

Po co Trybunał, który nie orzeka - sądy biorą sprawy we własne ręce

<https://www.prawo.pl/kadry/jak-tk-rozpoznaje-pytania-prawne-w-sprawach-waznych-dla-obywateli,522846.html>

Grażyna J. Leśniak

Data dodania: 30.08.2023



Drastycznie spadła liczba pytań prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego - w 2022 r. złożono ich zaledwie 12. Bywa, że w sądach zawieszonych jest po kilkaset spraw, w oczekiwaniu na werdykt TK. Bezwład Trybunału powoduje, że sądy coraz częściej same orzekają o konstytucyjności przepisów - wskazują prawnicy. I uważają to za bardzo dobry trend.

Zgodnie z art. 177 par. 1 pkt 3(1) Kodeksu postępowania cywilnego, sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym albo Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. I z tej możliwości sądy dotąd korzystały. Co więcej, wiele z nich nie kierowało kolejnego pytania dotyczącego tego samego zagadnienia prawnego, tylko czekało na rozstrzygnięcie pytania, które wcześniej do TK wpłynęło. Począwszy od 2016 r., kiedy prezesem Trybunału Konstytucyjnego została Julia Przyłębska, a rządząca większość stopniowo zaczęła lokować w nim kolejnych, wskazanych przez siebie sędziów,

liczba kierowanych do TK pytań prawnych drastycznie spadła. I zamiast kilkudziesięciu czy nawet ponad stu pytań prawnych wysyłanych rocznie do TK (np. w 2008 r. – 121, w 2015 r. – 135), do Trybunału wpływa ich teraz zaledwie... kilkanaście (patrz tabelki na końcu).

- Po pierwsze, sądy nie składają pytań prawnych do Trybunału, bo już uważają, że to nie ma sensu. Trzeba bowiem długo czekać na rozstrzygnięcie i zawieszenie sprawy do niczego nie prowadzi. Ta statystyka jest więc przymusowo zafałszowana, bo nie ma tylu pytań prawnych, ile było przy normalnie działającym Trybunale. Po drugie – sądy rzeczywiście uważają, że nie ma co pytać Trybunału o zbadanie konstytucyjności danego przepisu, na podstawie którego sąd ma orzekać. Bo sąd dochodzi do wniosku, że w przypadku bezwładności tego organu należy rzeczywiście dokonać wykładni prokonstytucyjnej i orzec merytorycznie - mówi serwisowi Prawo.pl prof. dr hab. Marek Chmaj, radca prawny, konstytucjonalista, wykładowca na SWPS. Jego zdaniem, jest to dobra tendencja, bo stosuje się przepisy Konstytucji bezpośrednio, chyba że sama ustawa zasadnicza wskazuje inaczej. I, jak podkreśla, sądy mogą legalnie, zgodnie z prawem orzekać.

Ilu obywateli czeka aż Trybunał orzeknie w ich sprawie?

Pytania prawne, jakie wpływają do Trybunału Konstytucyjnego to przysłowiowy wierzchołek góry lodowej. O wiele bardziej interesująca jest liczba spraw, jakie w sądach powszechnych zostały zawieszono w oczekiwaniu na dane orzeczenie TK. Ustalenie ich liczby wcale nie jest takie proste i oczywiste, bo nie zawsze jedno pytanie prawne równa się jedna sprawa obywatela będącego osobą fizyczną czy przedsiębiorcą. Sądy kierując się bowiem tzw. ekonomią postępowania, zawieszają prowadzone przez siebie postępowania w oczekiwaniu na wyrok w innej sprawie, która zawisła przed Trybunałem, a dotyczy tego samego zagadnienia prawnego.

Szybko jednak okazało się, że ustalenie ilu Polaków czeka na wyrok sądu konstytucyjnego, by wreszcie móc usłyszeć wyrok w swojej indywidualnej sprawie i ile (lat) najdłużej trwa to oczekiwanie, nie jest takie proste. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało nas, że nie posiada takich danych.

