

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński

Wystąpienie na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Sądu Najwyższego

Warszawa, 28 maja 2015 roku

Szanowni Państwo!

Bardzo dziękuję za zaproszenie na Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Jest to dla mnie zaszczyt i przyjemność być gościem na tej dorocznej uroczystości władzy sądowniczej. Sama uroczystość zaś jest dobrą okazją do rozmowy o współpracy Trybunału Konstytucyjnego z Sądem Najwyższym oraz rozmowy o sądownictwie powszechnym i wojskowym w roku minionym. Aby dobrze radzić sobie ze złożonymi problemami prawnymi, które przychodzi nam rozstrzygać, musimy umieć ze sobą współpracować. Bez tej współpracy, wzajemnego szacunku i obustronnej życzliwości ani Sąd Najwyższy, ani Trybunał Konstytucyjny nie będą w stanie optymalnie zapewniać hierarchiczną zgodność norm w systemie prawa oraz sprawiedliwość wyroków sądów powszechnych i wojskowych, a w konsekwencji skuteczną ochronę dobra wspólnego oraz wolności i praw człowieka i obywatela.

Warunkiem dobrej współpracy jest rozmowa, również o tych sprawach, na które zapatrujemy się odmiennie. Do takich spraw Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego od dawna należą orzeczenia o złożonej formułe sentencji – wyroki interpretacyjne Trybunału oraz wyroki Trybunału o pominięciu prawodawczym. W ostatnich latach odmiennosc perspektyw przyjmowanych w tych sprawach przez nasze instytucje się zawęża. Jest to istotne, bowiem im bliższe będą nasze stanowiska, tym skuteczniejsi będziemy w realizacji wspomnianej konstytucyjnej misji zapewnienia hierarchicznej zgodności norm w systemie prawa, urzeczywistnienia sprawiedliwości, gwarancji dla rządów dobrego prawa, ochrony dobra wspólnego oraz wolności i praw człowieka i obywatela.

Kiedy Trybunał Konstytucyjny wydaje wyrok, musi wziąć pod uwagę różne czynniki, w szczególności: ♦zapewnienie spójności systemu prawnego i hierarchicznej zgodności norm, ♦zapewnienie sprawnego i odpowiedzialnego funkcjonowania organów władzy publicznej, ♦skuteczne poszanowanie wolności i praw człowieka i obywatela, ♦skutki wyroku dla prawodawcy i organów stosowania prawa, zwłaszcza dla sądów, oraz ♦konstytucyjne i ustawowe zasady postępowania przed sądem konstytucyjnym. Często jest tak, że trudno te wszystkie czynniki uwzględnić jednocześnie. Aby uwzględniać je w maksymalnym stopniu, trzeba biegłości w sztuce prawniczej, wyobraźni oraz precyzyjnych narzędzi orzeczniczych. Do takich narzędzi zaliczam stosowanie przez Trybunał formuł interpretacyjnych w sentencji niektórych wyroków oraz orzekanie o pominięciach prawodawczych. Na temat tych dwóch typów wyroków Trybunału Konstytucyjnego i ich wpływu na praktykę stosowania prawa mamy obszerną literaturę teoretyczną i szereg ważnych orzeczeń SN, wiele już zostało powiedziane i napisane.

Celowość wydawania wyroków interpretacyjnych, które w mniejszym niż wyroki „derogujące” ingerują w system prawa, nie jest już w zasadzie kwestionowana. Przyjmuje się, że są one instrumentem zapewnienia ładu konstytucyjnego – eliminując wątpliwości interpretacyjne, służą pewności prawa, która jest wartością konstytucyjną.

Wyroki interpelacyjne są szczególnie istotne, gdy źródła wątpliwości interpretacyjnych tkwią przede wszystkim w Konstytucji. Przykładem pytanie prawne NSA o informację publiczną prezydenta RP, gdzie sentencja interpretacyjna była w pierwszej kolejności wykładnią art. 144 Konstytucji.¹

Co się wyłoniło w ostatnich latach?

