Wojciech Mojski¹

**Kilka uwag o przedmiocie i funkcjach kontroli
konstytucyjności prawa w Polsce**

Wydawać by się mogło, że temat przedmiotu kontroli konstytucyjności prawa i jej funkcji w przyjętym w Polsce modelu kontroli, został już wyczerpany i po ćwierćwieczu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) nie stanowi zasadniczo kwestii spornej, która nastroczałaby istotnych wątpliwości teoretycznych, jak też praktycznych. Zgodnie z art. 188 Konstytucji² przedmiot ten obejmuje w odniesieniu do konstytucyjnych źródeł prawa: ustawy, umowy międzynarodowe i przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwa. Zarazem, jak wskazuje się w doktrynie, z istoty kontroli hierarchicznej wynika, że jej przedmiotem są normy prawne³. Okazuje się, że problemem są rozbieżności interpretacyjne, w tym przypadku, jak się wydaje, w zakresie pojmowania tak podstawowych pojęć prawniczych, jak przepis prawa i norma prawna, akt prawny i akt normatywny, a także ich wzajemnych relacji. Konkluzja taka jest wynikiem lektury sentencji i uzasadnienia niezwykle istotnej ze względów prawnoustrojowych Uchwały (o mocy zasady prawnej) Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego (dalej SN) z dnia 17 grudnia 2009 r. (sygn. akt III PZP 2/09)⁴, dotyczącej negatywnych orzeczeń interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego i ich wpływu

¹ Autor jest asystentem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 192.

⁴ Tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.sn.pl/orzecznictwo/uzasadnienia/ipusisp/III-PZP-0002_09.pdf, (01.10.2010).

na postępowanie sądowe, a także krytycznych glos, z którymi spotkała się ona w poglądach przedstawicieli doktryny prawa⁵. W głównej tezie przedmiotowej Uchwały stwierdzono mianowicie, iż: „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające w sentencji niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego, które nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401 (1) k.p.c.”. Uchwała ta jest juretrycznym wyrazem stanowiska prezentowanego w doktrynie prawa (stosunkowo rzadko i raczej nie przez konstytucjonalistów), odmawiającego TK kompetencji do wydawania negatywnych wyroków złożonych, w tym przede wszystkim (obok wyroków zakresowych) tzw. negatywnych wyroków interpretacyjnych⁶. Ważkość tematyki podjętej w przedmiotowej Uchwale, nie tylko dla praktyki orzeczniczej, ale co bardziej istotne wpływu stanowiska w niej wyrażonego na ochronę sądową praw i wolności jednostki, mimo zasadniczo wyczerpujących (i godnych w całości pełnej aprobaty, co należy wyraźnie podkreślić już na początku) uwag zawartych w krytycznych glosach, pozwala na przytoczenie dodatkowych argumentów przemawiających przeciwko przyjętej przez SN interpretacji. Poruszony temat pozwala także na poczynienie uwag o charakterze bardziej ogólnym w odniesieniu do teoretycznych podstaw przedmiotu kontroli w przyjętym w Polsce modelu kontroli konstytucyjności prawa, a także funkcji jakie ona pełni zgodnie z założeniami ustawy zasadniczej.

Na wstępie przypomnieć należy pokrótce, w jaki sposób w teorii prawa definiuje się pojęcie „przepisu prawnego”, w jaki „normy prawnej” i jakie są wzajemne relacje między tymi pojęciami. „Przepis prawny” powszechnie definiowany jest jako „jednostka redakcyjna tekstu prawnego w postaci zdań w sensie gramatycznym, wyróżniona w tekście w postaci artykułu, paragrafu, ustępu, punktu, litery czy też zdania niemającego odrębnego określenia numerycznego”⁷. Z kolei „norma prawna” w sensie najbardziej

⁵ J. Trzeciński, *Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r. III PZP 2/09*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 2, 2010, passim oraz M. Wiącek, *Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r. (sygn. akt III PZP 2/09)*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 2010, s. 153–166.

⁶ Między innymi K. Pietrzykowski, *O tak zwanych „interpretacyjnych” wyrokach Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” nr 3, 2004, s. 15.

