

U C H W A Ł A *
z dnia 7 marca 1995 r.
Sygn. akt W. 9/94

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późn. zm.).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: Prezes TK Andrzej Zoll

Sędziowie: Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Tomasz Dybowski (sprawozdawca)
Lech Garlicki
Stefan Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzcíński
Błażej Wierzbowski
Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniach w dniach 14 czerwca 1994 r., 11, 17 stycznia i 7, 21 lutego oraz 1 i 7 marca 1995 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470; zm. Dz.U. z 1993 r. Nr 47, poz. 213; zm. Dz.U. z 1994 r. Nr 122, poz. 593) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 13 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przez przyjęcie, że uchwała Trybunału Konstytucyjnego podjęta na podstawie tego przepisu:

1) określa znaczenie nadane interpretowanej ustawie (przepisowi ustawowemu) przez prawodawcę przed i po podjęciu uchwały Trybunału Konstytucyjnego;

2) ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw w tym znaczeniu, że zobowiązuje wszystkie organy stosujące prawo i podmioty powołane do interpretacji przepisów na użytek innych podmiotów do zgodnego z tą wykładnią stosowania przepisów prawa i uwzględniania jej przy rozpatrywaniu wszystkich spraw będących w toku, w tym także wszczętych przed jej uchwaleniem, lecz nie zakończonych prawomocnymi rozstrzygnięciami do chwili ogłoszenia uchwały;

3) może stanowić podstawę dla wznowienia postępowania, jednakże w oparciu o przepisy k.p.k., k.p.c., k.p.a. lub inne obowiązujące normy postępowania przewidujące wznowienie i na zasadach przez te normy przewidzianych;

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz. U. Nr 39, poz. 198 z 1995 r.

4) wiąże organy stosujące prawo także w sprawach zakończonych (stosunkach prawnych wyczerpanych), gdy dochodzi do wznowienia postępowania na podstawie stosownych przepisów (k.p.k., k.p.c., k.p.a. lub innych) oraz w sprawach rozpoznawanych na skutek rewizji nadzwyczajnej, jeżeli rewizja nadzwyczajna nie została orzeczona przed ogłoszeniem uchwały Trybunału Konstytucyjnego;

5) wiąże powszechnie od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, przez cały czas w sprawach rozpoznawanych na tle zinterpretowanego przepisu;

ponadto o ustalenie:

6) czy zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego, przewidzianej w art. 13 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest objęta kompetencja ustalania powszechnie obowiązującej wykładni rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów z mocą ustawy na podstawie art. 23 w związku z art. 52 ust. 2 pkt 2) Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426);

7) czy Trybunał Konstytucyjny może na podstawie art. 13 ustawy dokonać powszechnie obowiązującej wykładni przepisu, którego znaczenie zostało wcześniej ustalone przez Sąd Najwyższy w trybie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (tj. Dz.U. z 1990 r. Nr 26, poz. 153 z późn. zm.) lub gdy Sąd Najwyższy odmówił podjęcia takiej uchwały;

8) czy Trybunał Konstytucyjny może podjąć po wydaniu uchwały w trybie art. 13 ustawy nową uchwałę ustalającą z mocą powszechnie obowiązującą wykładnię tego samego przepisu ustawy dostosowaną do nowego kontekstu społecznego (aktualnego systemu wartości),

u s t a l i ł:

Art. 13 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym należy rozumieć w ten sposób, że:

1) Trybunał Konstytucyjny tylko na wniosek wymienionych w tym przepisie podmiotów ustala w drodze uchwały podjętej na posiedzeniu pełnego składu powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw, która to uchwała podana do wiadomości przez ogłoszenie w Dzienniku Ustaw określa wiążące rozumienie poddanego wykładni przepisu od dnia jego wejścia w życie przez cały czas jego obowiązywania, chyba że Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając zmianę kontekstu w czasie obowiązywania przepisu, ustalił inaczej;

2) dopuszczalność, zakres i tryb korygowania skutków aktów stosowania prawa dokonanych przed dniem ogłoszenia uchwały Trybunału Konstytucyjnego niezgodnie z rozumieniem przepisu ustalonym w tejże uchwale regulują właściwe przepisy;

3) użyte w art. 13 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym pojęcie „ustawa” oznacza także akty prawne z mocą ustawy, w tym również rozporządzenia wydane przez Radę Ministrów na podstawie art. 23 w związku z art. 52 ust. 2 pkt 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między

władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426);

4) podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały, o której jest mowa w art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1990 r. Nr 26, poz. 153 ze zmianami) lub odmowa podjęcia takiej uchwały nie ogranicza uprawnień podmiotów wymienionych w art. 13 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym do wystąpienia z wnioskiem o dokonanie wykładni powszechnie obowiązującej przepisów, których dotyczyła wspomniana uchwała Sądu Najwyższego;

5) na wniosek podmiotów wymienionych w art. 13 ust. 1 Trybunał Konstytucyjny może dokonać wykładni przepisu, który był już przedmiotem powszechnie obowiązującej wykładni Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli wnioskodawca powołuje się na taką zmianę kontekstu przepisu, która uzasadnia inne jego rozumienie.

UZASADNIENIE:

I.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 27 maja 1994 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 407 z późn. zmianami: w dalszym ciągu: „ustawa o TK”). Pełna treść *petitum* wniosku została przytoczona na wstępie niniejszej uchwały.

Na wstępie uzasadnienia wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża pogląd, że art. 13 ustawy o TK zawiera dwie normy: 1) normę kompetencyjną – upoważniającą Trybunał Konstytucyjny do wyjaśnienia treści ustawy (przepisu), której znaczenie budzi wątpliwości, 2) normę nadającą tej wykładni moc powszechnie obowiązującą, tj. nakazującą adresatom uchwały kierowanie się znaczeniem ustawy ustalonym przez Trybunał w podjętej uchwale.

W dalszej części uzasadnienia wniosku przedstawione jest zapatrywanie, że wykładnia dokonywana przez Trybunał jest deklaratoryjnym wyjaśnieniem, jakie znaczenie nadał interpretowanej ustawie (przepisowi) prawodawca i polega najogólniej na wyjaśnianiu treści przepisów ustawy; Trybunał Konstytucyjny nie tworzy nowej normy, lecz stwierdza tylko, jak na gruncie przyjętych reguł wykładni należy rozumieć interpretowany przepis.

Ustosunkowując się z kolei do zagadnienia kręgu adresatów obowiązanych do stosowania wykładni Trybunału Konstytucyjnego jako powszechnie obowiązującej Rzecznik Praw Obywatelskich wypowiada pogląd, że „nakaz stosowania” wykładni ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny jest skierowany do organów stosujących prawo bądź dokonujących wykładni na użytek innych podmiotów, zaznaczając zarazem, że „w szerszym sensie powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny obowiązuje także wszystkich, którzy powinni prawa „przestrzegać”.

