

Cytowanie

CHICAGO: A. Młynarska-Sobaczewska, Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 2, s. 271–278, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.02.19>

APA: Młynarska-Sobaczewska, A. (2024), Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2, s. 271–278, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.02.19>

Anna Młynarska-Sobaczewska

ORCID ID: 0000-0003-3029-2836

Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

E-mail: anka.sobaczewska@gmail.com

**Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23**

Słowa kluczowe: kontrola konstytucyjności, zasada skargowości, prawotwórcza rola sądów konstytucyjnych

Keywords: judicial control, accusatorial procedure, law-making role of constitutional courts

Streszczenie

Komentarz dotyczy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2024 r., w którym Trybunał dokonał samoistnej kontroli i uznania za niekonstytucyjny przepisu ustawy o Trybunale Stanu z powodu szczególnej wykładni pominięcia prawodawczego. W tekście wskazane są zarzuty wobec takiego rozstrzygnięcia oraz zarysowane konsekwencje tego rodzaju odstępstwa od zasady skargowości.

Abstract**Gloss to the Judgment of the Constitutional Court
of January 11, 2024, file ref. no. K 23/23**

The commentary concerns the judgment of the Constitutional Tribunal of January 11, 2024, in which the Tribunal performed a self-consistent review and declared as unconstitutional a provision of the Law on the State Tribunal due to a particular interpretation of a legislative omission. The text indicates the objections to such a ruling and outlines the consequences of such a departure from the principle of accusatorial procedure.

✱

Trybunał Konstytucyjny 11 stycznia 2024 r.¹ rozstrzygnął sprawę dotyczącą procedury pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP i orzekł o niekonstytucyjności trzech przepisów ustawy o Trybunale Stanu,² to jest: art. 11 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 13 ust. 1a, art. 13 ust. 1a w części, w jakiej odsyła do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy oraz art. 13 ust. 1b. Mimo *explicite* i *implicite* wyrażanego braku uznania orzeczeń Trybunału w aktualnym składzie w polskiej praktyce ustrojowej oraz kwestionowania statusu sądu konstytucyjnego przez ETPC i TSUE, orzeczenie to zasługuje na uwagę konstytucjonalisty z jednego powodu, to jest z racji bezprecedensowego zakresu rozstrzygnięcia poza granicami wniosku.

Postępowanie zostało zainicjowane przez grupę posłów, którzy zarzucili normom wynikającym z art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu niezgodność z art. 42 ust. 3 w zw. z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; zaś w zakresie, w jakim norma ta dotyczy Prezesa Narodowego Banku Polskiego niezgodność z art. 227 Konstytucji RP oraz art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³, a także art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4 do Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie Statutu Europejskiego Systemu

¹ Wyrok opublikowany w Dzienniku Ustaw – Dz.U. 2024 poz. 95. Do wyroku zdanie odrębne dotyczące pkt 3 zgłosili sędziowie TK Bartłomiej Sochański i Rafał Wojciechowski.

² Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. 2022 poz. 762).

³ Dz.U. 2004 poz. 864/2, ze zm.

Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego⁴; oraz niezgodność art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim me przewiduje większości kwalifikowanej w odniesieniu do postawienia w stan oskarżenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego z art. 227 Konstytucji RP oraz art. 130 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 7 i art. 14 ust. 2 Protokołu nr 4. Prokurator Generalny przedstawił 12 grudnia 2023 r. stanowisko, w którym zgodził się w pełni ze stanowiskiem wyrażonym we wniosku (stanowisko zostało zmodyfikowane pismem z 10 stycznia 2024 r.).

Trybunał orzekł, że dwa pierwsze z tych przepisów, w zakresie, w jakim umożliwiały zawieszenie w czynnościach Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wskutek podjęcia przez Sejm uchwały bezwzględłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, są niezgodne z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; zaniechał tym samym kontroli z punktu widzenia norm traktatowych.

W pkt 3 rozstrzygnięcia Trybunał orzekł, że art. 13 ust. 1b ustawy o Trybunale Stanu „wskutek pominięcia odesłania do art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1” jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 227 ust. 2 w związku z art. 227 ust. 3 Konstytucji. Z komunikatu ogłoszonego po wydaniu orzeczenia wynika, że Trybunał stwierdził, że wszystkie trzy uznane za niekonstytucyjne normy są powiązane ze sobą, a zasada niezależności Narodowego Banku Polskiego i ochrona statusu jego Prezesa wymaga ustanowienia procedury inicjowania pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu przez uchwałę Sejmu większością kwalifikowaną, a nie większością bezwzględną, jak wynika z dotychczasowej treści art. 13 ust. 1 a ustawy.

Glosa nie dotyczy *meritum* rozstrzygnięcia, to jest analizy argumentacji Trybunału⁵. Skomentowane zostanie jedynie bezprecedensowe rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności przepisu poza granicami wniosku – taki właśnie charakter ma pkt 3 dotyczący niekonstytucyjności art. 13 ust. 1 b UTS.

⁴ Dz.Urz.UE C 202/1 z 7 czerwca 2016 r.