Po pierwsze, wyroki interpretacyjne mogą służyć wzmocnieniu orzecznictwa sądów. Nawet ukształtowana linia orzecznicza wskazująca na określone rozumienie, nie nadaje temu rozumieniu mocy powszechnie obowiązującej. Można wskazać przykłady działania organów państwa, które nie podzielają interpretacji sądów, np. w sprawach podatkowych. Sformułowanie określonego rozumienia przepisu w wyroku interpretacyjnym nadaje mu moc powszechnie obowiązującą, zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 1 Konstytucji. Dlatego także

¹ Wyrok TK z 13 listopada 2013 r., P 25/12

wyrok interpretacyjny oraz wyrok o pominięciu – ma moc powszechnie obowiązującą, a zatem organy władzy publicznej, w tym władzy sądowniczej, mają obowiązek przestrzegania go.

Po drugie, w wyrokach interpretacyjnych Trybunał orzeka w kwestii konstytucyjności przepisu rozumianego w określony sposób, a więc – konstytucyjności normy prawnej wywiedzionej z tego przepisu. Na system prawa składają się normy prawne, a nie przepisy. Do kompetencji Trybunału należy kontrola spójności systemu, czyli kontrola hierarchicznej zgodności norm – a nie przepisów – prawnych. Zbiór przepisów to tylko tekst, z którego normy się wywodzi. Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego są wyrokami o normach prawnych. Nie jest to ocena poprawności wykładni przyjętej przez organy stosowania prawa, lecz ocena normy, którą sądy oraz inne organy władzy publicznej odczytały w drodze wykładni przepisów. Trybunał starannie odróżnia te dwie sytuacje – podkreśla, że nie jest „superinstancją” weryfikującą ostateczne rozstrzygnięcia sądowe, i umarza postępowania, w których podejmuje się próbę zakwestionowania jednej z wielu wykładni przyjmowanych przez sądownictwo. Takie jest też podejście TK do pytań prawnych sądów jeżeli mają na celu podważenie przez sąd pytający jednej z interpretacji przepisu przyjętej przez Sąd Najwyższy².

Po trzecie, wyroki interpretacyjne różnią się od pozostałych wyroków Trybunału przede wszystkim formułą sentencji. Przyjęcie formuły interpretacyjnej to głównie skutek poszanowania przez Trybunał zasady domniemania konstytucyjności kontrolowanych przepisów oraz przejaw powściągliwości sędziowskiej. Gdyby Trybunał zrezygnował z wydawania takich wyroków, kiedy taka formuła sentencji najlepiej odpowiada okolicznościom sprawy i rozstrzyganemu problemowi konstytucyjnemu, zapewne byłby ostro krytykowany o aktywizm i generowanie stanów wtórnej niekonstytucyjności. Ponadto w razie orzeczenia o niekonstytucyjności najczęściej byłoby konieczne wydanie nowej ustawy lub innego aktu normatywnego. Wyroki interpretacyjne pozwalają na uniknięcie niepotrzebnego angażowania prawodawcy. W zeszłym roku złożoną formułę interpretacyjną Trybunał wykorzystał w 5 wyrokach na 71

² Zob. np. postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., P 28/13.

wyroków wydanych w ogóle³. W poprzednich latach takich wyroków było jeszcze mniej⁴.

Po czwarte, należy wyraźnie podkreślić, że o wydanie wyroków interpretacyjnych często wnioskuje podmioty inicjujące postępowanie, w tym także sądy kierujące pytania prawne. Wniosek z wykorzystaniem formuły interpretacyjnej pojawił się m.in. w sprawie przedłożonej Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w sprawie kontroli jednego z przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej⁵. Cieszę się, że w ten sposób pani Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego, podobnie jak jej poprzednik, uznaje zasadność interpretacyjnego ujęcia zarzutu niekonstytucyjności, a tym samym wyraża gotowość przyjęcia wyroku Trybunału Konstytucyjnego zawierającego złożoną formułę interpretacyjną w sentencji. Tak ujęty zarzut niekonstytucyjności to także forma potwierdzenia przez Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego, że wyrok Trybunału mający złożoną formułę interpretacyjną w sentencji usuwa z systemu prawa niekonstytucyjną normę, niezależnie od tego, czy przepis, z którego tę normę odczytano, zostanie formalnie derogowany. Gdyby zapatrywanie było odmienne, zarzut niekonstytucyjności we wniosku Pierwszego Prezesa zostałby sformułowany inaczej.