Deklaratoryjny charakter uchwały Trybunału Konstytucyjnego oznacza – zdaniem wnioskodawcy – że chociaż uchwała ta staje się powszechnie obowiązująca dla jej adresatów *ex nunc*, tj. od dnia jej ogłoszenia, to jednak zawarta w niej wykładnia rozciąga się także na zdarzenia zaistniałe przed tym dniem w tym znaczeniu, że wszystkie organy stosujące prawo oraz podmioty powołane do interpretacji przepisów na użytek innych

podmiotów są obowiązane tę wykładnię uwzględniać przy rozpatrywaniu wszelkich spraw „będących w toku” (nie zakończonych prawomocnymi rozstrzygnięciami), czyli także spraw odnoszących się do zdarzeń zaistniałych przed ogłoszeniem uchwały Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w świetle tezy o deklaratoryjnym charakterze ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni ustaw należy uznać, że czynności konwencjonalne (czynności prawne, decyzje administracyjne i inne akty szeroko pojętego obrotu prawnego) mogą być ocenione *ex post* jako wadliwe w świetle ustalonej przez Trybunał wykładni; uznanie tych czynności za nieważne nie następuje jednak z mocy samej uchwały Trybunału Konstytucyjnego, lecz we właściwym określonym przez prawo trybie postępowania ograniczonym czasowo regułami dawności. Rzecznik Praw Obywatelskich wypowiada również pogląd, że wykładnia dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny nie może być podstawą podważania stanów już utrwalonych prawnie w czasie, gdy rozumienie przepisu było inne lub zachodziły rozbieżności w jego interpretacji.

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca wypowiada pogląd, że wykładnia ustalona przez Trybunał Konstytucyjny wiąże powszechnie również w sprawach wznowionych na podstawie przesłanek przewidzianych w stosowanych przepisach, a także w postępowaniu wszczętym na skutek rewizji nadzwyczajnej, jeśli te postępowania toczą się już „pod rządem” uchwały Trybunału, ale sprawą dyskusyjną – zdaniem wnioskodawcy – jest kwestia, czy sama uchwała Trybunału Konstytucyjnego może stanowić samodzielną podstawę rewizji nadzwyczajnej lub wznowienia postępowania. Sygnalizując ten problem Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że rozstrzygnięcie tego problemu nie mieści się w ramach wykładni art. 13 ustawy o TK, nie dotyczy bowiem znaczenia tego przepisu, lecz oceny skutków, jakie uchwała Trybunału Konstytucyjnego może wywołać przy stosowaniu innych przepisów. Podobną opinię wnioskodawca formułuje w odniesieniu do problemu ważności czynności cywilnoprawnych oraz decyzji administracyjnych.

Rozważając z kolei zagadnienie „zakresu czasowego obowiązywania” uchwały Trybunału Konstytucyjnego, ustalającej powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia pogląd, że: co do terminu początkowego (*a quo*) – wykładnia Trybunału Konstytucyjnego może stać się obowiązująca najwcześniej od dnia, w którym jej adresaci mogli się z nią zapoznać: co do terminu końcowego (*ad quem*) – koniec okresu obowiązywania uchwały nie pokrywa się z końcem obowiązywania zinterpretowanego przepisu, ponieważ uchwała ma moc obowiązującą tak długo, jak długo w sądach, urzędach i innych organach stosujących prawo rozpoznawane są sprawy podlegające rozstrzygnięciu na podstawie zinterpretowanego przepisu.

Odnośnie pytania oznaczonego w *petitum* wniosku liczbą 6 wnioskodawca sugeruje odpowiedź twierdzącą, uzasadniając to m.in. argumentem, że rozporządzenia Rady Ministrów z mocą ustawy są aktami tej samej mocy, co ustawy zwykłe, nie są aktami wykonawczymi i nie można ich określać jako „akty podustawowe”.

Odnośnie pytania zawartego w pkt 7 *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wskazuje na kontrowersje, jakie wokół tego zagadnienia powstały w piśmiennictwie, przytacza argumenty przemawiające za odpowiedzią twierdzącą, jak i za odpowiedzią przeczącą, ostatecznie nie zajmując jednoznacznego stanowiska w tej kwestii.

Co do pytania ostatniego (pkt 8) wnioskodawca wskazuje na szereg argumentów doktrynalnych przemawiających przeciw traktowaniu uchwał Trybunału Konstytucyjnego za „wiążące raz na zawsze”, w szczególności odwołuje się do „teorii dynamicznej”

wykładni prawa i do utrwalonego w teorii poglądu, że istotny wpływ na znaczenie norm prawnych wywiera kontekst społeczny obejmujący zjawiska ustrojowe, kulturowe i inne.

2. Prokurator Generalny w piśmie do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lipca 1994 r. zajął stanowisko ujęte w następujących tezach:

1) Przy przyjęciu założenia istnienia luki w ustawie o TK – wymagającej ingerencji legislacyjnej – polegającej na braku ustawowego uregulowania zakresu czasowego działania powszechnie obowiązującej wykładni dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny, brak jest podstaw do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o TK w zakresie objętym wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich w punktach 1 – 5.

2) Zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego, przewidzianej w art. 13 ustawy o TK, jest objęta również kompetencja ustalania powszechnie obowiązującej wykładni rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów z mocą ustawy.

3) Nie można wykluczyć sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny mógłby na podstawie art. 13 ustawy o TK dokonać powszechnie obowiązującej wykładni przepisu, którego znaczenie zostało wcześniej ustalone przez Sąd Najwyższy w trybie art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym lub gdy Sąd Najwyższy odmówił podjęcia takiej uchwały.

4) Wydaje się, że Trybunał Konstytucyjny po wydaniu uchwały w trybie art. 13 o TK nie może podjąć nowej uchwały ustalającej z mocą powszechnie obowiązującą wykładnię tego samego przepisu ustawy.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator Generalny w związku z tezą 1 powołuje się na fragment uzasadnienia uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r. (W. 13/91), gdzie Trybunał wypowiedział pogląd o istnieniu w tej materii luki w prawie, która mogłaby być wypełniona tylko w drodze ustawodawczej. Dalej Prokurator Generalny sugeruje jednak, iż można także bronić stanowiska, że omawiana luka nadaje się do wypełnienia w drodze wykładni i przytacza poglądy wyrażone w polskim piśmiennictwie prawniczym na temat wykładni prawa w ogóle, jak i niektórych form wykładni legalnej – konkretnie dawnej instytucji powszechnie obowiązującej wykładni ustaw dokonywanej przez Radę Państwa oraz aktualnej instytucji powszechnie obowiązującej wykładni ustaw ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny. Nawiązując do poglądu głoszącego, że w ustawowym wymaganiu ogłoszenia uchwały Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw można dopatrywać się zamiaru ustawodawcy nadania jej mocy obowiązującej od dnia urzędowego ogłoszenia, Prokurator Generalny wyraził pogląd, że powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny znajduje zastosowanie do wszystkich rozstrzygnięć sądowych mających miejsce po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw bez względu na to, kiedy zaistniały zdarzenia prawne uzasadniające zastosowanie norm prawnych zinterpretowanych w uchwale Trybunału.

