



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.510.70.2017.ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

sygn. akt K 7/17

W związku z informacją o wszczęciu postępowania w sprawie z wniosku grupy posłów, doręczoną Rzecznikowi Praw Obywatelskich w dniu 9 czerwca 2017 r., na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958) zgłaszam udział w tym postępowaniu oraz przedstawiam następujące stanowisko:

- 1. art. 390 § 1 i 2 oraz art. 398¹⁷ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.) są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;**
- 2. art. 390 § 1 i 2 oraz art. 398¹⁷ § 2 i 3 w związku z art. 398¹⁷ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego są zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;**

3. **art. 398⁹ § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania cywilnego jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;**
4. **art. 441 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749 ze zm.) jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;**
5. **art. 441 § 3 i 5 w związku z art. 441 § 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;**
6. **art. 59 w związku z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.) jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;**
7. **art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) w związku z art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.) jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;**
8. **art. 187 § 2 i 3 w związku z art. 187 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.**

Uzasadnienie

Wnioskodawcy zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 390 § 1 i 2 oraz art. 398¹⁷ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.), dalej k. p. c., z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;
- 2) art. 390 § 1 i 2 oraz art. 398¹⁷ § 2 i 3 w związku z art. 398¹⁷ § 1 k. p. c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) art. 398⁹ § 1 pkt 1 k. p. c. z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
- 4) art. 441 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749 ze zm.), zwanej dalej k. p. k., z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;
- 5) art. 441 § 3 i 5 w związku z art. 441 § 1 i 2 k. p. k. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;
- 6) art. 59 w związku z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.) z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;
- 7) art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.), zwanej dalej P. p. s. a., w związku z art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.), zwanej dalej P. u. s. a., z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;
- 8) art. 187 § 2 i 3 w związku z art. 187 § 1 P. p. s. a. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 390 § 1 k. p. c., jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odracząc rozpoznanie sprawy. Sąd Najwyższy władny jest przejąć sprawę do rozpoznania albo przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia

powiększonemu składowi tego Sądu. W myśl natomiast art. 390 § 2 k. p. c. uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne wiąże w danej sprawie.

Z kolei stosownie do art. 398¹⁷ § 1 k. p. c., 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. Uchwała powiększonego składu Sądu Najwyższego jest w danej sprawie wiążąca (art. 398¹⁷ § 2 k. p. c.). Sąd Najwyższy w powiększonym składzie może przejąć sprawę do swego rozpoznania (art. 398¹⁷ § 3 k. p. c.).

Natomiast zgodnie z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k. p. c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne.

Z art. 441 § 1 k. p. k. wynika, że 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. Sąd Najwyższy może przekazać rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego powiększonemu składowi tego sądu (art. 441 § 2 k. p. k.). Uchwała Sądu Najwyższego jest w danej sprawie wiążąca (art. 441 § 3 k. p. k.). Sąd Najwyższy może ponadto przejąć sprawę do swego rozpoznania (art. 441 § 5 k. p. k.).

Z objętego wnioskiem art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o Sądzie Najwyższym wynika zaś, że Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Natomiast stosownie do art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym, jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie wątpliwość co do wykładni prawa, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu.

W świetle natomiast art. 15 § 1 pkt 3 P. p. s. a. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowniczo-administracyjnej. Z kolei z art. 3 § 2 P. u. s. a. wynika, 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. Jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu (art. 187 § 1 P. p. s. a.). Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w danej sprawie wiążąca (art. 187 § 2 P. p. s. a.). Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów może przejąć sprawę do rozpoznania (art. 187 § 3 P. p. s. a.).

Pierwsza grupa zarzutów sformułowana przez wnioskodawców wobec treści art. 390 § 1 i 2, art. 398¹⁷ § 1, art. 398⁹ § 1 pkt 1 k. p. c., art. 441 § 1 i 2 k. p. k., art. 59 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o Sądzie Najwyższym, a także art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 P. p. s. a. w zw. z art. 3 § 2 P. u. s. a. dotyczy tego, że przepisy te nie określają w sposób precyzyjny pojęcia „zagadnienie prawne”, z którym dany sąd rozpoznający sprawę może zwrócić się do Sądu Najwyższego czy też Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie określają one również w sposób precyzyjny pojęcia „zagadnienie prawne” na potrzeby tzw. przedsądu kasacyjnego w sądowym postępowaniu cywilnym.

