



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 11 marca 2021 r.

Pozycja 8

POSTANOWIENIE

z dnia 3 grudnia 2020 r.

Sygn. akt K 2/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Jakub Stelina
Michał Warciński – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 grudnia 2020 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.) w zakresie, w jakim dotyczy objęcia przesłanką nieważności postępowania, oceny niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 126 ust. 1 i 2, art. 10, art. 176 ust. 2, art. 180 ust. 1 i art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 2) art. 439 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30) w zakresie, w jakim dotyczy objęcia przesłankami uchylenia zaskarżonego orzeczenia, oceny niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 126 ust. 1 i 2, art. 10, art. 176 ust. 2, art. 180 ust. 1 i art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 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:
 - przedmiotem rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy jest określenie przesłanki stwierdzenia nienależytej obsady sądu w rozumieniu przepisów ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego, ze względu na udział w składzie sądu osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, w procedurze wskazanej

- w uchwale Sądu Najwyższego, z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10, art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 1 oraz art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- przedmiotem rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy jest określenie skutków prawnych, w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne oraz sądy wojskowe, w przypadku gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, w procedurze wskazanej w uchwale Sądu Najwyższego, z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10, art. 176 ust. 2, art. 180 ust. 1 oraz art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W dniu 27 stycznia 2020 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub Wnioskodawca) o zbadanie zgodności:

1) 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.) w zakresie, w jakim dotyczy objęcia przesłanką nieważności postępowania, oceny niezależności Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także: KRS) oraz prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta, na wniosek KRS, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 126 ust. 1 i 2, art. 10, art. 176 ust. 2, art. 180 ust. 1 i art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) 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.) w zakresie, w jakim dotyczy objęcia przesłankami uchylenia zaskarżonego orzeczenia, oceny niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta, na wniosek KRS, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 126 ust. 1 i 2, art. 10, art. 176 ust. 2, art. 180 ust. 1 i art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji,

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:

- przedmiotem rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy jest określenie przesłanki stwierdzenia nienależytej obsady sądu w rozumieniu przepisów k.p.c. oraz k.p.k., ze względu na udział w składzie sądu osoby powołanej przez Prezydenta do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, w procedurze wskazanej w uchwale Sądu Najwyższego, z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10, art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 1 oraz art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji,

- przedmiotem rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy jest określenie skutków prawnych, w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy, sądy

powszechne oraz sądy wojskowe, w przypadku gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, w procedurze wskazanej w uchwale Sądu Najwyższego, z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10, art. 176 ust. 2, art. 180 ust. 1 oraz art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Stawiane przez Wnioskodawcę zarzuty mają charakter zakresowy i odnoszą się do takiego rozumienia kwestionowanych przepisów, które zostało przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20, dalej: uchwała SN z 23 stycznia 2020 r.), podjętej na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w sprawie o rozstrzygnięcie rozbieżności wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Zgodnie z tą uchwałą:

„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”.

1.2. Uzasadniając zarzut niezgodności przepisów wskazanych w punkcie 1 i 2 *petitum* wniosku z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji, Wnioskodawca zauważył, że w orzecznictwie sądów i Trybunału Konstytucyjnego ugruntowana jest teza o niedopuszczalności kontroli sądowej prerogatyw Prezydenta. Do takich prerogatyw należy zaliczyć powoływanie sędziów (art. 179 Konstytucji). Prerogatywa ta jest ugruntowana w polskiej tradycji ustrojowej jako prerogatywa głowy państwa. Powołanie sędziego nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Rozwiązanie to ma służyć nie wzmocnieniu pozycji Prezydenta, ale ochronie władzy sądowniczej przed ingerencją władzy wykonawczej. Kompetencja Prezydenta ma stanowić gwarancję konstytucyjnego systemu wartości, w tym niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Przytaczając stanowisko doktryny, Wnioskodawca wskazuje, że powołanie na urząd sędziego oznacza udzielenie inwestytury. Musi obejmować określenie zakresu powierzenia

władzy sędziowskiej, tzn. rodzaju i szczebla sądu, do którego sędzia zostaje powołany. Powołanie następuje zatem odrębnie na każdym szczeblu: sądownictwa powszechnego, wojskowego i administracyjnego. Akt powołania, o którym stanowi art. 179 Konstytucji, obejmuje zarówno akt powołania, jak i odmowę powołania. Powołując się na orzecznictwo TK, Wnioskodawca zaznaczył, że art. 179 Konstytucji stanowi regulację kompletną. Wynika z niej, że do KRS należy złożenie wniosku o powołanie sędziów (wskazanie kandydatów na określone stanowiska sędziowskie), a do Prezydenta powołanie sędziów. Norma ta może być dookreślona w ustawach, ale z zachowaniem nadrzędności przepisów Konstytucji. Art. 179 Konstytucji stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę prawną wykonywania prerogatywy Prezydenta, której treścią jest powoływanie sędziów na wniosek KRS. Regulacje ustawowe nie mogą zatem naruszać w tym zakresie istoty prezydenckiej prerogatywy.