Z kolei w związku z tezą 3 Prokurator Generalny wskazuje, że obowiązujące przepisy nie przewidują jakichkolwiek ograniczeń wnioskodawców w składaniu wniosków o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, a jednocześnie wyraził pogląd, iż ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny wykładni ustawy w sytuacji, gdy wątpliwe zagadnienie było uprzednio przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego, może nastąpić tylko wyjątkowo, z reguły bowiem to, co zostało wyjaśnione przez Sąd Najwyższy, nie wymaga ponownej interpretacji. a więc brak jest wątpliwości interpretacyjnych, które uzasadniałyby wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie wykładni powszechnie obowiązującej. Wyrażenie przez Trybunał Konstytucyjny odmiennego poglądu w zakresie wykładni od tego, jakie zajął Sąd Najwyższy, wymagałoby wykazania, że wykładnia Sądu Najwyższego jest wadliwa.

Wreszcie, w związku z tezą 4 Prokurator Generalny wskazuje na milczenie przepisów co do możliwości zmiany ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny wykładni, zaznaczając jednak, iż w literaturze można spotkać zdanie odmienne – o dopuszczalności zmiany przez Trybunał Konstytucyjny raz ustalonej powszechnie obowiązującej wykładni ustawy.

II.

Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 13 ust. 1 ustawy o TK zważył, co następuje:

1. Biorąc pod uwagę treść *petitum* wniosku oraz wstępny fragment jego uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny uznał za stosowne ustalić przede wszystkim, co jest treścią przepisu zawartego w art. 13 ust. 1 ustawy o TK.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przepis ten zawiera dwie normy: 1) normę kompetencyjną upoważniającą Trybunał Konstytucyjny do wyjaśnienia treści ustawy (przepisu), której sformułowania budzą wątpliwości co do ich znaczenia, 2) normę nadającą tej wykładni moc powszechnie obowiązującą. Jednakże Trybunał Konstytucyjny uznał, że treść przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o TK nie upoważnia do takiego rozumienia jego znaczenia. Kompetencja dokonywania wykładni powszechnie obowiązującej przepisów ustaw nadana została Trybunałowi Konstytucyjnemu przez przepis 33a ust. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych oraz przez przepis art. 5 ustawy o TK. Ten ostatni powtarza wprost normę konstytucyjną zawartą w powołanym wyżej art. 33a ust. 1 i stanowi jej ustawową realizację. Gdyby przyjąć pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich co do treści art. 13 ust. 1 ustawy o TK, oznaczałoby to, że przepis w nim zawarty zawierałby zbędne powtórzenie tego, co ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wyraziła wcześniej w jej art. 5.

Art. 13 ustawy o TK zawiera natomiast normę określającą podmioty, którym nadaje ona kompetencję do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, aby ten dokonał wykładni powszechnie obowiązującej wskazanych przez te podmioty ustaw (przepisów). Tak więc użyty w przepisie art. 13 ust. 1 ustawy o TK zwrot „powszechnie obowiązująca wykładnia” oznacza przedmiot i cel wniosku, z jakim upoważnione podmioty występują do Trybunału Konstytucyjnego, nie określa natomiast kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, ta bowiem, jeżeli chodzi o dokonywanie wykładni powszechnie obowiązującej, nadana mu została przez inne przepisy wyżej powołane.

W związku z tak ustaloną treścią art. 13 ust. 1 ustawy o TK powstał problem, czy Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał właściwy przepis kierując się – jak to wynika z jego wniosku – intencją wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny szeregu aspektów wiążących się ze znaczeniem zwrotu normatywnego „powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny”. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając ten problem uznał, że chociaż kwestia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego określona w uzasadnieniu wniosku ujęta została niewłaściwie, to jednak treść art. 13 ust. 1 ustawy o TK upoważnia do dokonania wykładni wyżej powołanego zwrotu normatywnego, ponieważ zwrotem tym ustawodawca posłużył się w art. 13 ust. 1 niejako na użytek wnioskodawców, a znaczenie jego jest takie samo zarówno w art. 33a ust. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych, jak i w art. 5 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o TK uznał za stosowne wziąć pod uwagę również treść przepisów dwóch dalszych ustępów tegoż artykułu, które chociaż mają w przeciwieństwie do ustępu pierwszego charakter przepisów proceduralnych, lecz ich treść

ma istotne znaczenie dla poddanego wykładni przepisu zamieszczonego w art. 13 ust. 1 ustawy o TK.

2. Jak już zostało powiedziane wyżej, treścią art. 13 ust. 1 ustawy o TK jest norma, która stanowi, jakie podmioty mogą występować z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni wskazanych przez nie przepisów ustaw. Podmioty te wyliczone zostały w formie zamkniętego katalogu, co oznacza, że inne podmioty takiej kompetencji nie mają (teza pierwsza uchwały). Krąg podmiotów upoważnionych do występowania z wnioskiem o dokonanie wykładni powszechnie obowiązującej jest znacznie węższy niż krąg podmiotów wymienionych w art. 22 i 23 ust. 1 ustawy o TK, które są upoważnione do składania wniosków o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności aktów ustawodawczych z Konstytucją i innych aktów normatywnych z Konstytucją lub aktem ustawodawczym.

Z zestawienia powołanych tu przepisów wynika, po pierwsze, wniosek, że woła ustawodawcy było ograniczenie możliwości uruchamiania procedury zmierzającej do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów, i to tylko przepisów rangi ustawowej. Można z tego wnosić, że również podmioty, które taką kompetencję otrzymały, powinny z niej korzystać w sposób wstrzemięźliwy, ograniczając się do wypadków trudności interpretacyjnych szczególnie rażących i doniosłych dla praktyki, które wymagają ze względu na dobro społeczne pilnego rozstrzygnięcia i nie mogą czekać na ustalenie się wykładni, jaka kształtuje się w toku normalnego orzecznictwa organów stosujących prawo (tzw. wykładni operatywnej). Należy przy tym mieć na względzie, że każda wykładnia dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w trybie art. 13 ust. 1 ustawy o TK petryfikuje w silnym stopniu poddane wykładni przepisy, ograniczając normalny rozwój wykładni dokonywanej przez organy stosujące prawo, co również przemawia za tym, aby ta forma wykładni nie była nadużywana.

Po drugie, z zestawienia powołanych wyżej przepisów płynie wniosek, że Trybunał Konstytucyjny sam z własnej inicjatywy nie może dokonywać wykładni powszechnie obowiązującej przepisów ustawy i tym różni się przepis art. 13 ust. 1 od przepisu art. 22 ust. 2 ustawy o TK dotyczącego tzw. kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, której to kontroli Trybunał Konstytucyjny może dokonywać z własnej inicjatywy.

Norma stanowiąca o dopuszczalności ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw przez Trybunał Konstytucyjny tylko na wniosek podmiotów uprawnionych na mocy art. 13 ust. 1 ma w szczególności tę konsekwencję, że Trybunał Konstytucyjny jest związany zakresem wniosku, który określa przedmiot wykładni, tj. wskazaną ustawę, jej przepis albo zespół przepisów, a także wątpliwości interpretacyjne (zagadnienia interpretacyjne) odnoszące się do wskazanej ustawy czy jej części. W związku z tym należy wspomnieć, że w § 29 pkt 1 i 2 uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1993 r. w sprawie Regulaminu czynności Trybunału Konstytucyjnego zawarte jest wymaganie określenia we wniosku ustawy bądź jej konkretnego przepisu, o wykładnię którego wnosi wnioskodawca, zaś w pkt 2 – wymaganie „wskazania motywów uzasadniających ustalenie wykładni”. Przez motywy te należy rozumieć właśnie określenie wątpliwości dotyczących rozumienia wskazanego przepisu lub zespołu przepisów ustawowych, czyli sprecyzowanie problemu interpretacyjnego odnoszącego się do tego przepisu (tych przepisów).