Odnosząc się do tego zarzutu wskazać należy, że pojęcie „zagadnienia prawnego” używane przez ustawodawcę w wymienionych przepisach z reguły łączy się z dodatkowymi warunkami, a więc musi to być zagadnienie prawne: „budzące poważne wątpliwości” (art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 k. p. c.), „istotne” (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k. p. c.), „wymagające zasadniczej wykładni ustawy” (art. 441 § 1 k. p. k.), będące wynikiem „poważnych wątpliwości co do wykładni prawa” (art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym), „budzące poważne wątpliwości” (art. 187 § 1 P. p. s. a.). Wynika z tego, że pojęcie „zagadnienie prawne” zostało jednak w pewnym zakresie dookreślone przez ustawodawcę. Natomiast zwroty niedookreślone i nieostre występują w każdym systemie prawnym. Nie ma bowiem możliwości skonstruowania przepisów, które wykluczałyby jakikolwiek margines swobody ich odczytania. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2004 r. (sygn. akt P 16/03, OTK z 2004 r. Nr 4/A, poz. 36), każdy akt prawny (czy

konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności. Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego. Nie każda więc, ale jedynie kwalifikowana, tj. nie dająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni, nieostrość czy też niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności.

Zwroty niedookreślone przesuwają obowiązek konkretyzacji normy prawnej na etap stosowania prawa i dają sądom pewną swobodę decyzyjną. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 marca 2005 r. (sygn. akt SK 26/02, OTK z 2005 r. Nr 3/A, poz. 29) wskazał, że „(...) ustawodawca ma prawo posłużyć się zwrotami niedookreślonymi, dającymi sądom możliwość wyważonej, zindywidualizowanej oceny. Nie jest to naruszenie konstytucyjności przez legislatora, który utrzymuje się w takim wypadku w granicach konstytucyjnej swobody regulacji. Natomiast w takich wypadkach, gdy akt stosowania prawa wymaga od sądu skorzystania ze swobody wynikającej z przyznanej mu władzy dyskrecjonalnej, niezbędne jest wskazanie konkretnych okoliczności, które – zdaniem stosującego prawo – decydują o tym, że w sprawie występują okoliczności uzasadniające odwołanie się do zwrotu niedookreślonego. Innymi słowy: problemem przy posługiwaniu się zwrotami niedookreślonymi jest właściwe i czytelne wskazanie okoliczności uzasadniających ich wystąpienie i sposób rozumienia *in concreto* przez podmioty, w których kompetencji leży posłużenie się tymi zwrotami. (...) Korelatem swobody (kompetencji, uprawnienia dyskrecjonalnego) do posługiwania się przez stosującego prawo takimi zwrotami nieostrymi jest zwiększony obowiązek perswazyjny, znajdujący wyraz w treści uzasadnienia. (...) Jednakże w takim wypadku problemem nie jest w ogóle posłużenie się zwrotami niedookreślonymi przez ustawodawcę, lecz sposób uczynienia użytku z przyznanej przezeń swoistej <<władzy dyskrecjonalnej>>, co znajduje wyraz w sposobie ucytelnienia decyzji i przekazaniu jej do publicznej wiadomości, a więc w treści uzasadnienia. Wynika z tego jednak, że problemem jest nie samo użycie przez ustawodawcę zwrotu o nieostrych konturach w tekście przepisu, lecz jego wykorzystanie przy odkodowaniu normy jednostkowego zastosowania.”

W świetle powyższego, kontrola treści zwrotu nieostrego może nastąpić jedynie poprzez pryzmat praktyki jego stosowania. To bowiem praktyka każdorazowo i na użytek konkretnej sprawy konkretyzuje treść owego zwrotu nieostrego.

Zgodnie z utrwalonym na tle art. 390 k. p. c. orzecznictwem Sądu Najwyższego, podjęcie uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne przedstawione przez sąd drugiej instancji, stanowi wyjątek od zasady samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd właściwy. Dlatego w orzecznictwie tym wskazuje się na konieczność ścisłej wykładni art. 390 k. p. c. (m. in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 21/08; z dnia 20 października 2009 r., sygn. akt III CZP 79/09; z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. akt III CZP 106/09; z dnia 22 czerwca 2016 r., sygn. akt III CZP 22/16). W konsekwencji, zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia nie może sprowadzać się do pytania o możliwy sposób rozstrzygnięcia sprawy. Nie jest bowiem rolą Sądu Najwyższego zastępowanie sądu pytającego w procesie decyzyjnym, obejmującym ocenę prawną stanowiącą podstawę rozstrzygnięcia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III CZP 14/05; z dnia 4 grudnia 2009 r., sygn. akt III CZP 101/09).