Z utrwalonego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że powołanie sędziów nie jest działalnością administracji publicznej i nie podlega kontroli sądu administracyjnego. W kompetencjach Prezydenta mieści się zarówno prawo powoływania, jak i odmowy powołania na stanowisko sędziego. Postanowienie odmowne również nie ma charakteru aktu z zakresu administracji publicznej. Stanowi bowiem akt ustrojowy. Prezydent, działając jako głowa państwa, działa poza sferą administrowania i zatrudniania. Jego postępowanie nie opiera się na przepisach procesu administracyjnego. Podejmując rozstrzygnięcie w ramach swoich prerogatyw, Prezydent stosuje się jedynie do Konstytucji. Z kolei Konstytucja nie przewiduje możliwości podjęcia przez organ sądowy rozstrzygnięcia, które uniemożliwiłoby Prezydentowi wykonanie jego prerogatyw, w tym powołania sędziego na wniosek KRS. Rozstrzygnięcia Prezydenta dokonywane w ramach prerogatyw nie podlegają kontroli sądowej. Akt powołania sędziego jest podejmowany na podstawie Konstytucji. Żaden organ nie może przypisywać sobie kompetencji do kontroli lub pomijania tego aktu.

Powołując się na art. 126 Konstytucji i jego wykładnię ugruntowaną w orzecznictwie TK, Wnioskodawca zauważył, że przepis ten określa pozycję ustrojową Prezydenta i jest podstawą wyznaczania relacji głowy państwa z innymi organami. Wynika z niego zakaz stanowienia norm prawnych ograniczających rolę Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej. Tak ukształtowana rola ustrojowa Prezydenta ma istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego czynności powołania na urząd sędziego. Uprawnienia nominacyjne stanowią władcze kompetencje Prezydenta, będącego gwarantem ciągłości władzy państwowej i strażnikiem Konstytucji. Prezydent działa na podstawie kryteriów określonych w ustawie zasadniczej. Chodzi przede wszystkim o konstytucyjne zasady i wartości. Wprowadzanie nowych, pozakonstytucyjnych kryteriów, mogłoby zaburzyć system wzajemnego kontrolowania się władz.

Zakwestionowana treść przepisów k.p.c., k.p.k. oraz ustawy o SN wkracza w sferę zastrzeżoną do kompetencji Prezydenta. Konstytucja nie przyznaje żadnemu organowi władzy sądowniczej kompetencji do badania prawidłowości wykonania prerogatywy Prezydenta do powoływania sędziów na wniosek KRS. Objęcie zakresem terminu „nienależycie obsadzonego sądu”, w rozumieniu przepisów wskazanych w punkcie 1 i 2 *petitum* wniosku, sędziów powołanych przez Prezydenta na wniosek KRS, w sposób nieuprawniony kwestionuje i godzi w prerogatywę Prezydenta, naruszając tym samym art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.3. Jeśli chodzi o zarzut niezgodności przepisów wskazanych w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku z art. 10 Konstytucji, Wnioskodawca zauważył, że Prezydent, wykonując prerogatywę związaną z powoływaniem sędziów, nie działa ściśle w ramach władzy wykonawczej. Z zasady trójpodziału władz wynika domniemanie kompetencyjne, które może być obalone jedynie przez jednoznaczny przepis konstytucyjny lub ustawowy. Rozdzielność władz oznacza, że każda z nich powinna posiadać kompetencje odpowiadające jej istocie. Kompetencje

te powinny zawierać pewne minimum służące zachowaniu istoty każdej z władz. Z art. 10 Konstytucji wynika zakaz ingerencji w tak rozumianą istotę danej władzy.

Wnioskodawca odniósł się do zarzutu niezgodności zakwestionowanych regulacji z art. 176 ust. 2 Konstytucji. Materia określona w tym przepisie powinna zostać uregulowana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego o randze ustawowej. Przepis ten ma charakter gwarancyjny z punktu widzenia konstytucyjnych praw i wolności. Wynika z niego zobowiązanie ustawodawcy do wydania stosownych regulacji. W ustawie powinny być ustalone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i postępowań sądowych.