Z kolei w pkt 3 cytowanego § 29 Regulaminu czynności TK zawarte jest wymaganie, aby we wniosku zawarta była „propozycja co do treści oczekiwanej przez wnioskodawcę wykładni”. Należy zwrócić uwagę na to, że wskazane wymagania (poza oczywiście określeniem przepisów, o wykładnię których chodzi ustawodawcy), jako

zawarte w wewnętrznym Regulaminie czynności TK nie mają charakteru nakazów ustawowych i nie są wiążące dla wnioskodawców. Służą one wyjaśnieniu stanowiska wnioskodawcy, co stanowi swego rodzaju pomoc w rozważaniach Trybunału, jednak nie jest on związany stanowiskiem wnioskodawcy co do kierunku wykładni. W dotychczasowej praktyce Trybunał Konstytucyjny uznawał za wystarczające, jeśli wnioskodawca zamiast przedstawienia własnej sprecyzowanej propozycji interpretacyjnej wskazywał, na czym polegają występujące wątpliwości lub przedstawił istniejące rozbieżności interpretacyjne.

3. Charakter oraz zakres i sposób stosowania kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw jest określony w powołanym wyżej art. 33a ust. 1 *in fine* przepisów konstytucyjnych oraz w art. 5 i 13 ustawy o TK. W celu prawidłowego zrozumienia tego unormowania należy kierować się brzmieniem wymienionych przepisów ich kontekstem ustawowym oraz uwzględniać ustrojowy cel instytucji powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Instytucja powszechnie obowiązującej wykładni ustaw była znana także poprzedniemu porządkowi ustrojowemu, ale jej obecne rozumienie i stosowanie musi być zgodne z aktualnie obowiązującymi zasadami ustrojowymi, a w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 1 powołanych przepisów konstytucyjnych) oraz z zasadą podziału władz (art. 1 cytowanej Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.).

W demokratycznym państwie prawnym realizującym zasadę podziału władz, którego ustawodawstwo ustanawia drogę sądową dla rozstrzygania konkretnych „sporów o prawo” – takich, które powstają na tle stanów faktycznych, jak i takich, które dotyczą tworzenia prawa – sądy, rozpoznając poszczególne sprawy, dokonują wykładni przepisów prawnych. Wykładnia sądowa dokonywana jest w kontekście danej jednostkowej sprawy, poddanej rozpoznaniu przez sąd, „na użytek” tej sprawy (w polskiej teorii prawa wykładnię taką określa się niekiedy mianem wykładni „operatywnej”, w odróżnieniu od wykładni „abstrakcyjnej”, dokonywanej np. w nauce czy w wypowiedziach organów upoważnionych do interpretowania przepisów na użytek różnych spraw). Dzięki odniesieniu do konkretnej rozpoznawanej sprawy podmiot dokonujący operatywnej wykładni może uwzględnić w swym rozumowaniu wszystkie istotne przesłanki prawne oraz przesłanki związane ze społecznym i aksjologicznym kontekstem tej konkretnej sprawy. Taka wykładnia nie wiąże prawnie organów orzekających w innych sprawach (zgodnie z zasadą niezawisłości sędziowskiej i podległości sędziego tylko ustawom), jednak faktycznie może wywierać wpływ na sposób rozumienia i stosowania interpretowanych przepisów w innych sprawach na przyszłość. W praktyce zasięg i intensywność tego wpływu zależą zwłaszcza od usytuowania danego organu władzy sądowniczej, zakresu jego kognicji i sposobu publikowania orzeczenia. W ten sposób sądy, podobnie jak nauka prawa, wnoszą istotny wkład do ugruntowywania właściwego znaczenia przepisów prawa w środowisku prawniczym i w świadomości społecznej, a także do rozwoju fundamentalnych składników myśli prawniczej, np. w zakresie aksjologii systemu prawa czy reguł interpretacji. W państwie prawnym, opartym na podziale władz oraz respektującym zasadę niezawisłości sędziów i ich podległości tylko ustawie, operatywna wykładnia sądowa jest zatem niezbędnym składnikiem procesu sądowego stosowania prawa, a zarazem jednym z doniosłych, nieodzownych czynników rozwoju kultury prawnej, na gruncie której są tworzone, interpretowane i stosowane przepisy prawa. Dążenie do konsensusu opinii w środowisku prawniczym i jednolitego rozumienia przepisów prawnych zgodnie ze zobiektywizowanymi regułami wykładni łączy się tu w sposób naturalny z otwarciem na różne racjonalne argumenty, z gotowością rewizji

poglądów pod wpływem takich argumentów lub w związku z ewolucją kontekstu społeczno-kulturowego. Naturalne jest zatem, że w demokratycznym państwie prawnym rozwój myśli prawniczej, szczególnie w zakresie sposobu rozumienia podstawowych zasad ustrojowych czy reguł interpretowania i stosowania prawa, odbywa się w warunkach dyskusji, która nie może podlegać rozstrzygnięciu w drodze aktów interpretacyjnych, których moc wiążąca rozciągałaby się poza sprawę poddaną orzekaniu przez sąd. W związku z tym zminimalizowany jest też zasięg ryzyka błędu w interpretacji; błąd w wykładni operatywnej wywiera skutki tylko w jednostkowej sprawie.

Inaczej przedstawia się sprawa wykładni powszechnie obowiązującej dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Z art. 33a ust. 1 przepisów konstytucyjnych oraz z powołanych wyżej przepisów stanowiących jego kontekst systemowy można wyprowadzić kilka wniosków co do charakteru prawnego, zakresu i skutków stosowania instytucji powszechnie obowiązującej wykładni ustaw przez Trybunał Konstytucyjny.

Po pierwsze, nie każda wykładnia ustaw dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny ma charakter wykładni powszechnie obowiązującej. W związku z pełnieniem funkcji *stricte* orzeczniczej (wymienionej w art. 33a ust. 1 przepisów konstytucyjnych), Trybunał Konstytucyjny dokonuje wykładni Konstytucji, ustaw i podstawowych aktów normatywnych, która ma pewne podobieństwo do sądowej wykładni operatywnej (z uwzględnieniem specyfiki orzekania przez Trybunał Konstytucyjny jako „sąd prawa”). Natomiast ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw jest odrębną kompetencją Trybunału Konstytucyjnego; tej odrębności odpowiada specjalny tryb stosowania omawianej instytucji konstytucyjnej, określony – zgodnie z art. 33a ust. 6 przepisów konstytucyjnych – w ustawie zwykłej (obecnie: w art. 13 ustawy o TK).

