach normatywnych rangi ustawy zwykłej, jest zgodny z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji..

2. W przedmiocie 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., w zaskarżonym we wniosku Prokuratora Generalnego zakresie, uwzględniając przedstawną uprzednio treść wzorców kontroli tych przepisów, należy stwierdzić, że ze względu na tożsamość wzorców kontroli oraz analizę przeprowadzoną w poprzednim punkcie należy uznać, że 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., rozumiany w ten sposób, że, gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, uniemożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającemu w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej, jest zgodny z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji..

3. W przypadku art. 17 § 1 k.p.k., art. 5 § 1 k.p.s.w. i art. 15 § 1 k.k.w. - 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, uwzględniając przedstawną uprzednio treść wzorca kontroli tych przepisów tj. art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji, należy stwierdzić, że przesądza on, że akt łaski jest bezwzględną 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. Wobec czego sąd jest konstytucyjnie zobowiązany do zakończenia postępowania, i to niezależnie od etapu, na jakim się ono znajduje. Bezwzględnej przesłanki procesowej nie można natomiast, o czym świadczy dorobek doktryny, 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. Tymczasem przesłanka ta została pominięta w zaskarżonych przepisach rangi ustawowej. W związku z tym w obowiązującym stanie prawnym organ prowadzący postępowanie, w sytuacji zastosowania aktu łaski, może 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”. Kwestionowana regulacja stanowi zatem – uwzględniając wcześniejsze rozważania dotyczące tego pojęcia – pominięcie ustawodawcze. Także w literaturze na gruncie art. 15 k.k.w. słusznie wskazał na to P. Rogoziński pisząc, że „trzeba wszelako jednoznacznie postulować uregulowanie w kodeksie karnym wykonawczym wszelkich zagadnień związanych z wykonywaniem aktów łaski, gdyż materia ta nie może się normatywnie statuować 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.). Stąd zasadne jest twierdzenie, że przez kwestionowane przez Prokuratora Generalnego przepisy naruszony został 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. Przy tym nie wydaje się możliwe „wypełnienie” istniejącego pominięcia ustawodawczego poprzez bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy na podstawie art. 8 Konstytucji. W przypadku sądów powszechnych, a także Sądu Najwyższego brak bowiem utrwalonej praktyki bezpośredniego stosowania Konstytucji. W związku z tym należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Prokuratora Generalnego, 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.” Także Prokurator Generalny zwrócił uwagę na brak praktyki orzeczniczej w tym zakresie co jak wskazał „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.”

Podsumowując art. 17 § 1 k.p.k.; art. 5 § 1 k.p.s.w.; art. 15 § 1 k.k.w. 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 jest niezgodny z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji.

4. Mając na uwadze przedstawione argumenty należy uznać, że:

1) art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1254 ze zm.), art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.), art. 441 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, uniemożliwia Sądowi Najwyższemu, orzekającemu w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej, **jest zgodny** z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji;

2) art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.), 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 (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, uniemożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającemu w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej, **jest zgodny** z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji;

3) art. 17 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.), art. 5 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1713 ze zm.), art. 15 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 665 ze zm.), w zakresie, w jakim nie przewiduje aktu łaski jako negatywnej przesłanki powodującej niedopuszczalność prowadzenia - odpowiednio - postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia lub postępowania karnego wykonawczego **jest niezgodny** z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

W/Z



Ryszard Terlecki