Zapytaliśmy więc o to, jak wyglądała sytuacja w latach 2015-2022 kilka największych sądów okręgowych w kraju. Dane przekazano nam na koniec maja i początek czerwca br.

- Niestety odpowiedź na pytanie nie może być precyzyjna, ponieważ nie są prowadzone żadne statystyki dotyczące tego zagadnienia. Mogę zatem udzielić odpowiedzi tylko na podstawie informacji przekazanych przez poszczególne sądy rejonowe i wydziały Sądu Okręgowego w Warszawie, a podstawą tych informacji były jedynie dane uzyskane na podstawie pamięci sędziów i pracowników – przekazała nam na wstępie sędzia Sylwia Urbańska, rzecznik prasowy ds. cywilnych Sądu Okręgowego w Warszawie. Jak podała, w omawianym okresie sądy rejonowe w obszarze właściwości SO w Warszawie skierowały 9 pytań do Trybunału Konstytucyjnego. W 50 sprawach prowadzonych w sądach rejonowych zostało wydane postanowienie o zawieszeniu postępowania, z czego 6 spraw nadal pozostaje zawieszonych. Sąd Okręgowy w Warszawie skierował 97 pytań do TK, a postępowanie zostało zawieszone w 137 sprawach, z czego 6 spraw nadal pozostaje zawieszonych. - Zaznaczam, że są to liczby orientacyjne – dodała.

Z kolei Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie skierował do TK pytania prawne w 8 sprawach (w 2020 r. - 1, w 2015 - 7). Natomiast aż 199 spraw zostało zawieszonych w związku z pytaniami prawnymi zadanymi przez inne sądy, ale dotyczącymi przepisów istotnych w rozpoznawanych przez niego: w 2018 – 2 i w 2019 r. - 2 + 195 (195 spraw dot. sprawy P 4/18 w TK w zw. z pytaniem prawnym zadanym przez SO w Warszawie w sprawie o sygn. XIII1 U 326/18). TK nadal nie rozpatrzył pytania prawnego w tej sprawie.

Jeśli zaś chodzi o sądy rejonowe, pozostające we właściwości SO Warszawa-Praga w Warszawie, to zawiesiły one 2 sprawy. Jedno z pytań prawnych wciąż czeka na rozpoznanie przez TK. Natomiast w związku z pytaniami prawnymi zadanymi przez inne sądy, ale dotyczącymi przepisów istotnych w rozpoznawanych przez SO Warszawa-Praga w Warszawie sprawach, sądy rejonowe zawiesiły 40 spraw, z których 28 nadal jest zawieszonych, bo TK dotąd nie rozpatrzył danego pytania prawnego. Najstarsze pytanie prawne skierowane przez sąd rejonowy, które do dziś nie zostało rozstrzygnięte przez TK pochodzi z 2017 r.

W przypadku Sądu Okręgowego w Gdańsku, jak poinformował nas sędzia Łukasz Ziola, rzecznik prasowy ds. cywilnych SO w Gdańsku, wystosowano 1 pytanie prawne do TK w 2015 r., odpowiedź uzyskano w 2016 r., w związku z tym postępowanie było zawieszone w 1 sprawie. Z powodu pytania prawnego innego sądu zawieszono 2 postępowania, pierwsze było zawieszone w latach 2015-2016 r., drugie pozostaje zawieszone od 2017 r. do chwili obecnej z powodu pytania prawnego w sprawie P 10/16. W przypadku sądów rejonowych okręgu

gdańskiego w 2015 r. wystosowano łącznie 18 pytań prawnych i w tym samym roku uzyskano odpowiedź z TK. Jeszcze 1 pytanie prawne skierowano do TK w 2020 r., a w 2021 r. TK umorzył postępowanie w tej sprawie.