W postanowieniu z dnia 29 czerwca 2016 r. (sygn. akt III CZP 1016) Sąd Najwyższy wskazał, że „(...) przedstawiane na podstawie art. 390 § 1 k. p. c. zagadnienie prawne musi odpowiadać określonym wymaganiom. Zagadnienie między innymi musi obejmować wątpliwość prawną, której wyjaśnienie jest niezbędne do rozpoznania środka odwoławczego, co oznacza, że dla skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 390 § 1 k. p. c. konieczny jest związek między przedstawionym zagadnieniem prawnym a podjęciem decyzji co do istoty sprawy, na istnienie którego musi wskazywać jurydyczna spójność sformułowanego zagadnienia i jego uzasadnienia, a także nawiązanie w ogólnie postawionym pytaniu do stanu faktycznego sprawy (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r., III CZP 21/08, niepubl., z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 21/08, niepubl., z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 38/09, niepubl. i z dnia 12 sierpnia 2009 r., II PZP 8/09, niepubl.). Merytoryczna, wiążąca pomoc prawna Sądu Najwyższego, może nastąpić wyłącznie wtedy, kiedy zachodzi rzeczywista potrzeba wyjaśnienia poważnych wątpliwości

o decydującym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy, pozostających z tym rozstrzygnięciem w związku przyczynowym.”

Z kolei na gruncie art. 398⁹ § 1 pkt 1 k. p. c., zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądem, jeżeli skarżący jako przesłankę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazuje występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, to powinien zagadnienie to przedstawić przez jego sformułowanie z przytoczeniem przepisów prawa, na tle których ono powstało, przytoczyć argumenty prawne prowadzące do rozbieżnych ocen prawnych, a także wykazać, że jest to zagadnienie, którego rozwiązanie jest istotne nie tylko dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy, lecz także dla praktyki sądowej (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2001 r., sygn. akt II CZ 35/01; z dnia 3 października 2002 r., sygn. akt II CKN 447/01; z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt III CK 585/04; z dnia 4 sierpnia 2006 r., sygn. akt III CZ 47/06; z dnia 22 listopada 2007 r., sygn. akt I CSK 326/07; z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. akt I CSK 108/08; z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II CSK 179/12; z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt II CSK 600/13; z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. akt II CSK 382/15).

Instytucja tzw. przedsądu kasacyjnego, wprowadzona do procedury cywilnej w 2000 r., a następnie rozszerzona w 2005 r., ograniczyła dostęp do Sądu Najwyższego. Jednak utrzymanie w takim razie możliwie szerokiego katalogu przesłanek owego przedsądu –w tym przesłanki „istotnego zagadnienia prawnego” (por. zaskarżony przez wnioskodawców art. 398⁹ § 1 pkt 1 k. p. c.) – leży w interesie samych obywateli, poszerzając zakres spraw, w których strony postępowania cywilnego mogą doprowadzić do uruchomienia nadzwyczajnej kontroli wadliwego orzeczenia.

Na tle art. 441 § 1 k. p. k. według ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, zagadnienie prawne wyłonić się powinno podczas rozpoznawania środka odwoławczego. Musi ono ponadto wymagać zasadniczej wykładni ustawy, co oznacza, że zagadnienie to ma charakter ściśle prawny i dotyczy istotnego problemu interpretacyjnego, a więc przepisu lub przepisów, które są rozbieżnie interpretowane w praktyce sądowej lub wadliwie bądź niejasno sformułowane, a nadto dotyczą zagadnień ważnych, mających podstawowe znaczenie dla prawidłowego rozumienia i stosowania prawa. Wreszcie, istnieć musi

bezpośredni związek pomiędzy przedstawionym zagadnieniem a rozpoznawaną przez sąd odwoławczy sprawą. Innymi słowy, nawet istotne, rzeczywiste i wymagające zasadniczej wykładni problemy interpretacyjne muszą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia środka odwoławczego. Nie mogą być to więc, nawet ważne dla funkcjonowania prawa w praktyce, problemy o charakterze abstrakcyjnym (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1998 r., sygn. akt I KZP 16/98; postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt I KZP 20/06, z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt I KZP 10/07; z dnia 30 czerwca 2008 r., sygn. akt I KZP 14/08; z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt I KZP 16/10; z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt I KZP 19/15).