⁷ *Encyklopedia Gazety Prawnej*, tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/333447,przepis_prawny.html, (01.10.2010).

ogólnym to wynikająca z przepisu prawnego reguła postępowania (o charakterze abstrakcyjnym i generalnym), zabezpieczona sankcją państwową. Co do relacji pomiędzy tymi pojęciami, przyjmuje się, iż przepis prawny (przepisy prawne) stanowią źródło (podstawę) rekonstrukcji normy prawnej (norm prawnych)⁸. Tym samym nie są to pojęcia tożsame, choć czasami w języku prawniczym i potocznym używa się ich zamiennie. Dostrzegalne są wyraźne różnice w ich warstwie znaczeniowej i funkcjonalnej. Co bardzo ważne, jak podkreśla L. Leszczyński⁹, należy odróżnić także rekonstrukcję całej normy prawnej z danego przepisu (proces i efekt maksymalnie szeroki) od rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji (normy do zastosowania, części szczegółowej normy ogólnej), a więc efektu zrealizowania kompetencji organu stosującego prawo dla potrzeb wydania decyzji lub orzeczenia (proces i efekt węższy). Tym samym relacja między omawianymi pojęciami jest następująca: z przepisu prawnego (lub kilku przepisów prawnych) wyinterpretować można wiele norm do zastosowania (szczegółowych norm prawnych), które wspólnie tworzą ogólną normę prawną wynikającą z tego przepisu. W tym kontekście kolejne z istotnych pojęć, tj. pojęcie „aktu normatywnego” należy pojmować jako zbiór ogólnych norm prawnych (i zawartych w nich norm szczegółowych) wynikających z przepisów prawnych zawartych w danym akcie prawnym (choć pojęć „akt normatywny” i „akt prawny” także używa się zamiennie).

Reasumując powyższe uwagi należy jednoznacznie podkreślić, iż tak konstytucja, jak i inne akty normatywne (prawne) obowiązujące w polskim porządku prawnym, nie są jedynie zbiorem zawartych w nich przepisów prawnych, ale zbiorem wynikających z tych przepisów ogólnych norm prawnych, składających się z wielu norm do zastosowania w konkretnych stanach faktycznych. Zarazem nie sposób uznać, iż w relacjach między przepisem prawnym a normą prawną do zastosowania, realizuje się zawsze reguła zakładająca, iż z jednego przepisu prawnego wyinterpretować można tylko jedną normę prawną do zastosowania. W większości przypadków zatem norma prawna do zastosowania nie wyczerpuje w całości zakresu normy prawnej ogólnej wynikającej z danego przepisu.

⁸ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001, s. 63.

⁹ Ibidem, s. 64–65.

Kontynuując rozważania teoretyczne, należy z perspektywy omówionych pojęć: przepisu prawnego, normy prawnej ogólnej i norm prawnych do zastosowania, wyjaśnić znaczenie kolejnego – kontroli konstytucyjności prawa. Kontrola konstytucyjności prawa, jak wskazuje się powszechnie w doktrynie prawa konstytucyjnego¹⁰, polega na ocenie zgodności z ustawą zasadniczą norm prawnych wynikających z aktów niższego rzędu. Polski model kontroli konstytucyjności prawa nawiązuje zarazem do modelu kontroli sądowej w wersji kontynentalnej, której teoretyczne podstawy są dziełem Hansa Kelsena – reprezentanta nurtu normatywizmu prawniczego. Pierwszymi sądami konstytucyjnymi funkcjonującymi w oparciu o te założenia były, powstałe w 1920 r., trybunały konstytucyjne w Austrii i Czechosłowacji. Model ten, wśród kilku cech go charakteryzujących, zakłada przede wszystkim skoncentrowany charakter kontroli (jeden powołany do tego celu specjalny organ, który ostatecznie rozstrzyga o konstytucyjności – w Polsce TK) oraz to, iż przedmiot kontroli w sensie materialno-prawnym stanowią zasadniczo wszystkie pozakonstytucyjne normy prawne.

Powstaje w związku z powyższym podstawowe pytanie o przedmiot kontroli polskiego TK – czy są nim przepisy prawne, normy prawne ogólne z nich wynikające, czy też normy prawne zastosowania? Jeżeli uznamy, że przedmiotem kontroli są przepisy prawne (w rozumieniu jednostki redakcyjnej tekstu prawnego), to w istocie orzeczenia TK mogą mieć wyłącznie charakter prosty. Podobna konkluzja będzie efektem ustalenia, iż przedmiotem kontroli mogą być jedynie całe normy ogólne wynikające z danego przepisu. Do zasadniczo odmiennych wniosków prowadzi konstatacja dopuszczająca dokonywanie przez TK kontroli konstytucyjności norm szczegółowych (do zastosowania), stanowiących jedynie pewien element składowy normy ogólnej – wyinterpretowanej z przepisu stanowiącego punkt wyjścia dla dokonania kontroli.