- W związku z pytaniem prawnym w sprawie P 10/16 w sądach rejonowych pozostaje zwieszonych do chwili obecnej łącznie 16 spraw, postępowania były zawieszane w różnych latach począwszy od 2016 r. Dodatkowo z powodu pytania prawnego innego sądu w 2015 r. zawieszono 1 sprawę do 2017 r., 2 sprawy w 2016 r. do 2017 r., 8 spraw w 2019 r. i 2 sprawy w 2020 r. W przypadku spraw zawieszonych w 2019 r. i 2020 r. wszystkie one zostały już prawomocnie zakończone (brak danych dot. daty podjęcia postępowania) - przekazał sędzia Łukasz Ziola.

Sędzia Tomasz Kosmalewicz, wiceprezes Sądu Okręgowy w Poznaniu, poinformował nas, że sąd ten zadał 4 pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego i w związku z tym zawiesił cztery sprawy. Natomiast w związku z pytaniami prawnymi zadanymi przez inne sądy, ale dotyczącymi przepisów istotnych w rozpoznawanych przez ten sąd sprawach, zawiesił 337 spraw, z czego 120 nadal jest zawieszonych, bo TK dotąd nie rozpoznał pytania prawnego.

W Katowicach tamtejszy Sąd Okręgowy skierował do Trybunału pytania prawne w 2 sprawach, w których następnie zawieszono postępowanie. W obu przypadkach pytania prawne zostały rozstrzygnięte, postępowania podjęte i zakończone. - W związku z pytaniami prawnymi kierowanymi do TK przez inne sądy, w latach 2015-2022 w 103 sprawach Sądu Okręgowego w Katowicach postępowanie zostało zawieszono w trybie art. 177 par. 1 pkt 3(1) K.p.c. We wszystkich tych sprawach postępowanie zostało podjęte i sprawy zostały zakończone, co wynikało ze stanowiska sądu II instancji, pomimo tego, że TK w 92 przypadkach nie odpowiedział na zadane pytania prawne – poinformował SSO Jacek Krawczyk, rzecznik prasowy SO Katowice ds. karnych.

Z kolei Sąd Okręgowy w Krakowie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych skierował 1 pytanie do TK i w związku z tym 1 sprawa zawieszona. – W tamtejszym wydziale odnotowano 179 zawieszonych, związanych z pytaniami prawnymi zadanymi przez inne sądy (SO w Warszawie P 4/18 oraz SO w Krakowie P 10/20). Pytanie prawne zadane przez SO w Krakowie zostało rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny – poinformowała sędzia Beata Górszczyk, rzecznik prasowy Sądu Okręgowego w Krakowie. I dodała, że najstarsze pytanie prawne, jakie zostało skierowane przez sąd, a które do dziś nie zostało rozstrzygnięte przez TK (tzn. postępowanie przed TK wciąż trwa)

zostało wydane 5 lipca 2019 r. i nie dotyczy ono trybu art. 177 par. 1 pkt 3(1) K.p.c.

