



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 grudnia 2020 r.

Pozycja 67

POSTANOWIENIE

z dnia 2 grudnia 2020 r.

Sygn. akt K 5/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący
Julia Przyłębska
Jakub Stelina
Michał Warciński – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 grudnia 2020 r., wniosku Prezesa Rady Ministrów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 439 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30),
- 2) art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.),
- 3) art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825)
– w zakresie, w jakim pozwalają na badanie przez sądy powszechne, sądy wojskowe oraz Sąd Najwyższy, czy skład lub sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa lub przebieg procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta RP określonej osoby na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo sądzie wojskowym lub na urząd sędziego Sądu Najwyższego może prowadzić do uznania, że sąd w składzie z udziałem tej osoby jest sądem nienależycie obsadzonym, albo czy zachodzi sprzeczność składu tego sądu z przepisami prawa, z art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 30 stycznia 2020 r. Prezes Rady Ministrów (dalej: wnioskodawca) wniósł o zbadanie zgodności:

1) art. 439 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30; dalej: k.p.k.),

2) art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.),

3) art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825; dalej: ustawa o SN),

– w zakresie, w jakim pozwalają na badanie przez sądy powszechne, sądy wojskowe oraz Sąd Najwyższy, czy skład lub sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) lub przebieg procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta RP określonej osoby na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo sądzie wojskowym lub na urząd sędziego Sądu Najwyższego może prowadzić do uznania, że sąd w składzie z udziałem tej osoby jest sądem nienależycie obsadzonym, albo czy zachodzi sprzeczność składu tego sądu z przepisami prawa, z art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca zaznaczył, że nie kwestionuje literalnego brzmienia zaskarżonych przepisów ustaw. Przedmiotem kontroli konstytucyjnej jest ich normatywne znaczenie ukształtowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego w uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20; dalej: uchwała SN z 23 stycznia 2020 r.). W uchwale tej Sąd Najwyższy stwierdził, że:

„1. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3).

2. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

3. Wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. przyjęta w punktach 1 i 2 niniejszej uchwały nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem sądu.

4. Punkt 1 niniejszej uchwały ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.) bez względu na datę wydania tych orzeczeń”.

1.1. Wnioskodawca wyraził wątpliwości co do skuteczności i ważności uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. W jego ocenie, Sąd Najwyższy, podejmując tę uchwałę, zrekonstruował wskazane w niej normy prawne i nadał im określone znaczenie. Tak ukształtowane normy prawne mają charakter trwałe, gdyż uzyskują moc zasad prawnych. W konsekwencji wiążą wszystkie składy Sądu Najwyższego. Można od nich odstąpić tylko w określonej w art. 88 ustawy o SN procedurze. Mają one również realny wpływ na orzecznictwo sądów powszechnych.

Wnioskodawca stwierdził, że kognicją Trybunału Konstytucyjnego są objęte nie tylko przepisy prawa, ale także normy prawne ukształtowane w sposób trwały w orzecznictwie sądowym. Przejawem takiego trwałego ukształtowania normy prawnej jest przyjęcie określonego jej znaczenia w orzeczeniu Sądu Najwyższego albo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do zbadania wskazanych przepisów w zakresie ukształtowanym w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r.

1.2. Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji. Kompetencje i podstawowe zasady proceduralne powoływania sędziów zostały unormowane w art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Z przepisów tych wynika, że Prezydent ma wyłączną kompetencję do decydowania o obsadzie urzędu sędziowskiego. Wykonanie tej kompetencji nie podlega kontroli żadnego organu państwowego. Wyłączny charakter ma również kompetencja KRS do przedstawiania Prezydentowi kandydatów na sędziów. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji akty urzędowe Prezydenta nie wymagają kontrasygnaty. Prawo powoływania sędziów jest zatem prerogatywą, czyli urzędowym aktem władczym i jednocześnie uprawnieniem osobistym. Przepis ustawy nie może ograniczyć prawa Prezydenta do powołania określonej osoby na stanowisko sędziego, o ile z takim wnioskiem wystąpi KRS. Procedura ta została zdeterminowana przepisami Konstytucji, które wyłączają w niej udział innych organów.

Art. 183 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę sprawowania przez Sąd Najwyższy nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na niebezpieczeństwo przekroczenia przez Sąd Najwyższy tej kompetencji. Zdaniem wnioskodawcy stanowiłoby to zagrożenie dla zasady podziału władz oraz zasady niezawisłości sędziowskiej. Sądowa wykładnia prawa nie może przybierać charakteru prawotwórczego. Gdyby tak się stało, to ostateczna weryfikacja tak ukształtowanej normy prawnej należałaby do Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, zgodnie z zasadą niezawisłości sędziowskiej, sędzia jest podporządkowany tylko normom wynikającym z ustaw i aktów nadrzędnych nad ustawami. Granicą nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego są zatem kompetencje innych konstytucyjnych organów władzy państwowej.