Niestety powszechnego uznania dla wyroków interpretacyjnych i ich skutków dla praktyki stosowania prawa jeszcze w Sądzie Najwyższym nieco brakuje.

W ramach współpracy Sądu Najwyższego z Trybunałem Konstytucyjnym kłopot sprawiają również zakresowe wyroki Trybunału Konstytucyjnego o pominięciach prawodawczych, tj. takie wyroki, w których Trybunał uznaje za niekonstytucyjny brak określonej treści normatywnej w przepisie. Zarówno Trybunał, jak i Sąd Najwyższy uznają takie wyroki głównie za zobowiązujące ustawodawcę do zmiany istniejącego stanu prawnego⁶, do wprowadzenia do systemu prawa norm wymaganych przez Konstytucję. Dodatkowo Sąd Najwyższy przyjmuje, że tego typu wyroki – podobnie jak wyroki

³ Wyrok TK z 23 stycznia 2014 r., K 51/12; wyrok TK z 18 lutego 2014 r., K 29/12; wyrok TK z 8 lipca 2014 r., K 7/13; wyrok TK z 30 lipca 2014 r., K 23/11; wyrok TK z 25 września 2014 r., K 49/12.

⁴ Przykładowo – w roku 2013: 3 na 71; w roku 2012 – 1 na 67; w roku 2011 – 1 na 59.

⁵ Zob. pkt 1 wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w sprawie K 58/13 w wersji zmodyfikowanej pismem procesowym z 11 grudnia 2014 r.

⁶ Zob. np. wyrok TK z 27 czerwca 2013 r., K 36/12; postanowienie SN z 7 maja 2013 r., I CZ 44/13; postanowienie SN z 11 kwietnia 2014 r., I CZ 19/14.

interpretacyjne – nie mogą być podstawą wznowienia postępowania, ponieważ nie powodują utraty mocy obowiązującej przepisu⁷. Wyroki o pominięciach prawodawczych Trybunał kieruje przede wszystkim do ustawodawcy⁸. Niemniej, w żadnym razie nie można przyjąć, że nie wywierają one wpływu na praktykę stosowania prawa. Zobowiązują one sądy do dokonywania wykładni prokonstytucyjnej⁹ oraz do sięgania po rozumowania prawnicze, które umożliwiają złagodzenie skutków stwierdzonej niekonstytucyjności, zanim ustawodawca podejmie odpowiednie działanie. Cieszy mnie, że dostrzega to także Sąd Najwyższy, który podejmuje współpracę z Trybunałem Konstytucyjnym w celu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Tytułem przykładu – po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności braku zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji¹⁰ Sąd Najwyższy uwzględnił takie zażalenie. Potwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego stało się impulsem do zastosowania odpowiedniego przepisu w drodze analogii¹¹.

Podobnie jak w wypadku formuły interpretacyjnej sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego również zasadność formuły o niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego znalazła potwierdzenie we wspomnianym już przeze mnie wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego w sprawie kontroli konstytucyjności przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jeden z przepisów został zakwestionowany „w zakresie, w jakim pomija” pewną treść normatywną¹².

Trybunał Konstytucyjny, jak powszechnie wiadomo, jest tylko sądem prawa. Aby jego wyroki wcielić w życie, tj. aby zapewnić hierarchiczną zgodność

⁷ Zob. np. wyrok SN z 16 marca 2012 r., IV CSK 310/11; postanowienie SN z 7 maja 2013 r., I CZ 44/13; postanowienie SN z 11 kwietnia 2014 r., I CZ 19/14.

⁸ Zob. np. wyrok TK z 9 lipca 2012 r., P 59/11.

⁹ Zob. np. wyrok TK z 24 maja 2012 r., P 12/10.

¹⁰ Wyrok TK z 30 października 2012 r., SK 20/11.

¹¹ Postanowienie SN z 19 czerwca 2013 r., I CZ 56/13. Zob. też np. postanowienie SN z 25 września 2014 r., III KZ 45/14 w reakcji na wyrok TK z 26 listopada 2013 r., SK 33/12.

¹² Zob. pkt 2 wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w sprawie K 58/13 w wersji zmodyfikowanej pismem procesowym z 11 grudnia 2014 r.

norm systemu prawnego oraz ochronę wolności i praw człowieka i obywatela, niezbędne jest działanie sądów.