1.4. Formułując zarzut niezgodności przepisów wskazanych w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku z art. 180 ust. 1 Konstytucji, Wnioskodawca przypomniał, że sędziowie są nieusuwalni. Zasada ta jest jednym z instrumentów zabezpieczających niezależność władzy sądowniczej i niezawisłość wymierzania sprawiedliwości. O usunięciu sędziego z zajmowanego stanowiska i ustaniu jego stosunku służbowego mogą decydować wyłącznie przesłanki określone w ustawach. Sędzia nie może zostać pozbawiony urzędu w wyniku podjęcia dyskrecjonalnej decyzji. Złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Przyjęty w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r. sposób rozumienia art. 379 pkt 4 k.p.c. i art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. prowadzi do skutku wskazanego w *petitum* wniosku. Skutek ten dotyczy osoby powołanej przez Prezydenta na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek KRS, i oznacza brak zdolności sądu do podejmowania czynności jurysdykcyjnych. Jest to równoznaczne z pozbawieniem sędziego kompetencji sądenia. Wyłączenie tej kompetencji ze statusu sędziego (aprioryczne stwierdzenie nienależytego obsadzenia sądu *ab initio*) jest niezgodne z konstytucyjną zasadą nieusuwalności sędziów.

1.5. Uzasadniając zarzut niezgodności przepisów wskazanych w punkcie 3 *petitum* wniosku z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10, art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 1 oraz art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji, Wnioskodawca przytoczył w pierwszej kolejności treść art. 183 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten określa kompetencję Sądu Najwyższego do nadzoru nad innymi sądami, wyznaczając jednocześnie jej zakres podmiotowy (sądy powszechne i wojskowe) i przedmiotowy (w zakresie orzekania).

Nadzór jurysdykcyjny ma przede wszystkim służyć ujednoczeniu orzecznictwa sądowego. W doktrynie sygnalizowane jest pewne niebezpieczeństwo związane z nadawaniem środków nadzoru charakteru abstrakcyjnego. Może to stanowić zagrożenie z punktu widzenia zasady podziału władz (art. 10 Konstytucji), jak i zasady niezawisłości sędziowskiej. Wykonywanie kompetencji nadzorczych przez Sąd Najwyższy nie może prowadzić do modyfikowania czy rozszerzania przepisów prawa. Prawotwórstwo jest bowiem zastrzeżone dla władzy ustawodawczej. Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, wskazanego w punkcie 3 *petitum* wniosku stanowiło wykroczenie poza ramy art. 183 ust. 1 Konstytucji i naruszenie zasady podziału władz (art. 10 Konstytucji).

1.6. Wnioskodawca podkreślił, że do Trybunału Konstytucyjnego należy ocena, czy norma prawna jest zgodna z Konstytucją. Dotyczy to także norm prawnych ukształtowanych w drodze rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego. Powołując się na orzecznictwo Trybunału, Wnioskodawca przypomniał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe. Normatywną treść przepisu może nadawać praktyka jego stosowania. W takiej sytuacji

przedmiotem kontroli konstytucyjności przepisu jest treść, jaką nabrał on w drodze utrwalonej praktyki jego stosowania.

Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność określonego rozumienia przepisów wskazanych w *petitum* wniosku. Rozumienie to wynika z jednej uchwały SN. Stanowi ona jednak orzeczenie najwyższej instancji sądowej wydane w składzie trzech izb SN. Biorąc pod uwagę przedmiot i treść tej uchwały, należy uznać, że stanowi ona próbę ukształtowania zupełnie nowego jakościowo stanu prawnego – z pominięciem roli ustawodawcy.

1.7. Działając na podstawie art. 730¹ § 1 w związku z art. 732 oraz art. 755 k.p.c. w związku z art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: otpTK), Wnioskodawca zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o udzielenie zabezpieczenia poprzez wstrzymanie wykonania uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w tej sprawie.

Zdaniem Wnioskodawcy, zabezpieczenie jest dopuszczalne nie tylko w sprawach inicjowanych skargami konstytucyjnymi. W niniejszej sprawie za zabezpieczeniem przemawia konieczność zapobieżenia powstania kryzysu w zakresie oceny skutków prawnych wyroków podjętych przez sądy. W ocenie Wnioskodawcy wykonanie uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. mogłoby spowodować nieodwracalne skutki. Za zabezpieczeniem przemawia ważny interes publiczny.