W zakresie dotyczącym art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym w postanowieniu składu siedmiu sędziów z dnia 27 stycznia 2009 r. (sygn. akt I KZP 24/08) Sąd Najwyższy stwierdził, że w odróżnieniu od przepisu art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym, który przewiduje możliwość wystąpienia, przez wskazane podmioty, z tzw. abstrakcyjnym zagadnieniem prawnym powstałym na tle rozbieżności w wykładni prawa przez sądy, przepis art. 59 tej ustawy dotyczy tzw. pytań konkretnych, a więc zagadnień pojawiających się przy rozpoznawaniu określonej sprawy w związku z poważnymi wątpliwościami co do wykładni przepisów mających zastosowanie w tej sprawie, a tym samym ich rozstrzygnięcie musi mieć znaczenie dla wydania orzeczenia w sprawie, w której wystąpiono z zagadnieniem prawnym. Sytuacja jest zatem podobna jak na gruncie art. 441 k. p. k., z tym że dotyczy innego układu procesowego, w jakim pojawia się to zagadnienie, a powodem wystąpienia są jedynie „poważne wątpliwości co do wykładni prawa” i to powzięte przez Sąd Najwyższy w procedurach określonych w art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym.

Jak wskazuje w powyższym kontekście M. Zbrojewska (por. „Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym”, LEX/el. 2014) „(...) między art. 59 ustawy o SN a art. 441 k. p. k. występują jedynie formalne różnice w określeniu przedmiotu uchwały. W ustawie o SN przesłanka przedmiotowa w postaci <<poważnych wątpliwości co do wykładni prawa>> została użyta z perspektywy organu rozstrzygającego, zaś w art. 441 § 1 k. p. k. określenie <<zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni prawa>> sformułowane zostało z punktu widzenia organu przedstawiającego zagadnienie. Z tego porównania wynika, że ustawodawca posłużył się odmiennymi zwrotami tylko i

wyłącznie dlatego, że chciał zaznaczyć, iż prawo zadawania pytań konkretnych mają różne podmioty, tym niemniej pomiędzy przesłankami przedmiotowymi zadawania pytań nie ma istotnych różnic merytorycznych. Sformułowanie <<poważny>> oznacza m. in. mający zasadnicze znaczenie, istotny, ważny, niebagatelny, znaczny, niemały. Z kolei <<zasadniczy>> to najważniejszy pod jakimś względem, dotyczący podstawowych spraw, zagadnień lub cech, wpływający w sposób istotny na coś, główny, fundamentalny, generalny. Z powyższego wynika, iż te różnice terminologiczne nie mają istotnego znaczenia.”

Na tle art. 187 § 1 P. p. s. a. w doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że „zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości” to kwestia prawna, której wyjaśnienie następuje trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych. Podstawą do przyjęcia, że wystąpiła przesłanka, określona art. 187 § 1 P. p. s. a., jest przede wszystkim pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. R. Hauser, A. Kabat, „Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych”, PiP z 2004 r., z. 2; uchwała NSA z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt FPS 2/04). Podstawą do uznania, że chodzi o poważne wątpliwości, może być także przypadek, gdy wątpliwości składu orzekającego NSA związane są z odstępieniem od ustalonego w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądu. W takim przypadku skład przedstawiający do wyjaśnienia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, musi podważyć dotychczasową wykładnię i wykazać na czym dana wątpliwość polega (por. postanowienia NSA: z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I FPS 3/05, z dnia 25 czerwca 2007 r., sygn. akt I FPS 1/07). Ponadto w świetle art. 15 § 1 pkt 3 i art. 187 § 1 P. p. s. a. przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powinno pozostawać w bezpośrednim związku merytorycznym i logicznym z rozpoznawaną sprawą sądowoadministracyjną. Tym samym skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawiający do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które wyłoniło się na tle konkretnego stanu faktycznego, powinien powiązać je z okolicznościami faktycznymi sprawy oraz z przepisami prawa, które w kontekście tych okoliczności stanowią źródło wątpliwości prawnych. Wątpliwości te muszą być „poważne”, a za takie uważa się wątpliwości obiektywne, dotyczące kwestii prawnych

o zasadniczym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy, w której powstały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 2344/14).