⁵ Z uwagi na ograniczenia objętości glosa nie dotyczy m.in. zagadnienia zastosowania formuły „pominięcia prawodawczego” w pkt 3 oraz wskazania skutków wyroku, choć obie kwestie są niezwykle interesujące i warte omówienia.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁶ (dalej UTK) Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. Zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli)⁷. Ten przepis wyraża jedną z podstawowych zasad procesu: zasadę skargowości⁸, czyli zakazu orzekania ponad żądanie, znaną od czasów Dioklecjana jako *ne eat iudex ultra petita partium*⁹. Zasada zgodnie z którą określenie zakresu żądania orzekania należy do wszczynającego podmiotu jest kluczowa z punktu widzenia procesu, pozycji bezstronnego sądu i przesądza o sensie zasady kontrydiktoryjności. Sąd nie może orzec co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie, co oznacza, że obie strony mają jasność co do zakresu w jakim musi bronić i argumentować swoje stanowisko, a także co do alternatyw rozstrzygnięcia. Wszelkie wyjątki od tej zasady są wprost uregulowane i nieliczne.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym takie wyjątki również reguluje – jest to po pierwsze możliwość sygnalizowania przez Trybunał Sej-

⁶ Ustawa z 30 listopada 2016 r. (Dz.U. 2019, poz. 2393).

⁷ Podobnie poprzednio obowiązujący art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym brzmiał: „Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi”.

⁸ Zasada skargowości w procesie cywilnym ujmowana jest szerzej jako zasada dyspozycyjności i swobodnej inicjatywy stron: sfery panowania stron nad prowadzeniem procesu w zakresie jego wszczynania i podnoszenia roszczeń – A. Oklejak, R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności w postępowaniu przed sądem polubownym*, „Kwartalnik ADR” 2011, nr 4 (16), s. 39–40. Ta nazwa dotyczy jednak roszczeń z zakresu prywatnego, tymczasem w procedurze karnej zakaz orzekania ponad skargę uprawnionego podmiotu określa się mianem skargowości. Mimo zatem, że zgodnie z art. 36 ustawy o organizacji TK do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy kpc, ze względu na publicznoprawny charakter postępowania bardziej stosowne jest używanie terminologii z zakresu prawa publicznego.

⁹ K. Amielańczyk, *Zasada skargowości i zakaz orzekania ponad żądanie stron w procesie rzymskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, z. 33, J. Misztal-Konecka, *Zakaz wyrokowania ponad żądanie strony („Ne eat iudex ultra petita partium”)*. Rzymskie tradycje i współczesne regulacje polskiego procesowego prawa cywilnego, „Zeszyty Prawnicze” 2012, t. 12, nr 4, s. 41–42.

mowi i Senatowi i innym organom stanowiącym prawo istnienia uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego (art. 35 ust. 1 UTK) oraz (budząca pewne wątpliwości w doktrynie co do swego zakresu)¹⁰ kompetencja badania z urzędu wadliwości proceduralnej, to jest trybu i kompetencji do wydania aktu prawodawczego zgodnie z art. 68 UTK. W okolicznościach niniejszej sprawy nie zachodziła żadna z takich sytuacji.

Jest natomiast pewna formuła orzecznicza, którą Trybunał zwykł klasyfikować jako stosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*, pozwalająca wyjść poza granice sformułowane w petitum wniosku, pytania lub skargi. Trybunał wyjaśnił ją w wyroku z 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, wskazując, że „przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z tych przepisów wynikającą, co do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. Jeżeli natomiast wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (nie wskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna”. Formuła ta nakazuje tym samym „odczytać” zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym¹¹.

¹⁰ Wyroki TK: z 24 czerwca 1998, r. sygn. akt K 3/98, z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07, z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08, z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09. M. Wiącek, M. Zubik, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4 (93) s. 43, K. Wojtyczek, *Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim TK*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1 (54), s. 31–35, A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 188, Konstytucja RP Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1142.

¹¹ Tak w postanowieniach TK z: 26 lutego 2014 r., sygn. akt K 52/12 i z 7 marca 2017 r., sygn. akt K 40/13. Trybunał sięgał wielokrotnie do tej formuły rozszerzając zakres kontroli w odniesieniu do norm wzorcowych m.in. w wyrokach: z 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98, z 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00; 31 stycznia 2005 r., sygn. akt P 9/04, a także sygn. akt P 19/01. Podobnie czynił w sprawach skarg konstytucyjnych w sprawach: sygn. akt SK 12/12, w orzeczeniach z 21 października 2008 r., sygn. akt SK 51/04, 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 22/09, 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07 i z 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01.