2. W piśmie z 10 marca 2020 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie. W ocenie Prokuratora:

1) art. 379 pkt 4 k.p.c. w zakresie, w jakim dopuszcza uznanie nieważności postępowania z powodu sprzeczności składu sądu orzekającego z przepisami prawa, ze względu na ocenę prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta, na wniosek KRS, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojaskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, w tym ze względu na ocenę statusu Krajowej Rady Sądownictwa, a także art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. w zakresie, w jakim dopuszcza uchylene zaskarżonego orzeczenia z powodu nienależytej obsady sądu, ze względu na ocenę prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta, na wniosek KRS, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojaskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, w tym ze względu na ocenę statusu Krajowej Rady Sądownictwa, są niezgodne z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 126 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 83 § 1 ustawy o SN w zakresie, w jakim przedmiotem rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy jest: – określenie przesłanki stwierdzenia sprzeczności z przepisami prawa składu sądu orzekającego w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. oraz przesłanki nienależytej obsady sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., ze względu na udział w składzie sądu osoby powołanej przez Prezydenta do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojaskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, w procedurze wskazanej w uchwale Sądu Najwyższego, i ocenę prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie; – określenie skutków prawnych, w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne oraz sądy wojaskowe, w przypadku gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana przez Prezydenta do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojaskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, w procedurze wskazanej w uchwale Sądu Najwyższego, i ze względu na ocenę prawidłowości tej procedury, jest niezgodny z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 126 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie podlega umorzeniu w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK, ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

2.1. Odnosząc się do przedmiotu zaskarżenia, Prokurator Generalny zauważył, że na gruncie postępowania cywilnego nie istnieje kategoria orzeczeń nieważnych *ex lege*. W dotychczasowym orzecznictwie przesłanki, o której stanowi art. 379 pkt 4 k.p.c. nie wiązano z zagadnieniem prawidłowości powołania sędziego na urząd. Stanowisko to jest także ugruntowane w doktrynie. Uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. przyjęła z gruntu odmienne znaczenie art. 379 pkt 4 k.p.c.

Prokurator przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny uznaje normotwórczą rolę orzecznictwa, obejmując swoją kognicją treści normatywne, które zostały wyprowadzone z aktu normatywnego w drodze jego utrwalonej w sposób oczywisty wykładni. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której określony sposób rozumienia przepisu znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W ocenie Prokuratora, przedmiot kontroli wskazany przez Wnioskodawcę w pkt 1 *petitum* wniosku został ujęty za szeroko. Uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. dotyczy tylko jednej z przesłanek, o których mowa w art. 379 pkt 4 k.p.c.

W dalszej kolejności, Prokurator odniósł się do treści art. 439 § 1 k.p.k. Przepis ten zawiera zamknięty katalog bezwzględnych przyczyn odwoławczych. Nie może zatem podlegać wykładni rozszerzającej. W ocenie Prokuratora, z punktu widzenia przedmiotu kontroli, jedynie wadliwość polegająca na nienależytej obsadzie sądu ma charakter relewantny. W art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. jest także mowa o sytuacji, w której członek sądu nie był obecny na całej rozprawie. Wnioskodawca ujął zatem przedmiot kontroli zbyt szeroko.

Nienależyta obsada sądu i sprzeczność składu orzekającego z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.) nie są okolicznościami równoważnymi. Niemniej przesłanka nienależytej obsady sądu, w dotychczasowym orzecznictwie sądowym i w doktrynie, również nie była wiązana z oceną prawidłowości powołania sędziego na urząd. Takie znaczenie nadała jej dopiero uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. Przedmiotem kontroli jest zatem treść normatywna nadana art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. w wyniku tej uchwały.

Dokonując wykładni art. 83 § 1 ustawy o SN Prokurator Generalny zauważył, że przepis ten nawiązuje do poprzednich regulacji kompetencji uchwałodawczych SN. Zawiera on jednak pewne ograniczenie. Powzięcie uchwały interpretacyjnej przez SN jest dopuszczalne, jeżeli występująca w orzecznictwie rozbieżność dotyczy przepisów będących podstawą orzekania przez sądy. Również w odniesieniu do tego przepisu, problem konstytucyjny dotyczy treści normatywnej, która nie była objęta jego zakresem, do momentu podjęcia przez SN uchwały z 23 stycznia 2020 r. Tak więc SN przyznał sobie kompetencje w sprawach, w których przepisy nie przewidują jego kognicji.