W przedmiotowej Uchwale SN zdaje się odmawiać TK kompetencji do dokonywania kontroli norm szczegółowych i zarazem wyraża oryginalny pogląd na temat funkcji kontroli dokonywanej przez TK. Stwierdza (cytuje *in extenso*): „Tymczasem sprawowanie przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności prawa nie powinno odbywać się poprzez przyznanie

¹⁰ Przykładowo: E. Gdulewicz, W. Zakrzewski, *Źródła prawa konstytucyjnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2008, s. 24–27 oraz B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 104–111.

(przypisanie) mu niemającej konstytucyjnego umocowania prerogatywy do ustalania wykładni ustaw, która nie przysługuje temu organowi. W ramach konstytucyjnych uprawnień Trybunału Konstytucyjnego do wydawania orzeczeń o zgodności lub niezgodności określonego przepisu z konstytucją – ustawodawca nie zawsze oczekuje tego typu pomocy, która wkracza w sferę stanowienia lub sanacji prawa. Ustawodawca ma jedynie obowiązek posłuchania wskazówek, rad, propozycji Trybunału zawartych w uzasadnieniach jego orzeczeń. Nie są one wiążące, lecz mają charakter sugestii co do sposobu nowej regulacji prawnej i uwzględnienia w niej zasad (wartości) konstytucyjnych, którym prawo powinno służyć. Organ ustawodawczy może wybrać własną drogę przywrócenia stanu konstytucyjności, posłużyć się innymi środkami dostępnymi w prawie, byleby spełnił (wykonał) dokładnie treść wyroku, chociaż uwagi i zalecenia organu prawnego o uznanym autorytecie w prawie nie powinny być łatwo pomijane i w praktyce ułatwić mogą organowi prawodawczemu podjęcie odpowiedniej regulacji prawnej”.

Z przytoczonego fragmentu wynika, iż zdaniem SN przepisy konstytucyjne nie przyznają TK kompetencji do dokonywania ustaleń w zakresie wykładni ustaw, co w innej części uzasadnienia Uchwały wzmacnia SN argumentacją o pozbawieniu TK, w obecnym stanie prawnym, prawa dokonywania wykładni powszechnie obowiązującej. Trudno nie zgodzić się z tym stanowiskiem, tyle tylko, że można też zadać pytania retoryczne Sędziom SN, którzy podjęli przedmiotową Uchwałę: czy w ogóle negują prawo TK do dokonywania wykładni przepisów prawa (interpretowania z nich norm ogólnych) na potrzeby dokonywanej kontroli konstytucyjności?; czy dotyczy to wykładni wiążącej inne organy?; czy też dotyczy to jedynie niemożności dokonywania wykładni służącej interpretacji norm szczegółowych (do zastosowania)?

Negowanie prawa TK do dokonywania wykładni przepisów w ogóle, zasadniczo przeczy istocie postępowania dokonywanego przez ten organ w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Przypomnijmy, iż istotą tego procesu jest ocena zgodności z ustawą zasadniczą norm prawnych wynikających z aktów niższego rzędu. W mojej ocenie nie ulega wątpliwości, że choć jest to proces specyficzny z uwagi na swój przedmiot, nie przestaje być szczególnym procesem stosowania prawa¹¹. Można go zdefiniować jako proces de-

¹¹ Przez niektórych autorów kompetencja TK w zakresie kontroli konstytucyjności prawa klasyfikowana jest na pograniczu funkcji sądowniczej i prawodawczej – przykładowo:

czyjny podejmowany przez TK, prowadzący do wydania wiążącej decyzji w przedmiocie konstytucyjności albo niekonstytucyjności normy kontrolowanej. TK będąc „sądem prawa” zasadniczo nie stosuje prawa w znaczeniu wąskim, tj. w sensie postępowania konkretnie według schematu: ustalenia źródła prawnego decyzji, ustalenia stanu faktycznego, ustalenia normy do zastosowania, dokonania subsumcji faktów do normy do zastosowania i wydania orzeczenia. Czy dokonywana przezeń właściwa i zgodna ze swoją istotą kontrola konstytucyjności prawa nie musi w pewnym sensie zakładać abstrakcyjnej realizacji powyższej ścieżki rozumowania (co oczywiste bez ustaleń faktycznych)?