1.3. Zaskarżona norma prawna, ukształtowana w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r. ma charakter generalny i abstrakcyjny. Jej niezgodność z Konstytucją polega na tym, że zezwala sądom na badanie, czy skład lub sposób wyboru członków KRS albo przebieg procedury poprzedzającej powołanie sędziego przez Prezydenta, były prawidłowe. Stanowi to bezpośrednie wkroczenie w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie wnioskodawcy zaskarżona norma jest bezpośrednim następstwem odmowy wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18. W wyroku tym Trybunał orzekł m.in., że art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84; dalej: ustawa o KRS) jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca zauważył, że powoływanie sędziów w państwach europejskich opiera się na różnych modelach. W niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej w ogóle nie występują organy stanowiące odpowiednik KRS. Występujące w krajach europejskich

procedury powoływania sędziów są przejawem poszukiwania równowagi między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. Wybór sędziów do KRS przez Sejm został uznany za rozwiązanie zgodne z wzorcami kontroli wskazanymi w wyroku Trybunału w sprawie o sygn. K 12/18. Tymczasem, zgodnie z zaskarżoną normą prawną, za samodzielną przyczynę uznania sprzeczności składu sądu z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.) lub nienależytej obsady sądu (art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.) można przyjąć powołanie sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS ukształtowanej zgodnie z art. 9a ustawy o KRS. Takie stanowisko jest rażąco niezgodne z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

Norma dopuszczająca badanie przez sądy składu lub wyboru KRS albo przebiegu procedury poprzedzającej powołanie sędziego przez Prezydenta jest niezgodna z art. 183 ust. 1 Konstytucji. Sposób rozumienia zaskarżonych przepisów ukształtowany w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r. nie jest znany dotychczasowemu orzecznictwu sądów. Stanowi zatem przekroczenie kompetencji przyznanej Sądowi Najwyższemu w art. 183 ust. 1 Konstytucji. W zaskarżonej normie, pojęciu „nadzór judykacyjny” nadano inne znaczenie niż przyjęte na gruncie art. 183 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem organem właściwym do rozstrzygania wątpliwości w zakresie rozumienia pojęć użytych w Konstytucji jest jedynie Trybunał Konstytucyjny.

Zaskarżone przepisy naruszają także zasadę praworządności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Niezgodna z tym przepisem jest norma prawna „uprawnniająca do kontrolowania przez sądy prawidłowości zgodnego z ustawami i Konstytucją składu i sposobu wyboru członków KRS albo przebiegu procedury poprzedzającej powołanie sędziego przez Prezydenta” (pismo Prezesa Rady Ministrów, s. 14). System prawa kontynentalnego wyłącza bowiem prawotwórstwo sądów. Przyjmując uchwałę z 23 stycznia 2020 r. SN przekroczył granicę między dopuszczalnym tworzeniem zasad prawa niezbędnych do sprawowania nadzoru judykacyjnego, a „używaniem terminologii adekwatnej dla wykładni prawa w celu zmiany treści obowiązującej regulacji ustawowe[j] i konstytucyjnej wbrew wyraźnie sprecyzowanemu *ratio legis* przepisów” (pismo Prezesa Rady Ministrów, s. 15). Stanowi to naruszenie podstawowych zasad europejskiej kultury prawa i zasady praworządności.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Problem konstytucyjny w sprawie zainicjowanej wnioskiem Prezesa Rady Ministrów (dalej: wnioskodawca) ma źródło w uchwale Sądu Najwyższego w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20, OSNKW nr 2/2020, poz. 7; dalej: uchwała SN z 23 stycznia 2020 r.), podjętej na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w sprawie o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

2. Przedmiot kontroli.

Wnioskodawca zaskarżył:

- 1) art. 439 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 30; dalej: k.p.k.);
- 2) art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.);
- 3) art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825; dalej: ustawy o SN).

Zaskarżenie ma charakter zakresowy i odnosi się jedynie do takiego rozumienia wskazanych przepisów, jakie wynika z uchwały SN z 23 stycznia 2020. Wnioskodawca kwestionuje zatem ich zgodność z Konstytucją „w zakresie, w jakim pozwalają na badanie przez sądy powszechne, sądy wojskowe oraz Sąd Najwyższy, czy skład lub sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, lub przebieg procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta RP określonej osoby na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo sądzie wojskowym, lub na urząd sędziego Sądu Najwyższego, może prowadzić do uznania, że sąd w składzie z udziałem tej osoby jest sądem nienależycie obsadzonym albo czy zachodzi sprzeczność składu tego sądu z przepisami prawa” (pismo Prezesa Rady Ministrów, s. 1-2).