W ocenie Prokuratora wnioskodawca nieprecyzyjnie ujął przedmiot kontroli. Powinien nim być art. 83 § 1 ustawy o SN „w zakresie, w jakim przedmiotem rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy jest:

– określenie przesłanki stwierdzenia sprzeczności z przepisami prawa składu sądu orzekającego w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. oraz przesłanki nienależytej obsady sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., ze względu na udział w składzie sądu osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, w procedurze wskazanej w uchwale Sądu Najwyższego i ocenę prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie;

– określenie skutków prawnych, w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne oraz sądy wojskowe, w przypadku gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, w procedurze wskazanej w uchwale Sądu Najwyższego i ze względu na ocenę prawidłowości tej procedury” (pismo Prokuratora Generalnego, s. 16).

2.2. Analizując wskazane przez Wnioskodawcę wzorce kontroli, Prokurator Generalny stwierdził, że z art. 179 Konstytucji wynikają dwa niezbędne elementy „systemu kreacji sędziów”: akt nominacji i bezterminowość powołania. Powołanie sędziego stanowi prerogatywę głowy państwa, natomiast do KRS należy wyłączna kompetencja w zakresie uruchamiania procedury nominacyjnej. Określona w Konstytucji rola KRS w tym procesie nie daje możliwości tworzenia unormowań, które umożliwiłyby ingerencję innych organów (w tym sądów) w procedurę powoływania sędziów. Z kolei akt kreacyjny Prezydenta nie może być weryfikowany w jakimkolwiek trybie. Aktu tego nie można sprowadzać li tylko do ceremoniału. Jego istotą jest powierzenie urzędu sędziego. Bezterminowość piastowania urzędu sędziego (art. 179 *in fine* Konstytucji) jest z kolei związana z nieusuwalnością sędziego z urzędu (art. 180 ust. 1 Konstytucji). Przez pojęcie usunięcia sędziego należy rozumieć zarówno pozbawienie go urzędu, jak i pozbawienie go możliwości orzekania. Zasada nieusuwalności sędziego ze stanowiska stanowi następstwo zasady niezawisłości sędziowskiej. Zasada ta ma charakter uniwersalny na gruncie międzynarodowych standardów.

2.3. Dokonując merytorycznej oceny postawionych przez Wnioskodawcę zarzutów, Prokurator Generalny zauważył, że u podstaw uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. leży założenie, że z uwagi na formę KRS, Prezydent może wadliwie wykonać swoją prerogatywę i w konsekwencji powołać na urząd sędziego osobę, której nie będą przysługiwały konstytucyjne atrybuty sędziowskie. Stanowiłoby to „«przeniknięcie wadliwości» z procedury poprzedzającej wykonanie prerogatywy przez Prezydenta na grunt statusu sędziego, z tym, że jedynie w zakresie możliwości skutecznego wykonywania przezeń wymiaru sprawiedliwości” (pismo Prokuratora Generalnego, s. 24).

Norma wynikająca z art. 179 Konstytucji ma charakter kompletny. Jedynie Prezydent jest uprawniony do oceny, czy kandydat przedstawiony przez KRS spełnił ustawowe warunki powołania na urząd. Żaden inny organ nie uczestniczy w procedurze powołania sędziego. Takie rozwiązanie ustrojowe ma stanowić zrównoważenie władzy sądowniczej przez czynnik demokratyczny. Przyznanie jakiegokolwiek innemu organowi kompetencji do weryfikacji prawidłowości powołania sędziego, poprzez wykładnię przepisów ustawowych (k.p.c., k.p.k.) oraz łączenie uchybień występujących w procesie kreacyjnym z możliwością wzruszania orzeczeń wydanych przez tak powołanego sędziego, stanowi arbitralne pozbawienie sędziego możliwości orzekania. Jest to niezgodne zarówno z Konstytucją, jak i z prawem międzynarodowym. Usunięcie sędziego z urzędu lub pozbawienie go możliwości orzekania może nastąpić jedynie na podstawie wyraźnego przepisu ustawowego. Niedopuszczalne jest stosowanie tożsamego w skutkach mechanizmu na podstawie wykładni instytucji prawnych, które służą innym celom. Stanowiłoby to zagrożenie dla stabilności systemu prawnego.