Sądy wzięły sprawy w swoje ręce, do czego mają konstytucyjne prawo

Dr Paweł Sadowski z Katedry Prawa Konstytucyjnego UMCS w Lublinie jest zdania, że sytuacja dotyczy przede wszystkim sądów administracyjnych i kierowanych przez nie pytań prawnych dotyczących spraw z zakresu szeroko rozumianego prawa administracyjnego, a zwłaszcza kwestii kar pieniężnych i zobowiązań podatkowych. Problem zaś ma trzy płaszczyzny. – **Po pierwsze** wynika to z wątpliwości odnośnie kognicji samego Trybunału Konstytucyjnego: czy TK jest sądem w rozumieniu prawa krajowego i prawa europejskiego *vide* spełnia kryterium niezależności sądu i niezawisłości sędziów oraz wątpliwości co do jego obsady - kwestia dublerów, wyboru prezesa etc. **Po drugie**, wątpliwości dotyczące działania Trybunału spowodowały stosowanie przez sądy kontroli konkretnej i przejście do orzekania w oparciu chociażby o art. 178 Konstytucji. Sądy nie poprzestały jedynie na kontroli aktów podustawowych, ale *de facto* rozszerzyły swoją właściwość także na ustawy i to pomimo formalnej zasady domniemania ich konstytucyjności. Mamy więc tendencję do wprowadzania kontroli rozporoszonej w miejsce modelu Kelsenowskiego. **Po trzecie** – istotnym podmiotem, który inicjował postępowania przed Trybunałem był w poprzednich latach Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktywność RPO w tym zakresie jednak zmalała, a sam Rzecznik i jego delegatury przeniosły ją na poziom sądownictwa administracyjnego, czego chociażby dowodem była jego działalność w odniesieniu do słynnych uchwał *anty-LGBT* - mówi dr Paweł Sadowski. I dodaje: - Te trzy tendencje nałożyły się na siebie i w efekcie wnioski w trybie pytań prawnych do TK są sporadyczne. Nie ma sensu inicjować postępowania przed organem, którego legitymację do orzekania się kwestionuje. Ponadto, w moim odczuciu, kontrola rozproszona jest zdecydowanie szybsza (patrząc na czas oczekiwania na rozstrzygnięcie TK), jedynie może generować niejednorodność orzecznictwa, ale to już jest rola NSA, aby ją zapewnić.

Dawid Jakub Zdebiak, radca prawny, partner w kancelarii DT Gujski Zdebiak, zauważa z kolei, że Sąd Najwyższy w Izbie Pracy postanowił podjąć uchwałę w sprawie zasadności stosowania przepisu o składzie jednoosobowym rozpoznającym sprawę w II instancji. Tym samym w praktyce rozstrzygnął o kwestii, którą ma konstytucyjnie przypisaną do swoich kompetencji Trybunał Konstytucyjny. - Jest to wyraźny sygnał, że Sąd Najwyższy akceptuje, iż sądy -

bez pytania obecnego Trybunału Konstytucyjnego - mogą w pewnych, ograniczonych sytuacjach - same decydować, czy konsekwencje stosowania określonych przepisów są zgodne z Konstytucją, czy nie. I to może być, z punktu widzenia strony, taki przykład przyspieszenia rozpoznania sprawy, bo sąd sam działa, bez pytania TK. Do czego taki pogląd może w praktyce różnych sądów prowadzić i czy to jest słuszne podejście, to inna kwestia, ale z praktycznego punktu widzenia mogę powiedzieć, że sądy zaczęły odważniej podchodzić do tego, że mogą same odmawiać stosowania przepisów ustawy, którymi są formalnie związane, uznając je za niekonstytucyjne - mówi mec. Dawid Jakub Zdebiak. I dodaje: - Nie wiem, czy to wynika z opieszałości działania Trybunału Konstytucyjnego, czy z tego, że jest pewien konflikt - powiedzmy - aksjologiczny, na co Sąd Najwyższy zresztą powołał się wprost w tej uchwale, ale to rzeczywiście może de facto powodować, że nie trzeba czekać na orzeczenie Trybunału.

- W naszej praktyce sytuacje, w których sprawy sądowe są zawieszane z powodu skierowania pytania do TK zdarzają się bardzo rzadko. Na przestrzeni ostatnich lat, przypadki takie można policzyć na palcach jednej ręki. Jest tak mimo, że w sytuacji gdy dany sąd ma wątpliwość co do zgodności normy prawnej, która ma być zastosowana w sprawie, z normą wyższego rzędu, jest nie tylko uprawniony, ale wręcz zobowiązany do wystąpienia do TK - mówi Norbert Frosztęga, adwokat oraz doradca restrukturyzacyjny w Zimmerman Sierakowski i Partnerzy. I dodaje: - Mając na uwadze, że wystąpienie z pytaniem prawnym w razie istnienia ku temu podstaw jest obowiązkiem, a nie tylko uprawnieniem sądu, dla decyzji sądu o wystąpieniu z takim pytaniem nie powinno mieć znaczenia to, że sprawa wskutek takiego pytania znacznie się wydłuży. Bo to jest pewne. Zresztą media cyklicznie donoszą o sprawach rozpoznawanych latami przez TK. Wszystko zależy od wagi i stopnia skomplikowania sprawy, skutków potencjalnego rozstrzygnięcia, czy wreszcie wyznaczonego składu.