Zarówno przepisy prawne zawierające zwroty niedookreślone jak też przepisy nie zawierające takich zwrotów, powinny spełniać wymóg określoności wynikający z art. 2 Konstytucji RP. W przypadku przepisów prawa nie zawierających takich zwrotów dookreślenia ich treści powinien dokonywać sam ustawodawca, natomiast w przypadku zwrotów niedookreślonych, powinny to czynić organy stosujące prawo, co wynika z woli samego ustawodawcy. Dopiero bowiem w procesie sądowej wykładni i stosowania przepisów zawierających zwroty niedookreślone kształtuje się ich pełna określoność (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 25/08; z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że odwołanie się przez ustawodawcę w treści zaskarżonych przepisów do ogólnego pojęcia „zagadnienie prawne” było zabiegiem legislacyjnym prawidłowym i niezbędnym dla uelastycznienia tych przepisów, umożliwiającym właściwe ich funkcjonowanie w zróżnicowanych stanach faktycznych. Nie sposób zawnoczyć, jakiego rodzaju trudności i wątpliwości interpretacyjne co do właściwego rozumienia znaczenia danego przepisu pojawią się przy rozstrzygnięciu konkretnej sprawy. Jednocześnie pojęcie „zagadnienia prawnego”, do którego odwołują się kwestionowane przepisy na poziomie ustawowym zostało dookreślone w jedyny możliwy i racjonalny sposób, przez takie zwroty jak „budzące poważne wątpliwości”, „istotne”, „wymagające zasadniczej wykładni”. Zostało ono również w sposób nie budzący większych wątpliwości skonkretyzowane w przywołanym przykładowo orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Prowadzi to do wniosku, że zaskarżone przepisy art. 390 § 1 i 2 k. p. c., art. 398⁹ § 1 pkt 1 k. p. c., art. 398¹⁷ § 1 k. p. c., art. 441 § 1 i 2 k. p. k., art. 59 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 15 § 1 pkt 3 P. p. s. a. i art. 187 § 1 P. p. s. a. są zgodne z zasadą określoności wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Przy ogólnie aprobowanych technikach wykładni zarówno Sąd Najwyższy jak też Naczelny Sąd Administracyjny ustalił bowiem zakres pojęcia „zagadnienie prawne”.

Druga grupa zarzutów zawartych we wniosku dotyczy niezgodności art. 390 § 1 i 2 k. p. c., art. 398¹⁷ § 2 i 3 w zw. z art. 398¹⁷ § 1 k. p. c., art. 441 § 3 i 5 w zw. z art. 441 § 1 i 2 k. p. k., art. 187 § 2 i 3 w zw. z art. 187 § 1 P. p. s. a. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, a także niezgodności art. 398⁹ § 1 pkt 1 k. p. c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Problemy konstytucyjne identyfikowane przez wnioskodawców na tle tych przepisów dotyczą tego, że poprzez związanie sądu uchwałą podjętą przez Sąd Najwyższy (Naczelny Sąd Administracyjny) dochodzi do naruszenia art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym sędziowie podlegają Konstytucji i ustawom, a zatem przy orzekaniu nie mogą być związani innego rodzaju dyrektywami, niezależnie od tego, czy pochodzą one od organu sądowego czy też organu pozasądowego. Ponadto według wnioskodawców poprzez ingerencję w danej sprawie za pomocą wiążącej uchwały dochodzi do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Teza wnioskodawców o rzekomym wkraczaniu przez Sąd Najwyższy (Naczelny Sąd Administracyjny) w sędziowską niezawisłość (do tego jako sąd „niewłaściwy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), nie dość, że nie została przekonująco objaśniona odwołaniem się do judykatury, to pozostaje w oczywistej sprzeczności z ustabilizowanym orzecznictwem sądowym. W procedurach uregulowanych zaskarżonymi przepisami, Sąd Najwyższy (Naczelny Sąd Administracyjny) nie dokonuje oceny prawnej stanu faktycznego sprawy (nie dokonuje tzw. subsumpcji, nie rozstrzyga sporu), ale jedynie wyjaśnia treść konkretnego przepisu – i to w sposób oderwany od okoliczności danej sprawy. „Zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu powinno być postawione ogólnie i abstrakcyjnie tak, by mogło być rozpatrywane w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego, celem udzielenia odpowiedzi uniwersalnej, która nie może zastępować rozstrzygnięcia sprawy” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2002 r., sygn. akt III CZP 66/02, niepubl.). Zgodnie z jednolitym orzecznictwem, „zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia nie może sprowadzać się do pytania o możliwy sposób rozstrzygnięcia sprawy” (wśród wielu innych postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 7 września 2000 r. sygn. akt I KZP 27/00; z dnia 15 października 2002 r. sygn. akt III CZP 66/02; z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III CZP 14/05; z dnia 4 grudnia 2009 r., sygn. akt III CZP 101/09; z dnia 30 września 2010 r., sygn.