3. Wzorce kontroli i stawiane zarzuty.

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 179 i art. 183 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy zaskarżone przepisy są sprzeczne z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji przez to, że zezwalają sądom na badanie czy skład lub sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) albo przebieg procedury poprzedzającej powołanie sędziego przez Prezydenta były prawidłowe. Naruszenia art. 183 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca upatruje w przekroczeniu przez Sąd Najwyższy kompetencji do sprawowania nadzoru judykacyjnego. Niezgodna z zasadą praworządności (art. 2 Konstytucji) jest taka interpretacja zakwestionowanych przepisów, która uprawnia sądy do kontrolowania prawidłowości zgodnego z ustawami i Konstytucją składu i sposobu wyboru członków KRS albo przebiegu procedury poprzedzającej powołanie sędziego przez Prezydenta.

4. Ocena dopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania (por. wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103; postanowienie TK z 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43). W niniejszym postępowaniu Trybunał uznał, że podstawową formalnoprawną kwestią, wymagającą rozstrzygnięcia, jest dopuszczalność orzekania w zakresie wyznaczonym przez wnioskodawcę. Zagadnienie to sprowadza się do pytania, czy sposób rozumienia zakwestionowanych przepisów, wynikający z uchwały SN z 23 stycznia 2020 r., może podlegać kontroli konstytucyjnej.

4.1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego powszechnie przyjęty przez organy stosujące prawo sposób rozumienia przepisów prawa jest nierozdzielnie związany z treścią normatywną tych przepisów. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a przede wszystkim jeżeli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odczytują z nich sądy mające najwyższy autorytet w Polsce. Kontrola zgodności z Konstytucją jest zatem dopuszczalna w stosunku do takiej treści przepisu, jaką uzyskał on w wyniku „jednolitej, powszechnej i stałej” wykładni sądowej (zob. wyroki TK z: 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82; 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; postanowienie TK z 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU A/2017, poz. 39).

4.2. Wnioskodawca formułuje swoje zarzuty kwestionując sposób ich rozumienia przyjęty w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r. „W ocenie wnioskodawcy nie ma podstaw do

kwestionowania literalnego brzmienia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., art. 379 pkt 4 k.p.c. i art. 83 § 1 ustawy o SN. Wątpliwości konstytucyjne powstają jednak względem ich normatywnego znaczenia ukształtowanego w orzecznictwie Sądu Najwyższego” (pismo Prezesa Rady Ministrów, s. 3). To nowe znaczenie zaskarżonych przepisów wnioskodawca odnalazł jedynie w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r. Wnioskodawca wprost stwierdza, że uprawnienie do badania przez sądy prawidłowości składu lub wyboru KRS albo przebiegu procedury poprzedzającej powołanie sędziego przez Prezydenta nie było dotychczas wyprowadzane z zaskarżonych przepisów przed wydaniem uchwały z 23 stycznia 2020 r. Analizując dotychczasowe orzecznictwo wnioskodawca doszedł do konkluzji o „ukształtowaniu w uchwale z 23 stycznia 2020 r. *de facto* nowej normy prawnej, nie tylko odbiegającej od dotychczasowej linii orzeczniczej, ale przede wszystkim przekraczającej kompetencję SN do sprawowania nadzoru judykacyjnego nad sądami powszechnymi i sądami wojskowymi” (pismo Prezesa Rady Ministrów, s. 13).

4.3. Dla oceny dopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia kluczowe jest zatem to, że zaskarżone przez wnioskodawcę rozumienie art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., art. 379 pkt 4 k.p.c. oraz art. 83 § 1 ustawy o SN zostało przyjęte jedynie w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r. Jest to więc jedyny przypadek, w którym sposób rozumienia przepisów ustawy „znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego”. Zarazem jest to jednak uchwała połączonych kilku izb Sądu Najwyższego mająca moc zasady prawnej. Byt prawny uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. przesądza zatem o dopuszczalności orzekania przez Trybunał w niniejszej sprawie. Tymczasem w wyroku wydanym w pełnym składzie 20 kwietnia 2020 r. o sygn. U 2/20 (M. P. poz. 376) Trybunał orzekł, że uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. jest niezgodna z:

a) art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji,

b) art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.),

c) art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.).

W tym stanie rzeczy, w niniejszej sprawie wydanie wyroku stało się niedopuszczalne, dlatego postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.