Odpowiedź na powyższe pytanie moim zdaniem może być tylko twierdząca. Nie sposób uznać, że TK jest władny dokonać w sposób właściwy kontroli konstytucyjności wskazanego mu we wniosku, skardze konstytucyjnej, czy też pytaniu prawnym przepisu, bez ustalenia jego treści, tak co do wynikającej z niego normy ogólnej, jak też składających się nań norm szczegółowych (do zastosowania). Pozbawienie TK prawa do dokonywania owej interpretacji, która jest niczym innym jak właśnie dokonaniem wykładni danego przepisu poddawanego kontroli, czyniłaby z kontroli konstytucyjności prawa proces maksymalnie zinstrumentalizowany i uproszczony – o „zero-jedynkowej” sumie rozstrzygnięć. W konsekwencji oznacza to uprawnienie do wydawania wyłącznie prostych wyroków – „o zgodności” albo „o niezgodności” całego przepisu¹². Bez możliwości ustalenia treści normy ogólnej i norm szczegółowych „zawartych” w danym przepisie TK nie tylko nie dokona tej kontroli właściwie, ale praktycznie nie będzie władny dokonać jej w ogóle. W konsekwencji uznać należy, że tylko możliwość ustalenia przez TK w drodze interpretacji treści danego przepisu, a więc i normy ogólnej i norm szczegółowych i co nie mniej istotne – czasami także jego wykładni przyjmowanej w orzecznictwie sądowym, pozwala temu organowi na wypełnienie uprawnień, do jakich został w przepisach konstytucyjnych powołany.

M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 26 oraz R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 46.

¹² Jak słusznie wskazuje M. Safjan, problem ten jest bez porównania bardziej skomplikowany, M. Safjan, *Nieporozumienia wokół wyroków interpretacyjnych*, „Rzeczpospolita”, 9.12.2002.

Powstaje zarazem kolejne zagadnienie – czy w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności tylko jednej normy szczegółowej, TK w swoim orzeczeniu powinien (czy może?) derogować cały przepis i wynikającą z niego normę ogólną w formule wyroku negatywnego prostego, czy też powinien (czy musi?) ograniczyć się wyłącznie do zakwestionowanej normy szczegółowej i posłużyć się formułą wyroku negatywnego złożonego – interpretacyjnego albo zakresowego? SN w przedmiotowej Uchwale stoi na stanowisku pierwszym, TK i jego utrwalone już orzecznictwo skłania się ku drugiej koncepcji. Czy zatem rzeczywiście TK powinien (może) uchylić moc obowiązującą całego przepisu w sytuacji, w której wśród wyinterpretowanych z niego norm szczegółowych tylko jedna zostaje uznana za niekonstytucyjną?

Moim zdaniem nie tylko nie powinien, ale wręcz nie może tak postąpić, gdyż to dopiero byłoby naruszeniem zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji (a nie jak wskazuje SN – stwierdzając takie naruszenie w przypadku wydania wyroku interpretacyjnego rzekomo bez podstawy prawnej). Powraca w tym miejscu kwestia przedmiotu kontroli konstytucyjności dokonywanej przez TK, którą nie jest, jak wskazałem powyżej, przepis w sensie techniczno-prawnym, ale wynikająca z niego norma prawna, na którą składają się z kolei zwykle normy szczegółowe (do zastosowania w konkretnych stanach faktycznych). Orzeczenie przez TK w takiej sytuacji o niekonstytucyjności także „konstytucyjnych” norm prawnych należałoby jednoznacznie ocenić jako nieuprawnioną ingerencję w porządek prawny tworzony przez organy prawotwórcze i jaskrawe przekroczenie kompetencji konstytucyjnych. Wyrok negatywny interpretacyjny w takim stanie rzeczy jest zatem ustrojową koniecznością i obowiązkiem TK, a nie tylko i wyłącznie kwestią „uratowania” tego przepisu przez nadanie mu konstytucyjnego kierunku interpretacji. Pozostawienie takiej wadliwej normy w porządku prawnym byłoby niewykonaniem ustrojowego zadania przez TK i dlatego też, w tym obszarze, dokonana przezeń interpretacja (w relacji pionowej kolizji norm, a nie poziomej) jest wiążąca dla wszystkich innych organów, także sądów. Wynikiem takiego zabiegu TK jest niemożność przyjmowania niekonstytucyjnej interpretacji na przyszłość, jak też konieczność dokonania „sanacji konstytucyjności” zapadłych na jej podstawie orzeczeń i decyzji – o czym poniżej. W pełni podzielam w tym zakresie stanowisko M. Wiącka (i po-

wołanych przez niego autorów¹³), który wskazuje, iż: „orzeczenie interpretacyjne jest nieuniknioną konsekwencją powierzenia TK upoważnienia do kontroli konstytucyjności prawa”, a „podstawową kompetencję orzeczniczą TK należy określać mianem ‚kontroli norm prawnych’ (...) Twierdzenie, że TK bada «przepisy prawa» byłoby pewnym uproszczeniem”¹⁴.