akt I KZP 17/10; z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt III SZP 1/17; postanowienie NSA z dnia 14 listopada 2011 r., sygn. akt II FPS 7/20).

Zarzutów powyższych nie można podzielić, oparte są one bowiem na fragmentarycznym odczytaniu Konstytucji RP. Wnioskodawcy odwołali się do zasady niezawisłości sędziowskiej oraz prawa do sądu, pozostawiając poza polem swoich rozważań treść art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Gdyby konsekwentnie przyjąć, jak chcą tego wnioskodawcy, że przekazywanie przez sądy zagadnień prawnych do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu jest konstytucyjnie niedopuszczalne, to w sprawach, w których w świetle obowiązującego prawa skarga kasacyjna czy też kasacja jest niedopuszczalna (por. art. 398² k. p. c., art. 519¹ k. p. c., art. 523 § 2 i 3 k. p. k.), Sąd Najwyższy w ogóle nie sprawowałby nadzoru nad działalnością sądów w zakresie orzekania, co stanowiłoby oczywiste naruszenie art. 183 ust. 1 Konstytucji RP.

Realizacja przez Sąd Najwyższy nadzoru judykacyjnego określonego w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP odbywa się w dwóch podstawowych formach, tj. rozpoznawaniu środków odwoławczych od orzeczeń sądowych oraz podejmowaniu uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2016 r. (sygn. akt P 126/15) „nadzór judykacyjny określa pozycję ustrojową Sądu Najwyższego w systemie władzy sądowniczej oraz gwarantuje prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i sądy wojskowe. Wykonywanie tego nadzoru przez Sąd Najwyższy ma również gwarantować prawidłową realizację prawa do sądu. (...) Wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do uzyskania sądowego rozstrzygnięcia i prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki uzasadniają odrzucenie takiego rozumienia sędziowskiej niezawisłości, zgodnie z którym sędzia w zakresie orzekania byłby związany tylko Konstytucją oraz ustawą i orzeczeniami Sądu Najwyższego. Formuła związania Konstytucją oraz ustawą dotyczy w pierwszej kolejności aktów powszechnie obowiązujących. Art. 178 ust. 1 Konstytucji wyraża natomiast zakaz związania sędziego w

procesie orzekania aktami konkretno-indywidualnymi. Wyjątki od tego zakazu przewidziane są w art. 176 ust. 1 Konstytucji (tok instancji) i art. 183 ust. 1 Konstytucji (nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego).”

W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zasada niezawisłości sędziowskiej ma bezwzględny charakter w odniesieniu do sytuacji nieobejmujących relacji między sądami niższej instancji i wyższej instancji, które rozpoznają konkretną sprawę cywilną, ani konsekwencji nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego, o którym mowa w art. 183 ust. 1 Konstytucji. Nadzór judykacyjny nad działalnością sądów powszechnych <<w zakresie orzekania>> ma znaczenie bardziej abstrakcyjne, ponieważ wykracza poza tok instancji, w którym rozpoznawana jest konkretna sprawa cywilna. Nie jest ograniczony występowaniem postępowania, które w danej sprawie może być prowadzone ponownie przez sąd pierwszej instancji po uchyleniu orzeczenia przez sąd drugiej instancji w następstwie rozpoznania środka zaskarżenia, do którego to zaskarżenia każda strona ma konstytucyjne prawo. Wartością leżącą u podstaw ustanowienia nadzoru w zakresie orzecznictwa sprawowanego przez Sąd Najwyższy jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa w skali całego systemu wymiaru sprawiedliwości funkcjonującego w interesie publicznym.”