Po drugie, przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego mających charakter ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw mogą być tylko przepisy mające rangę przepisów ustaw, a treść tych wypowiedzi powinna sprowadzać się do ustalenia rozumienia tych przepisów. Przyjąć należy, że „ustawami” w rozumieniu art. 33a ust. 1 *in fine*, art. 5 i art. 13 ustawy o TK są także akty prawotwórcze wprowadzające do systemu prawa normy o randze ustaw zwykłych, zrównane w hierarchii źródeł prawa z ustawami. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygnaturze W. 3/89 (OTK 1990, poz. 26) dopuścił ustalenie obowiązującej wykładni przepisów dekretu PKWN, a więc aktu prawotwórczego nie będącego ustawą w znaczeniu formalnym, ale mającym rangę równą ustawie w hierarchii źródeł prawa. Analogicznie należy przyjąć właściwość Trybunału Konstytucyjnego w zakresie powszechnie obowiązującej wykładni rozporządzeń z mocą ustawy, które mogą być wydawane przez Radę Ministrów w myśl art. 23 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Właściwość ta obejmuje zresztą także ustalanie wykładni dekretów z mocą ustawy wydawanych dawniej przez Radę Państwa (teza trzecia uchwały).

Po trzecie, Trybunał Konstytucyjny ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustawy działając jako organ sądowiczy, odrębny i niezależny od władzy ustawodawczej. W świetle zasady podziału władz (art. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.) wykładnia ustalana przez Trybunał Konstytucyjny nie jest i nie może być tworzeniem norm prawnych, lecz jest ustalaniem właściwego rozumienia treści norm prawnych wyrażonych w przepisach ustawowych, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi, przy zastosowaniu przyjętych w kulturze prawnej demokratycznego państwa prawnego

reguł interpretacji. Trybunał dokonując wykładni przepisów, uwzględnia podobnie jak inne sądy ich kontekst językowy, systemowy, społeczny, aksjologiczny oraz cel przepisów. Na ten temat istnieje bardzo bogata literatura zarówno polska, jak i obca, którą Trybunał miał na względzie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego szczególne znaczenie odgrywa kontekst aksjologiczny, Trybunał Konstytucyjny bowiem biorąc pod uwagę kontekst systemowy obowiązany, jest szczególnie mieć na uwadze przepisy konstytucyjne, które w stopniu znacznie silniejszym niż inne przepisy nawiązują do wartości, jakimi kieruje się społeczeństwo. Ale nie tylko wartości wypowiedziane w przepisach konstytucyjnych są wskazówką dla Trybunału Konstytucyjnego. Przepisy konstytucyjne nie zawsze określają w sposób zupełny te wartości, które stały się drogowskazem dla ustawodawcy. Stąd Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni przepisów obowiązany jest brać również pod uwagę wartości, które jeszcze nie zostały wypowiedziane bezpośrednio w przepisach konstytucyjnych.

W wykładni swej Trybunał Konstytucyjny niczego nie ujmuje ani niczego nie dodaje do systemu obowiązujących norm prawnych, a tylko stwierdza, jaka jest treść tych norm. Stąd można mówić o „deklaratoryjnym” a nie prawotwórczym charakterze wykładni dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Obliguje go do tego konstytucyjna zasada podziału władz, która wyłącza prawotwórczą rolę Trybunału Konstytucyjnego.

Ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga przedstawioną mu wątpliwość interpretacyjną, która polega na tym, że wskutek niejasnego, nieprecyzyjnego lub niepełnego sformułowania przepisów ustaw, ich sprzeczności w płaszczyźnie językowej lub podobnych zjawisk interpretator ma (lub może mieć) trudności z poznaniem rzeczywistego znaczenia normy prawnej lub z wyborem między kilkoma wzajemnie „konkurującymi” sposobami jej rozumienia. Tego rodzaju wątpliwości – zwane niekiedy „luzami interpretacyjnymi” – są niejako ubocznym, nie zamierzonym przez ustawodawcę produktem działalności legislacyjnej. Od „luzów interpretacyjnych” tego rodzaju należy odróżnić „luzy interpretacyjne” świadomie pozostawione przez ustawodawcę, związane np. z użyciem klauzul generalnych czy zwrotów niedookreślonych, odsyłających do pozaprawnych kryteriów i ocen, których konkretyzacja następuje, zgodnie z zamysłem ustawodawcy, w procesie stosowania prawa. Jest oczywiste, że w takim zakresie, w jakim pozostawienie „luzów interpretacyjnych” tego drugiego rodzaju organom stosującym prawo jest celowym zamysłem ustawodawcy, Trybunał Konstytucyjny nie powinien ustalać powszechnie obowiązującej wykładni klauzul generalnych.

Wykładnia ustalona w uchwale Trybunału Konstytucyjnego jest wykładnią legalną w tym sensie, że jest dokonywana w wykonaniu prawem przyznanej kompetencji do interpretacji przepisów prawnych na użytek innych podmiotów i wywiera prawem określone skutki. W porównaniu z innymi przypadkami wykładni legalnej wykładnia ustalona w uchwałach Trybunału Konstytucyjnego ma szczególną cechę i wyjątkową rangę prawną, jakiej aktualnie nie mają żadne inne rodzaje wykładni legalnej, ponieważ wykładni legalnej dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny norma o randze konstytucyjnej przyznała moc powszechnego obowiązywania. W obecnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni ustaw (zarówno powszechnie obowiązującej, jak i operatywnej) nie jest związany wykładnią legalną ustaloną przez inne organy, natomiast organy te, przy dokonywaniu wszelkiej wykładni są związane wykładnią powszechnie obowiązującą ustaloną w uchwale Trybunału Konstytucyjnego. Z racji tej powszechnie wiążącej mocy uchwały Trybunału Konstytucyjnego organy stosujące prawo, w razie rozbieżności między wykładnią Trybunału Konstytucyjnego a wykładnią pochodzącą od innego organu, obowiązane są przyjmować prymat wykładni powszechnie obowiązującej dokonanej przez Trybunał. Oznacza to, że żaden podmiot nie

może powoływać się na inne rozumienie przepisu niż to, które wskazane zostało w uchwale Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczy to zarówno podmiotów obowiązanych do przestrzegania danej normy, jak i organów powołanych do jej stosowania (teza pierwsza uchwały).

4. Zagadnieniem najbardziej złożonym i dotychczas najbardziej dyskusyjnym jest niewątpliwie zagadnienie czasowego obowiązywania („działania”) wykładni ustalonej w uchwale Trybunału Konstytucyjnego podjętej w trybie art. 13 ustawy o TK i ściśle związane z nim zagadnienie wpływu takiej wykładni na stosunki prawne powstałe przed podjęciem uchwały Trybunału oraz problem jej podania do publicznej wiadomości w Dzienniku Ustaw. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że nie można mówić o terminie początkowym i końcowym obowiązywania wykładni ustalonej przez Trybunał w takim samym sensie, w jakim mówi się o terminie początkowym i końcowym obowiązywania przepisu prawnego. W wypadku wprowadzenia w życie albo uchylecia przepisu mamy do czynienia z określoną zmianą w prawnym systemie normatywnym. Zasady techniki legislacyjnej wymagają takiego stanowienia prawa, aby moment wejścia w życie nowej regulacji, tak samo jak moment utraty mocy obowiązującej regulacji dotychczasowej był dokładnie oznaczony. Stąd też teoria prawa a także ustawodawca wypracowały kryteria pozwalające na stwierdzenie derogacji wyraźnej bądź derogacji dorozumianej. Z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego ustalającą wykładnię rzecz ma się zgoła inaczej, gdyż – jak podkreślono wyżej – ustala ona jedynie, jakie jest prawidłowe (zgodne z przyjętymi w porządku prawnym regułami wykładni) rozumienie poddanych interpretacji Trybunału przepisów i nie wnosi ona nowych treści do normatywnego systemu prawnego. Treść normy prawnej – przy założeniu nie zmienionego brzmienia poddanych wykładni przepisów i nie zmienionych innych wyznaczników ich rozumienia – jest taka sama od daty wejścia w życie ustawy, przez cały czas jej obowiązywania, tj. przed podjęciem uchwały przez Trybunał Konstytucyjny, w chwili jej podjęcia, w dniu jej ogłoszenia i po tej dacie (teza pierwsza uchwały).