W niektórych sprawach Trybunał formułę tę zastosował, aby objąć zakresem orzekania przepisy wprost niezakwestionowane przez wnioskodawcę albo skarżącego. Tak uczynił m.in. w wyroku z 19 marca 2001, sygn. akt K 32/00, stwierdzając, wszakże, że przepisy objęte kontrolą nie są niezgodne z wzorcami konstytucyjnymi. Pogląd o dopuszczalności tego rodzaju rozszerzenia kontroli został powtórzony m.in. w wyroku z 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06, dotyczyło to jednak sytuacji, w której wniosek dotyczył zbadania konstytucyjności przepisu w określonym zakresie, zaś w sentencji Trybunał zrezygnował z formuły zakresowej. Uczynił tak również w wyroku z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; tym razem posłużyło to do modyfikacji w zakresie formalnym: wniosek dotyczył przepisów nowelizujących, a w sentencji mowa jest o przepisach nimi znowelizowanych. Tym samym doszło do rekonstrukcji norm badanych przez Trybunał z zachowaniem tożsamości treści.

W ostatnich latach Trybunał także sięgał do tej formuły¹². Taka ingerencja w petitum wniosku jest, zdaniem TK możliwa, gdy nie zostały w nim wiernie oddane zarzuty skutecznie sformułowane i udowodnione w uzasadnieniu wniosku¹³, natomiast nie może znaleźć zastosowania w wypadku przeprowadzenia błędnej wykładni danego przepisu lub jej całkowitego braku¹⁴.

Jednak w glosowanym orzeczeniu Trybunał zdecydowanie poza granice, które sam określił zdecydował się wykroczyć, orzekając o przepisie, którego po pierwsze we wniosku nie ma i być nie mogło, bowiem dotyczy on – z woli ustawodawcy – innych podmiotów niż objęty zaskarżeniem przepis dotyczący Prezesa NBP. Co prawda we wniosku osią argumentacji jest brak wymogu większości kwalifikowanej dla postawienia prezesa NBP w stan oskarżenia, niemniej wnioskodawcy nie przesądzają o tym, jaka większość kwalifikowana powinna mieć tu zastosowanie. Trybunał po przez formułę pkt 3 sentencji o tym zadecydował, uznając, że art. 13 ust. 1b ustawy, wskutek pominięcia odesłania do prezesa NBP art. 1 ust. jest niezgodny z art. 227 Konstytucji – tym samym uznając, że ma tu zastosowanie właśnie większość 3/5, jak w przypadku podmiotów objętych dyspozycją art. 13 ust. 1b.

¹² Wyrok TK z 27 lipca 2021 r., sygn. akt K 10/18, postanowienie TK z 1 lipca 2021 r., sygn. akt SK 17/16.

¹³ Postanowienie TK z 19 października 2021 r., sygn. akt SK 72/20.

¹⁴ Wyrok TK z 12 lipca 2022 r., sygn. akt SK 13/20.

Jest to nie tylko działanie *contra legem*, wbrew normie z art. 67 UTK i sprzeczne z zasadą skargowości, gwarancji zdystansowania się sądu od żądań strony inicjującej postępowanie, bezstronności i równości broni przed tym organem. Ta zasada ma jednak w postępowaniu konstytucyjnym szerszy wymiar ustrojowy. Pozostaje ona ściśle związana z zasadą podziału władzy, w szczególności zaś strzeżeniem delikatnej granicy między ustawodawcą a sądem konstytucyjnym, zdolnym usunąć z systemu prawa normę przez legislatywę wydaną¹⁵. Zakaz orzekania ponad wnioski może doprowadzić do zachwiania równowagi i hamowania władz poprzez wkroczenie Trybunału w sferę legislacji i omawiane orzeczenie jest tego doskonałym przykładem. Trybunał nie uszanował swobody ustawodawcy, który – nie przesądzając w tym miejscu, czy naruszył w art. 13 ust. 1a UTS zasadę niezależności banku centralnego i jego prezesa – ma prawo zdecydować, jaką większością można postawić prezesa NBP w stan oskarżenia. Trybunał zdecydował o tym samodzielnie, ignorując kompetencje władzy ustawodawczej. Zasada zakazu orzekania ponad żądanie w postępowaniu przed Trybunałem jest (albo była) czymś więcej niż gwarancją procesową – wyznacza także granice ingerencji Trybunału Konstytucyjnego w sferę życia politycznego, których przestrzeganie stało się ostatnio niepraktykowane.

Literatura

- Amielińczyk K., *Zasada skargowości i zakaz orzekania ponad żądanie stron w procesie rzymskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, z. 33.
- Mączyński A., Podkowik J., *Komentarz do art. 188 [w:] Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Misztal-Konecka J., *Zakaz wyrokowania ponad żądanie strony* („*Ne eat iudex ultra petita partium*”). *Rzymskie tradycje i współczesne regulacje polskiego procesowego prawa cywilnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2012, t. 12, nr 4.
- Oklejak A., R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności w postępowaniu przed sądem polubownym*, „Kwartalnik ADR” 2011, nr 4 (16).

¹⁵ K. Wojtyczek, *op.cit.* s. 40. Nie do pominięcia jest tu też ingerencja w procesy polityczne, bowiem trudno uniknąć wrażenia, że tempo rozstrzygnięcia sprawy nie jest przypadkowe (wniosek wpłynął 29 listopada 2023 r.).

Wiącek M., Zubik M., *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przeгляд Sejmowy” 2009, nr 4 (93).

Wojtyczek K., *Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim TK*, „Przeгляд Sejmowy” 2003, nr 1.