To na sądach spoczywa obowiązek konstytucjonalizacji praktyki stosowania prawa, zapewnienia stanu zgodnego z Konstytucją w zakresie wiążąco rozstrzygniętym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego¹³; chodzi tu przede wszystkim o wyroki, w których Trybunał stwierdził niekonstytucyjność.

Jak słusznie podkreśla Sąd Najwyższy, niekonstytucyjne przepisy nie mogą być podstawą orzekania przez sądy, a orzeczenia wydane na ich podstawie, które zostały zaskarżone, powinny zostać uchylone w odpowiednim toku instancji, i to bez zbędnego i naruszającego zasady ekonomii procesowej odsyłania do instytucji wznowienia postępowania¹⁴. Mówiąc o konstytucjonalizacji praktyki stosowania prawa przez sądy po wyroku Trybunału, warto przypomnieć, że w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjne przepisy te przepisy – jako ciągle obowiązujące – należy stosować. Temu służy instytucja odroczenia. Tak rozumiana, gwarantuje ona pewność i stabilność prawa. Tym wartościom należy niekiedy – na okres spoczywania wyroku Trybunału – przyznać pierwszeństwo przed zapewnieniem hierarchicznej zgodności norm systemu prawa.

Istotną rolę w konstytucjonalizacji prawa przez sądy – ze względu na swoją pozycję ustrojową i autorytet – odgrywa Sąd Najwyższy. Jego zrozumienie dla do wyroków interpretacyjnych oraz wyroków o pominięciu prawodawczym zwiększa siłę Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych i wojskowych w tym dziele konstytucjonalizacji prawa.

Dobra współpraca to nie tylko znajdowanie lepszych dróg współdziałania, lecz także inicjowanie nowych. Dlatego z dużym zadowoleniem przyjąłem propozycję złożoną przez Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego, Panią prof. Małgorzatę Gersdorf, na tegorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, by wspólnie przedstawiać Sejmowi oraz innym właściwym organom uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

¹³ Zob. np. wyrok SN z 9 lipca 2013 r., III UK 81/12 i powołane tam orzecznictwo.

¹⁴ Zob. np. wyrok SN z 25 kwietnia 2013 r., I UK 593/12; wyrok SN z 9 lipca 2013 r., III UK 81/12.

To prawda, że postanowienia sygnalizacyjne wydawane przez Trybunał Konstytucyjny często bywają przez władzę ustawodawczą lekceważone. Ustawodawca wstrzemięźliwie korzysta z szansy, jaką mu daje Trybunał, na to, by we własnym zakresie zmienić obowiązujące regulacje wzbudzające istotne zastrzeżenia konstytucyjne.

Tym bardziej za cenną uważam inicjatywę zgłoszoną przez Pierwszą Prezes. Wspólny głos Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego byłby mocniejszy.

Współpraca Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w zgłaszaniu uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie powinna opierać się na bogatym dorobku orzecznictwa naszych instytucji. Takie współdziałanie można by w szczególności wykorzystać, by mobilizować ustawodawcę do szybkiej reakcji na wyroki Trybunału stwierdzające niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego. Potrzeba interwencji legislacyjnej poparta głosem Sądu Najwyższego miałyby, mam nadzieję, szansę na zwrócenie na nią większej uwagi ustawodawcy. Trzeba ustalić szczegóły tego współdziałania. Myślę również, że warto do współpracy zapraszać także Naczelnny Sąd Administracyjny.

Zagadnienie wyroków interpretacyjnych Trybunału oraz wyroków Trybunału o pominięciu prawodawczym oraz ich wpływu na praktykę stosowania prawa należy niewątpliwie do najtrudniejszych we współpracy Sądu Najwyższego oraz sądownictwa powszechnego i wojskowego z Trybunałem Konstytucyjnym. Niemniej jestem przekonany, że nasze współdziałanie w tym zakresie będzie coraz lepsze. Dzięki temu oraz dzięki wcieleniu w życie nowych form współpracy mających na celu zapewnienie dobrej jakości prawa, Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny wspólnie będą mogły skuteczniej realizować swoje konstytucyjne misje.

Szanowni Państwo!

Życzę wszystkim sędziom Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz sądów wojskowych kolejnego roku dobrym i sprawiedliwych wyroków.