Skoro tak jest, to nie ma podstaw do tego, aby z ogłoszeniem uchwały Trybunału ustalającej powszechnie obowiązującą wykładnię wiązać datę początkową „mocy powszechnie wiążącej” czy „powszechnego obowiązywania” tej wykładni. Przeciwnie, prawidłowe jest uznanie, że powszechne obowiązywanie wykładni ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny jest związane czasowo z bytem normy prawnej, której treść uchwała Trybunału wyjaśnia. Stąd też ogłoszenie uchwały Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, o którym mowa w art. 13 ust. 3 ustawy o TK, ma charakter informacyjny i nie wiąże się z kwestią mocy powszechnie obowiązującej dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny wykładni. Obowiązek ogłoszenia w oficjalnych organach premulgacyjnych różnego rodzaju informacji jest zjawiskiem częstym. Organem takim dla obowiązkowego podawania do wiadomości określonych informacji jest m.in. Monitor Polski. O tym, że uchwały Trybunału Konstytucyjnego zawierające wykładnie powszechnie obowiązujące zgodnie z normą art. 13 ust. 3 ustawy o TK zamieszczane są w Dzienniku Ustaw zadecydowała – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – ranga tych uchwał oraz to, że dotyczą one wykładni wyłącznie przepisów ustawowych (teza pierwsza uchwały).

Ze względu na „odtwórczy”, „deklaratoryjny” charakter wykładni do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z natury rzeczy (*ex definitione*) nie ma zastosowania reguła *lex retro non agit*. Odrębną natomiast kwestią – która jest rozważana w następnej części niniejszego uzasadnienia – jest zagadnienie korygowania bądź tolerowania stosunków prawnych ukształtowanych na podstawie innego rozumienia normy prawnej niż ustalone w uchwale Trybunału w okresie przed ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw tej uchwały.

Stwierdzenie, że walor powszechnego obowiązywania wykładni ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny jest związany czasowo z bytem prawnym normy, której znaczenie wykładnia ta wyjaśnia, wymaga pewnych uwag. Otóż przyjmując rozróżnienie między przepisami prawnymi jako fragmentami tekstów aktów prawodawczych a normami prawnymi jako treścią tych przepisów trzeba dojść do wniosku, że w czasie obowiązywania danego przepisu, przy tym samym nadanym przez prawodawcę brzmieniu, może on mieć jedną niezmienną treść normatywną od wejścia w życie przez cały czas jego obowiązywania albo treść ta może ulegać zmianom (ewolucji) wraz ze zmianą innych niż brzmienie przepisu wyznaczników jego rozumienia. Rozumienie treści przepisu prawnego jest bowiem wyznaczone nie tylko przez jego brzmienie, lecz także przez treść innych przepisów prawnych mających wpływ na rozumienie interpretowanego przepisu (w ramach wykładni systemowej), a także przez wyznaczniki pozaustawowe, jak przyjęte reguły wykładni, aksjologia leżąca u podstaw danego porządku prawnego, cel i funkcje danego unormowania w kontekście aktualnych stosunków społecznych, ekonomicznych i kulturowych oraz tym podobne. Rozpoznając wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni określonego przepisu (określonych przepisów) Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy od daty wejścia w życie tego przepisu (w jego aktualnym brzmieniu) miały miejsce takie zmiany jego systemowego bądź pozaustawowego kontekstu, które by uzasadniały uznanie, że w trakcie obowiązywania danego przepisu przy nie zmienionym jego brzmieniu nastąpiła zmiana jego rozumienia. Jeśli Trybunał Konstytucyjny nie ustali inaczej, to należy przyjmować, że ustalona w jego uchwale powszechnie obowiązująca wykładnia odnosi się do okresu od samego początku obowiązywania tego przepisu (od dnia jego wejścia w życie), chyba, że Trybunał Konstytucyjny wskaże w uchwale inny odpowiedni termin początkowy (teza pierwsza uchwały).

Przez dzień „wejścia przepisu w życie” należy w tym kontekście rozumieć dzień, od którego poddany wykładni Trybunału przepis obowiązuje w tym brzmieniu, do którego odnosi się uchwała Trybunału, z tym że trzeba pominąć jako nieistotne nowelizacje danego przepisu nie mające znaczenia z punktu widzenia leżącej u podstaw wykładni Trybunału wątpliwości interpretacyjnej (np. nie mające merytorycznego znaczenia zmiany redakcyjne, zmiany w numeracji przepisu czy zmiany w tej części przepisu, do której nie odnosiła się wykładnia Trybunału).

Analogiczne rozumowanie należy odnieść do zagadnienia czasu obowiązywania wykładni po podjęciu uchwały Trybunału Konstytucyjnego i jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Skoro wykładni tej przysługuje moc powszechnego obowiązywania, to jak długo przepis obowiązuje w brzmieniu, do którego odnosi się uchwała Trybunału Konstytucyjnego (lub w brzmieniu tylko nieistotnie zmienionym), tak długo – dopóki Trybunał Konstytucyjny nie ustali innej wykładni – obowiązuje wykładnia tego przepisu ostatnio ustalona przez Trybunał, bez względu na ewentualne zmiany jego kontekstu. Walor powszechnego obowiązywania wykładni zawartej w uchwale Trybunału Konstytucyjnego wyklucza bowiem możliwość samodzielnego ustalenia wykładni przez adresatów danej normy w sposób odmienny od wykładni Trybunału. W uzasadnieniu chwały z dnia 2 października 1991 r. (W. 6/91) Trybunał Konstytucyjny wypowiedział pogląd, że powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw z natury rzeczy petryfikuje poddane takiej wykładni przepisy, kładąc kres normalnemu rozwojowi praktyki ich stosowania przez powołane do tego organy. Wspomniana „petryfikacja” występuje o tyle, że w czasie obowiązywania danego przepisu ustalona przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązująca jego wykładnia może być zmieniona tylko w trybie ponownego ustalenia przez Trybunał wykładni – odpowiednio zmienionej – tego samego przepisu.