Przytaczając orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny zauważył, że KRS rozpatrzyła i skutecznie przedstawiła Prezydentowi wiele kandydatur na urząd sędziego, na podstawie przepisów, które następnie zostały uznane za niezgodne z Konstytucją. Nie można jednak przyjąć, że sędziowie powołani na urząd w takiej sytuacji są pozbawieni konstytucyjnych atrybutów. Przeciwnie, z orzecznictwa Trybunału wynika, że wykonanie prerogatywy powołania na urząd sędziego przez Prezydenta sanuje ewentualne uchybienia popełnione w poprzedzającej powołanie na urząd sędziego procedurze powołania. Sędzia po-

wołany na urząd przez głowę państwa jest uprawniony do orzekania w ramach przysługującej mu inwestytury i obejmują go gwarancje niezawisłości i nieusuwalności. Nie ma przy tym znaczenia, czy spełnione zostały materialne lub proceduralne wymagania poprzedzające skierowanie wniosku przez KRS do Prezydenta.

2.4. Prokurator Generalny odniósł się także do wskazanych w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r. wątpliwości dotyczących udziału w procedurze nominacyjnej sędziów 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). W ocenie Prokuratora, wątpliwości te zostały usunięte przez wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18 (OTK ZU A/2019, poz. 17) oraz 4 marca 2020 r., sygn. P 22/19. Ponadto, w przypadku zastrzeżeń co do zgodności z Konstytucją lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi rozwiązań ustaw dotyczących KRS, organ sądowy powinien skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 193 Konstytucji, a nie samodzielnie dokonywać arbitralnych ocen w tym zakresie.

Prokurator poddał ocenie tę część uzasadnienia uchwały SN z 23 stycznia 2020 r., w której upatruje się wadliwości procesu nominacyjnego sędziów w naruszeniu ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych. Prokurator przypomniał w tym kontekście o zasadzie nadrzędności Konstytucji nad innymi źródłami prawa. W ocenie Prokuratora, zakres kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) i relacja prawa unijnego do prawa państw członkowskich (szczególnie ustaw zasadniczych), jest zagadnieniem problematycznym. Orzecznictwo państw członkowskich, poza nielicznymi wyjątkami, jednoznacznie uznaje, że brak jest podstaw przyjęcia pierwszeństwa prawa unijnego przed normami konstytucyjnymi. W konkluzji Prokurator stwierdził, że postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych nie mogą podważać regulacji konstytucyjnych dotyczących prerogatyw Prezydenta, w szczególności art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

Prokurator odniósł się do – przywołanego w uzasadnieniu uchwały SN z 23 stycznia 2020 r., – wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) z 12 marca 2019 r. w sprawie Guðmundur Andri Astraósson przeciwko Islandii (skarga nr 26374/18). Sprawa zainicjowana tą skargą została przekazana do Wielkiej Izby ETPC, co oznacza, że zostanie jeszcze raz ponownie rozpoznana. W tej sytuacji nie można opierać się na tezach zawartych w uzasadnieniu wyroku z 12 marca 2019 r. Prokurator zwrócił przy tym uwagę, że niosą one za sobą daleko idące konsekwencje systemowe. Zdaniem Prokuratora, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) nie można interpretować w taki sposób, w jaki dokonał tego Sąd Najwyższy. Taka interpretacja prowadziłaby do przyznania wszystkim sądom prawa do oceny statusu sędziów, pomimo ich powołania na urząd przez Prezydenta, z uwagi na wątpliwości co do prawidłowości procedury nominacyjnej. Konsekwencją tego byłaby możliwość oceniania przez sądy ważności wydawanych przez sędziów orzeczeń.

Prokurator zaznaczył, że Sąd Najwyższy bezzasadnie powołuje się w uchwale z 23 stycznia 2020 r. na konieczność wykonania wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Wykonaniem tego orzeczenia, zapadłego w trybie odesłania prejudycjalnego, był wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18. Orzeczenie TSUE nie przewiduje możliwości oceniania legalności Krajowej Rady Sądownictwa *in abstracto*. „[A]bstrakcyjne ujęcie przez TSUE przesłanek oceny KRS, umożliwiające wypełnienie ich treścią przez sąd odsyłający, nie powoduje, że sąd krajowy stał się upoważniony do pominięcia wszelkich regulacji krajowych dotyczących przedmiotowej materii, w szczególności zaś unormowań Konstytucji” (pismo Prokuratora Generalnego, s. 37).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Problem konstytucyjny w sprawie zainicjowanej wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, Wnioskodawca) ma swoje źródło w takim sposobie interpretacji zakwestionowanych przepisów, która legła u podstaw uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20, OSNKW nr 2/20, poz. 7; dalej: uchwała SN z 23 stycznia 2020 r.), podjętej na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w sprawie o rozstrzygnięcie rozbieżności wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego (dalej także: SN). Zgodnie z powyższą uchwałą:

„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”.