Nie mniej kontrowersyjne od zanegowania prawa TK do wydawania negatywnych orzeczeń interpretacyjnych, jest stanowisko SN wyrażone w cytowanym fragmencie uzasadnienia Uchwały odnośnie do braku kompetencji TK w zakresie dokonywania „sanacji prawa” i ocenienia jego rozstrzygnięć jako „niewiążących wskazówek i rad dla ustawodawcy”. Tym samym SN wydaje się redefiniować funkcję i cel kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez TK, wobec utrwalonego, jak się wydawało, poglądu na te kwestie. Zgodnie z tym poglądem, do istoty ustrojowej orzeczeń TK, ich funkcji i skutków, należy eliminacja z porządku prawnego niekonstytucyjnej normy prawnej, który to zabieg nazwać można ogólną „sanacją konstytucyjności”¹⁵ tego porządku. Ostateczne orzeczenia tego organu (art. 190 ust. 1 Konstytucji) są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą niezależnie od jego autorytetu, co oznacza, iż w żadnym wypadku nie stanowią one jedynie „niewiążących wskazówek i rad dla ustawodawcy”, ale poza generalnym skutkiem derogacyjnym, obligują ustawodawcę i inne organy państwa, w tym sądy, do „naprawienia” tak systemu prawnego – przez wypełnienie ewentualnie powstałej luki prawnej, jak też prawomocnych decyzji i orzeczeń indywidualnych – w ramach przewidzianej w art. 190 ust. 4 Konstytucji procedury wznowienia postępowania. Przepis ten jest samoistną i autonomiczną podstawą „sanacji konstytucyjności” dla spraw indywidualnych zakończonych prawomocnie, w sposób niezwykle szeroki gwarantując to uprawnienie w zakresie wszystkich orzeczeń merytorycznych TK jako podstawy wznowienia (w tym negatywnych wyroków interpretacyjnych

¹³ J. Trzeciński, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” z. 1, 2002 oraz A. Jamróz, *Norma prawna i przepis prawny w pracy Trybunału Konstytucyjnego. Kilka refleksji*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, pod red. W. Czaplińskiego, Warszawa 2006, s. 316 i n.

¹⁴ M. Wiącek, op.cit.

¹⁵ Termin ten, w odniesieniu do art. 190 ust. 4 Konstytucji, bywa poddawany krytyce i wskazuje się, że ze względów logicznych poprawniejszym jest jednak termin „sanacja niekonstytucyjności”, M. Florczak-Wątor, op.cit., s. 199. Podzielał zasadniczo trafność tej tezy, pozostając jednocześnie przy terminie używanym przez TK w uzasadnieniach jego orzeczeń.

– J. Trzciński w powołanej glosie)¹⁶. W tym sensie przepisy ustawowe, np. art. 401(1) k.p.c., pełnią w stosunku do niego funkcję uszczegóławiającą i co bardzo istotne, powinny być wykładane w zgodzie z szerokim zakresem gwarancji w nim zawartych. Interpretowanie ich w sposób zawężający, tak jak czyni to SN w przedmiotowej Uchwale, uważam za całkowicie sprzeczne z konstytucją i w pełni zgadzam się z M. Wiąckiem, który wskazuje w powołanej powyżej glosie, iż interpretacja tego przepisu przyjęta przez SN winna stać się przedmiotem kontroli ze strony TK. Dodatkowo uważam, iż wzorcem kontroli w takim postępowaniu (prawdopodobnie w wyniku złożonej skargi konstytucyjnej) powinny stać się obok art. 190 ust. 4 Konstytucji, także art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, a więc przepisy gwarantujące podmiotowe prawo do sądu i zakaz odmawiania ochrony sądowej. Swoim orzeczeniem SN niestety, w mojej ocenie, naruszył obie z tych norm konstytucyjnych i stan taki winien być jak najszybciej skorygowany. Zastanawia tylko, czy SN będzie respektował orzeczenie TK, które być może zapadnie w tej sprawie, gdyż będzie miało ono zapewne charakter negatywnego wyroku interpretacyjnego.

Summary

Some comments on constitutional audit's subject and its functions in Poland

The article brings up the theme of the Polish model of constitutional audit's subject and its functions, in context of the Supreme Court Judgment – case III PZP 2/09 – related to the Constitutional Tribunal “negative and interpretational” rulings. The first part contains some theoretical (and polemical) comments on these kind of rulings in view of the meaning of terms like “law regulation”, “general legal norm” and “specific legal norm” and also relations between them. The remaining part takes into consideration legal functions of the Constitutional Tribunal rulings and also its general and specific consequences for the Polish legal system.

¹⁶ J. Trzciński, op.cit.