Powyższe stanowisko – łączące założenie o „deklaratoryjnym” charakterze wykładni ustalanej przez Trybunał Konstytucyjny z zapewnieniem wykładni ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny jako wykładni powszechnie obowiązującej koniecznego autorytetu, a także z zapewnieniem pewności co do obowiązującego stanu prawnego nie oznacza opowiedzenia się za tzw. statyczną teorią wykładni, jako że zakłada dopuszczalność występowania do Trybunału przez podmioty uprawnione na mocy art. 13 ust. 1 ustawy o TK z wnioskiem o ponowne ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni tego samego przepisu, jeśli wnioskodawca powołuje się na zmianę kontekstu tego przepisu uzasadniającą inne jego rozumienie (teza 5 uchwały).

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę (w związku z pkt 5 *petitum* wniosku), że moc wiążąca wykładni ustalonej przez Trybunał trwa także po utracie mocy obowiązującej zinterpretowanego przepisu – przez czas, gdy uchylony przepis podlega jeszcze stosowaniu do określonych spraw. Zgadzając się z tym poglądem wnioskodawcy Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że taka konkluzja niejako zawiera się w pkt 1 sentencji niniejszej uchwały. Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego obowiązuje bowiem wtedy, gdy poddany jej przepis ustawy obowiązuje *proprio vigore* albo gdy wyrażona w nim norma jeszcze obowiązuje i podlega stosowaniu (w określonym zakresie) na mocy reguł prawa międzyczasowego po formalnym uchyleniu tego przepisu.

W przedstawionych rozważaniach Trybunał Konstytucyjny odstąpił od zapatrywania wyrażonego w uzasadnieniu uchwały z dnia 9 grudnia 1992 r. (W.13/91), jakoby istniała luka rzeczywista w prawie, polegająca na braku ustawowego uregulowania zakresu czasowego działania powszechnie obowiązującej wykładni ustawy dokonanej przez Trybunał. Przeciw temu zapatrywaniu wypowiedział się wówczas, w zdaniu odrębnym, jeden z sędziów Trybunału Konstytucyjnego (patrz OTK 1992, cz. II, s. 153-155). W świetle przedstawionych rozważań Trybunał Konstytucyjny doszedł obecnie do przekonania, że twierdzenie o istnieniu w tej mierze luki w prawie nie jest zasadne (na co zwrócił wówczas uwagę autor zdania odrębnego).

5. Uznanie, że uchwała Trybunału Konstytucyjnego podjęta w trybie art. 13 ustawy o TK ma moc wiążącą także w odniesieniu do czasu przed podjęciem i ogłoszeniem tej uchwały w Dzienniku Ustaw (z reguły od dnia wejścia w życie zinterpretowanego przepisu) samo przez się nie przesądza stanowiska w kwestii ewentualnego korygowania bądź tolerowania stosunków prawnych ukształtowanych uprzednio na podstawie innego rozumienia normy prawnej niż ustalone w uchwale Trybunału.

Funkcjonowanie prawa, zwłaszcza w demokratycznym państwie prawnym, opiera się na założeniu, że wszyscy adresaci obowiązującej normy prawnej – a więc zarówno podmioty obowiązane do jej przestrzegania, jak i organy powołane do jej stosowania – znają jej właściwą treść (tzw. fikcja powszechnej znajomości prawa) i że nikt nie może uchylić się od ujemnych skutków naruszenia tej normy na tej podstawie, że normy tej nie znał lub rozumiał ją opacznie (*ignorantia iuris nocet*). Przy założeniu, że powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ustalana przez Trybunał Konstytucyjny niczego nie dodaje i niczego nie ujmuje z treści obowiązujących norm prawnych, a jej moc wiążąca (walor powszechnego obowiązywania) odnosi się także do czasu przed podjęciem i ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw stosownej uchwały Trybunału Konstytucyjnego, okoliczność, że podmiot obowiązany do przestrzegania danej normy lub organ powołany do jej stosowania kierował się w swoich zachowaniach czy czynnościach konwencjonalnych, orzeczeniach bądź decyzjach rozumieniem tej normy niezgodnym z ogłoszoną później wykładnią Trybunału Konstytucyjnego, nie stanowi sama przez się usprawiedliwienia tych zachowań lub czynności. Z tego, iż co do rozumienia niektórych przepisów mogą występować wątpliwości interpretacyjne, nie wynika generalne przyzwolenie na dowolność

interpretacyjną w odniesieniu do przepisów ustaw nie poddanych wykładni Trybunału Konstytucyjnego ani generalne przyzwolenie na taką dowolność przed wydaniem i ogłoszeniem stosownej uchwały Trybunału. To ogólne stwierdzenie nie wyłącza jednak tolerowania przez porządek prawny pewnego marginesu rozbieżności interpretacyjnych w praktyce funkcjonowania prawa (w zachowaniach podmiotów zobowiązanych do przestrzegania norm prawnych oraz w działaniach organów powołanych do ich stosowania) – ze względu na inne wartości chronione przez ten porządek. Tak jak nie może być generalnego przyzwolenia na dowolność w interpretowaniu ustaw, tak samo można nie generalnie wykluczyć pewnego „marginesu usprawiedliwienia” rozbieżności interpretacyjnych ze względu na szczególne okoliczności. Skoro wątpliwości interpretacyjne zdarzają się często w funkcjonowaniu prawa – zwłaszcza prawa poddawanego licznym zmianom i obfitującego w szczegółowe regulacje ustawowe – i w związku z tym występują rozbieżności interpretacyjne nawet między autorytetami prawniczymi, to niemożliwe do spełnienia byłoby wymaganie, aby wszyscy w jednakowy sposób rozstrzygali wszystkie wątpliwości interpretacyjne. Przy takim założeniu zbędna byłaby zresztą instytucja powszechnie obowiązującej wykładni ustaw przez Trybunał Konstytucyjny, która służy właśnie usuwaniu rzeczywistych wątpliwości interpretacyjnych, związanych z powstawaniem „luzów interpretacyjnych” jako swego rodzaju ubocznego, nie zamierzonego przez ustawodawcę rezultatu działalności legislacyjnej. Chociaż więc nietrafna jest teza o obowiązywaniu wykładni ustalonej w uchwale Trybunału Konstytucyjnego dopiero od momentu podjęcia tej uchwały czy jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, niewątpliwie moment podania wykładni do wiadomości adresatów normy prawnej – przez ogłoszenie w Dzienniku Ustaw – może być cezurą istotną w ocenie zachowań niezgodnych z tą wykładnią. Mianowicie od momentu podania wykładni Trybunału do wiadomości adresatów normy prawnej postępowanie niezgodne treścią normy ustalonej przez Trybunał musi zawsze spotykać się z taką samą dezaprobatą ze strony prawa, jak postępowanie sprzeczne z ustawą. Natomiast postępowanie niezgodne z tą normą prawną w jej właściwym (prawidłowym) rozumieniu, ustalonym wiążąco przez Trybunał Konstytucyjny, zrealizowane przy odmiennym rozumieniu tej normy przed podjęciem stosownej uchwały Trybunału i podaniem jej do wiadomości adresatów normy musi podlegać ocenie bardziej złożonej, a praktyczne konsekwencje prawne takiego postępowania muszą być ustalane z uwzględnieniem także innych okoliczności.