2. Przedmiot kontroli.

Jako przedmiot kontroli Wnioskodawca wskazał art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.), 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.) oraz art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.; dalej: ustawa o SN). W każdym przypadku przedmiot kontroli ma charakter zakresowy. Został on zawężony do określonego sposobu jego rozumienia:

– art. 379 pkt 4 k.p.c. w zakresie, w jakim dotyczy objęcia przesłanką nieważności postępowania, oceny niezależności Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także: KRS) oraz prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta, na wniosek KRS, do

pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego,

– art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. w zakresie, w jakim dotyczy objęcia przesłankami uchylenia zaskarżonego orzeczenia, oceny niezależności KRS oraz prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego,

– art. 83 § 1 ustawy o SN w zakresie, w jakim przedmiotem rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy jest określenie przesłanki stwierdzenia nienależytej obsady sądu w rozumieniu przepisów k.p.c. oraz k.p.k., ze względu na udział w składzie sądu osoby powołanej przez Prezydenta do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, w procedurze wskazanej w uchwale Sądu Najwyższego, oraz w zakresie, w jakim przedmiotem rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy jest określenie skutków prawnych, w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne oraz sądy wojskowe, w przypadku gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana przez Prezydenta do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego, w procedurze wskazanej w uchwale Sądu Najwyższego.

3. Wzorce kontroli.

Jako wzorce kontroli Wnioskodawca wskazał – w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów k.p.c. i k.p.k. – art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 126 ust. 1 i 2, art. 10, art. 176 ust. 2, art. 180 ust. 1 i art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wnioskodawca upatruje naruszenie przepisów Konstytucji w przekroczeniu kompetencji przez Sąd Najwyższy. Zdaniem Wnioskodawcy, Konstytucja nie przyznaje żadnemu organowi sądowemu prawa do badania prawidłowości wykonania prerogatywy Prezydenta do powoływania sędziów na wnioski KRS. Drugi zarzut dotyczy naruszenia konstytucyjnych zasad niezawisłości i nieusuwalności sędziów. Przyjęte przez SN rozumienie zakwestionowanych przepisów prowadzi do pozbawienia prawa orzekania sędziego powołanego na urząd w drodze nominacji. Tak powstały skutek oddzielenia zachowania statusu sędziego od możliwości orzekania jest, zdaniem Wnioskodawcy, niezgodny z Konstytucją.

Wzorcami kontroli w odniesieniu do art. 83 § 1 ustawy o SN Wnioskodawca uczynił art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10, art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 1 oraz art. 183 ust. 1 i 2. W ocenie Wnioskodawcy, podjęcie przez SN uchwały z 23 stycznia 2020 r. stanowiło przekroczenie kompetencji nadzorczych Sądu Najwyższego, co pociąga za sobą naruszenie zasady podziału władz i niezawisłości sędziowskiej.

4. Ocena dopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania ocenia, 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, kwestionowanie wykładni przepisów prawnych nie jest objęte kognicją Trybunału. Niemniej powszechnie przyjęty przez organy stosujące prawo sposób rozumienia przepisów prawa jest nierozdzielnie związany z treścią normatywną tych przepisów, a w konsekwencji – z normami

prawnymi konstruowanymi na tle tych przepisów. W takim sensie wykładnia przepisów prawa należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Ten wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrzymał 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 procesie stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odczytują z nich sądy mające najwyższy autorytet w Polsce. W tym sensie kognicji Trybunału podlega przepis, ale w określonej interpretacji. 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).

Wnioskodawca formułuje swoje zarzuty, podważając zgodność z Konstytucją określonego rozumienia przepisów wskazanych w *petitum* wniosku. Zaskarżonym przepisom zarzuca się bowiem niezgodność z Konstytucją w rozumieniu wskazanym w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r. Poza tą uchwałą Wnioskodawca nie zaprezentował orzecznictwa, które współtworzyłoby wraz z nią utrwaloną linię orzecniczą Sądu Najwyższego. Wnioskodawca wprost stwierdza, że uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. nadała nowe, niespotykane wcześniej rozumienie kwestionowanym przepisom. Jest to jego zdaniem jedyny taki przypadek w praktyce orzecniczej sądów. Jednakże uchwała ta została wydana w składzie trzech połączonych izb Sądu Najwyższego i ma *ex lege* moc zasady prawnej. Wnioskodawca zatem mógł zasadnie przyjąć, że w praktyce orzecniczej, zarówno dla składów orzekających Sądu Najwyższego jak i sądów, nad którymi Sąd Najwyższy sprawuje nadzór judykacyjny, znaczenie uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. jest decydujące i bezdyskusyjne.