Według W. Sanetry (por. „Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jej zapewnieniu”, Przegląd Sądowy z 2013 r., Nr 7-8, s. 13) „powinność Sądu Najwyższego zapewniania jednolitości orzecznictwa sądowego jest nie tylko jego obowiązkiem ustawowym (wynikającym z ustawy o Sądzie Najwyższym), ale także konstytucyjnym, zawartym immanentnie w jego powinności nadzorowania sądów niższej instancji.”

W świetle powyższego nie powinno budzić wątpliwości to, że rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy zagadnień prawnych mieści się w wynikającym z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP sprawowaniu nadzoru nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych i sądów wojskowych. Zapewnieniu jednolitości orzecznictwa w obrębie samego Sądu Najwyższego służą zaś zagadnienia prawne przedstawiane w trybie art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym. Ten sam cel realizują zagadnienia prawne przedstawiane przez Naczelny Sąd

Administracyjny do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu (art. 187 § 1 P. p. s. a.).

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że niezawisłość sędziowska ma służyć ochronie władzy sądowniczej przed działaniami czynników pozostających na zewnątrz władzy sądowniczej. Inaczej natomiast należy oceniać relacje wewnętrzne zachodzące pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy sądowniczej. Z samej istoty nadzoru, również tego, o jakim mowa w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, wynika konieczność podporządkowania, określona jako „związanie sądu w danej sprawie” (por. art. 390 § 2 k. p. c., art. 398¹⁷ § 2 k. p. c., art. 441 § 3 k. p. k., art. 187 § 2 P. p. s. a.). Brak związania w tym przypadku uchwałami podejmowanymi w wyniku rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy (Naczelny Sąd Administracyjny) w praktyce czyniłby nadzór judykacyjny iluzorycznym, uniemożliwiając Sądowi Najwyższemu wykonywanie jego podstawowej funkcji. Stanowiłoby to zarazem zagrożenie dla realizacji prawa do sądu i rodziłby obawy o jednolitość orzecnictwa sądowego. Wartość ta nie ma zaś charakteru abstrakcyjnego, ale służy przede wszystkim zapewnieniu prawnego bezpieczeństwa obywateli i poszanowaniu ich wolności i praw. Dlatego niezbędne jest zachowanie w systemie prawnym skutecznych i sprawnie działających instrumentów zapewniających ujednolicenie orzecnictwa, i to już na możliwie wczesnym etapie, w toku rozpatrywania indywidualnej sprawy obywatela – a nie dopiero po upływie dłuższego czasu po jej zakończeniu, po wykształceniu się rozbieżnych linii orzecznich, jak ma to np. miejsce przy tzw. pytaniach abstrakcyjnych (por. art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 15 § 1 pkt 2 P. p. s. a.). Brak jednolitości orzecnictwa sądowego powodowałby natomiast, że w takich samych sprawach (a więc opartych na jednakowej podstawie faktycznej i prawnej) zapadałyby różne rozstrzygnięcia. Ten stan rzeczy w oczywisty sposób prowadziłby do naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

Zagadnienia prawne przedstawiane do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu (Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu) stanowią w świetle powyższego jedną z proceduralnych gwarancji sprawiedliwości i pewności prawa. Oznacza to, że ich wyeliminowanie z obrotu prawnego nie tylko nie służyłoby zapewnieniu sprawiedliwego prawa do sądu, czego oczekują wnioskodawcy, lecz prowadziłoby do pogłębienia

niesprawiedliwości i nieprzewidywalności orzecznictwa sądowego. W sposób oczywisty prowadziłyby to więc i do naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Konsekwencje wyeliminowania mechanizmów korygujących (nieuniknione) niespójności systemu prawnego, a zaprojektowanych w zaskarżonych przepisach, w istocie rzeczy bezpośrednio obciążąłyby zaś wyłącznie samych obywateli. Doprowadzenie do wewnętrznej spójności systemu prawnego przez organy stosujące prawo trwałoby nieporównanie dłużej, a niezbędny rozwój prawa odbywałby się wówczas nieproporcjonalnym kosztem poświęcenia konstytucyjnych wolności i praw potencjalnie każdej osoby, której indywidualna sprawa musi zostać rozstrzygnięta w drodze sądowej.

Mając na uwadze te okoliczności, prezentuję stanowisko jak na wstępie niniejszego pisma.