Jednym z aspektów tego ogólnego zagadnienia – choć nie jedynym – poruszonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest zagadnienie wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych oraz innych aktów prawnych w sytuacji, gdy zostały one wydane lub dokonane na podstawie normy prawnej rozumianej odmiennie od jej prawidłowego rozumienia, wiążąco ustalonego później w stosownej uchwale Trybunału Konstytucyjnego. Wnioskodawca trafnie zauważył, że problemu tego nie da się rozwiązać na gruncie wykładni przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, trzeba bowiem sięgnąć do właściwych procedur stosowania prawa (m.in. do kodeksu postępowania administracyjnego, kodeksu postępowania cywilnego, kodeksu postępowania karnego a także przepisów dotyczących tzw. dawności). Właściwe przepisy, zawarte poza ustawą o Trybunale Konstytucyjnym regulują dopuszczalność, zakres i tryb korygowania skutków aktów stosowania prawa dokonanych przed dniem ogłoszenia uchwały Trybunału Konstytucyjnego niezgodnie z rozumieniem przepisu określonym w tejże uchwale (teza druga uchwały). Szczegółowa treść owych właściwych przepisów nie jest przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Wypada jednak zauważyć, że przepisy regulujące odpowiednie procedury zazwyczaj statuują kwalifikowane podstawy wzruszenia rozstrzygnięcia już prawomocnego (tzn. nie każda

wadliwość o charakterze materialnoprawnym czy proceduralnym stanowi podstawę wzruszenia takiego rozstrzygnięcia).

Niektóre z przepisów określających owe kwalifikowane podstawy wzruszenia prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji zawierają wyrażenia nieostre, pozostawiające organom je stosującym pewien zamierzony przez ustawodawcę „luz interpretacyjny” i wymagają tłumaczenia ich z uwzględnieniem wszystkich okoliczności konkretnej sprawy. Do takich wyrażen należy w szczególności „rażące naruszenie prawa”, będące elementem regulacji podstaw wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych w drodze rewizji nadzwyczajnej w sprawach cywilnych (art. 417 § 1 k.p.c.) oraz stwierdzenia nieważności ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Zastosowanie normy rozumianej niezgodnie z jej prawidłowym rozumieniem, ustalonym wiążąco w późniejszej uchwale Trybunału Konstytucyjnego, może być zawsze kwalifikowane jako uchybienie wobec prawa, natomiast rozstrzygnięcie kwestii, czy uchybienie to było „rażącym naruszeniem prawa” zależy od okoliczności, których nie sposób określić precyzyjnie in abstracto, lecz musi tego dokonać organ stosujący prawo.

Ponieważ chodzi o zagadnienie wykraczające daleko poza wykładnię art. 13 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny nie uważa za celowe ustosunkowywać się szczegółowo do zapatrywania wyrażonego w pkt 3 *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, iż uchwała Trybunału wydana w trybie art. 13 ustawy o TK może stanowić podstawę wznowienia postępowania na podstawie odpowiednich norm i na zasadach przez te normy przewidzianych. Wypada jedynie zaznaczyć, że w piśmiennictwie prawniczym i orzecznictwie sądowym przyjmuje się zgodnie, iż przepisy właściwych ustaw określające podstawy wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania należy interpretować ściśle i niedopuszczalna jest ich wykładnia rozszerzająca. Zasada ta odnosi się również do przepisu art. 31 ust. 1 ustawy o TK, który określa samodzielną podstawę wznowienia postępowania sądowego (odrębną od podstaw określonych w ustawach regulujących odnośne procedury sądowe) z tej przyczyny, że prawomocne rozstrzygnięcie kończące postępowanie zostało wydane z zastosowaniem przepisu prawnego, który później w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego został uchylony bądź zmieniony w części lub w całości. Cytowanego przepisu nie można stosować na zasadzie analogii do sytuacji kolizji między prawomocnym rozstrzygnięciem sądowym a ustaloną później przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującą wykładnią przepisu stanowiącego podstawę tego rozstrzygnięcia.

Trzeba natomiast zgodzić się z zapatrywaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażonym w pkt 4 *petitum* wniosku; konkluzja tej treści zawarta jest *implicite* w pkt 1 sentencji niniejszej uchwały.

6. Ponieważ Rzecznik Praw Obywatelskich i Prokurator Generalny uznali kwestię sformułowaną w pkt 7 *petitum* wniosku Rzecznika, a rozstrzygniętą w pkt 4 niniejszej uchwały, za problem kontrowersyjny, należy zważyć, że ani z brzmienia przepisów konstytucyjnych i ustawowych regulujących instytucję powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, ani z brzmienia art. 13 pkt 3 i innych przepisów ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1990 r. Nr 26, poz. 153 z późn. zm., dalej: „ustawa o SN”) nie wynika ograniczenie lub wyłączenie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw w sytuacji, gdy tego samego zagadnienia interpretacyjnego dotyczyła wcześniejsza uchwała Sądu Najwyższego podjęta w trybie art. 13 pkt 3 ustawy o SN albo gdy Sąd Najwyższy odmówił wydania takiej uchwały. Zważywszy ponadto, że instytucja powszechnie obowiązującej wykładni ustaw ma rangę konstytucyjną, zaś uchwałom Trybunału Konstytucyjnego ustalającym taką wykładnię prawo przypisuje kwalifikowaną moc prawną – walor

powszechnego obowiązywania, nie ma żadnych podstaw do uznania ograniczenia czy wyłączenia kompetencji Trybunału we wspomnianych sytuacjach.

Za powyższym stanowiskiem przemawiają dodatkowo względy funkcjonalne. Podmiot uprawniony do występowania z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o TK we wspomnianych sytuacjach może zmierzać bądź do „wzmocnienia” roli wykładni ustalonej przez Sąd Najwyższy przez wyposażenie jej w walor powszechnego obowiązywania (do czego nieodzowna jest uchwała Trybunału Konstytucyjnego) bądź do „przełamania” wykładni ustalonej przez Sąd Najwyższy na podstawie ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny odmiennej wykładni o mocy powszechnie obowiązującej; w tym drugim wypadku wnioskodawca powinien podać szczególnie staranną argumentację prawną na rzecz wykładni odmiennej od tej, jaką przyjął Sąd Najwyższy.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem głoszącym, że w sytuacji, gdy znaczenie danego przepisu zostało już wyjaśnione w uchwale Sądu Najwyższego podjętej w trybie art. 13 ust. 3 ustawy o SN, powinna być stosowana zasada *clara non sunt interpretanda*. Żaden przepis prawa rangi konstytucyjnej ani rangi ustawowej nie stwarzają tego typu ograniczenia dla kompetencji uprawnionych wnioskodawców i Trybunału Konstytucyjnego. Inna rzecz, że Trybunał Konstytucyjny z reguły uzna jedynie w wyjątkowych wypadkach, iż problem interpretacyjny wyjaśniony przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy o SN wymaga dalszych wyjaśnień. Ponieważ jednak ocena w tej materii dokonana przez Sąd Najwyższy nie wiąże Trybunału Konstytucyjnego, mielibyśmy w takim wypadku do czynienia z rozbieżnością ocen Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, a nie z wyłączeniem stosowania kompetencji Trybunału ze względu na stanowisko zajęte uprzednio przez Sąd Najwyższy (teza czwarta uchwały).

Z przedstawionych w uzasadnieniu względów Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym tak, jak to zostało wypowiedziane w uchwale.