Mec. Norbert Frosztęga jest zdania, że skierowanie pytania prawnego do TK to skomplikowana materia. Nie chodzi już nawet o obecne kontrowersje co do obsady obecnego Trybunału i powagi jego orzeczeń. Sąd najpierw musi dokonać wszechstronnej analizy sprawy celem ustalenia czy rzeczywiście ma uzasadnioną wątpliwość co niekonstytucyjności normy prawnej, a następnie odpowiedzieć sobie na pytanie czy jest samodzielnie uprawniony do dokonania kontroli ustawy pod względem jej zgodności z normą wyższego rzędu. - I tu do głosu dochodzą różnego rodzaju teorie - niestety, niejednolicie rozumiane, zwłaszcza na przestrzeni lat. Mam na myśli doktrynę rozproszonej kontroli

konstytucyjności oraz koncepcję *lex superior*, które w uproszczeniu prowadzą się do pytania, czy i kiedy sąd może samodzielnie pominąć przepis ustawy uznając, że jest niezgodny z określoną normą lub zasadą konstytucyjną. Uważam, że jeśli sądy nie występują z pytaniem prawnym, to raczej dlatego że nie widzą takiej konieczności, nie zaś dlatego, że nie czują władne samodzielnie oceniać zgodność ustaw z Konstytucją. Im jednak dłużej będzie trwał paraliż polskiego TK, tym większe prawdopodobieństwo, że pytanie prawne do TK zostanie wyparte przez stosowanie przez sądy jednej z opisanych teorii, pozwalających im samodzielnie pomijać przepisy ich zdaniem niezgodne z Konstytucją – podkreśla mec. Frosztęga.

Ile pytań prawnych wpłynęło do TK w latach 2023-2007	
Rok	Liczba
2023*	9
2022	12
2021	14
2020	15
2019	23
2018	15
2017	21
2016	21
2015	135
2014	80
2013	74
2012	50
2011	59
2010	45
2009	46
2008	121
2007	68

*według stanu na dzień

Źródło: Strona internetowa TK, Sprawy w Trybunale, Katalog

Ile wyroków w sprawie pytań prawnych sądów powszechnych wydał TK w latach 2023 – 2005	
Rok	Liczba wyroków
2023	2
2022	1
2021	3
2020	6
2019	7
2018	3
2017	9
2016	6
2015	11
2014	12
2013	19
2012	20
2011	22
2010	23
2009	20
2008	31
2007	24
2006	26
2005	22

Źródło: IPO TK

Postanowienia TK o umorzeniu postępowania i wyroki TK zawierające w sentencji postanowienie o umorzeniu postępowania w latach 2021-2007				
Rok	Postanowienia		Wyroki	
	ogółem	w tym: w sprawie pytań prawnych	ogółem	w tym: w sprawie pytań prawnych
2021	60	5	15	2
2020	44	6	22	6
2019	39	9	27	6
2018	36	10	29	3
2017	52	16	27	6
2016	60	17	27	6
2015	109	67	46	9
2014	47	19	50	9
2013	54	21	50	14
2012	55	22	41	14
2011	52	15	36	9
2010	47	24	33	7
2009	78	40	38	8
2008	70	22	34	10
2007	69	16	27	7

Źródło: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, strona TK