4.2. W tym kontekście rozstrzygający w niniejszej sprawie jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany w pełnym składzie 20 kwietnia 2020 r. o sygn. U 2/20 (M. P. poz. 376). Zgodnie z tym orzeczeniem 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.).

Na skutek powyższego wyroku uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. została derogowana z systemu prawnego. Rozpatrywanie zgodności z Konstytucją przepisów w rozumieniu określonym w tej uchwale zostało zatem pozbawione racji. 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; dalej: otpTK).

5. Wnioskodawca, co prawda nie w *petitum*, ale uzasadnieniu wniosku, zażądał także zabezpieczenia żądania głównego. Wobec upadku przedmiotu zabezpieczenia (wniosku głównego) i umorzenia postępowania w tym zakresie, postępowanie w sprawie zabezpieczenia stało się bezprzedmiotowe, dlatego należało je również umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Jędrzejewskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 3 grudnia 2020 r., sygn. akt K 2/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2020 r., sygn. K 2/20.

1. Postanowieniem z 3 grudnia 2020 r., sygn. K 2/20, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie zainicjowane wnioskiem Prezydenta RP. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał wskazał, że „Wnioskodawca formułuje swoje zarzuty, podważając zgodność z Konstytucją określonego rozumienia przepisów wskazanych w *petitum* wniosku. Zaskarżonym przepisom w rozumieniu wskazanym w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r. zarzuca się bowiem niezgodność z Konstytucją. Poza tą uchwałą Wnioskodawca nie zaprezentował orzecznictwa, które współtworzyłoby wraz z nią utrwaloną linię orzeczniczą Sądu Najwyższego”. Jednocześnie Trybunał uznał, że dla rozpoznania sprawy o sygn. K 2/20 znaczenie miał wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20 (OTK ZU A/2020, poz. 61), w którym orzeczono o niekonstytucyjności uchwały SN z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I 4110 1/20. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wobec tego, iż uchwała SN została derogowana z systemu prawnego, rozpatrywanie zgodności z Konstytucją przepisów w rozumieniu określonym w tej uchwale zostało pozbawione racji, zatem wydanie wyroku w sprawie o sygn. K 2/20 stało się niedopuszczalne i postępowanie należało umorzyć.

2. W mojej ocenie Trybunał Konstytucyjny błędnie uznał, że zachodzą okoliczności dające podstawę do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania. Uważam, że derogacja uchwały Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I 4110 1/20 wyrokiem TK o sygn. U 2/20 nie mogła być przyczyną uznania, że orzekanie w sprawie o sygn. K 2/20 jest niedopuszczalne. Trybunał w żaden sposób nie wyjaśnił, dlaczego rozpatrywanie zgodności przepisów (a raczej norm) będących przedmiotem analizowanego postępowania z wniosku Prezydenta RP zostało pozbawione racji.

W uzasadnieniu postanowienia Trybunał Konstytucyjny skupił się jedynie na tym, że Prezydent RP zakwestionował treść określonych przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.) i ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30; dalej: k.p.k.) w brzemieniu nadanym im przez uchwałę Sądu Najwyższego. Nie zbadał jednak, czy normy zakwestionowane przez Prezydenta RP w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku, wywodzone z art. 379 pkt 4 k.p.c. oraz art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. rzeczywiście były takie same jak normy ukształtowane uchwałą Sądu Najwyższego o sygn. akt BSA I 4110 1/20. Gdyby Trybunał przeprowadził daną ocenę zauważyłby, że porównanie zarzutów wniosku Prezydenta RP z uchwałą Sądu Najwyższego nie daje jednoznacznego wyniku co do treści norm wynikających z k.p.c. i k.p.k. w obu tych dokumentach.

Sąd Najwyższy uznał bowiem, 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.”

Tymczasem Prezydent RP zakwestionował art. 379 pkt 4 k.p.c. w zakresie, w jakim dotyczy objęcia przesłanką nieważności postępowania, oceny niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego. Podniósł też zarzuty przeciwko art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. w zakresie, w jakim dotyczy objęcia przesłankami uchylenia zaskarżonego orzeczenia, oceny niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego.

Z powyższego wynika, że Sąd Najwyższy ukształtował normy, w których powiązał nienależytą obsadę 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. z zasiadaniem w składzie orzekającym osoby powołanej na urząd sędziego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w oparciu o określone przepisy (tj. przepisy 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 sądu. Z kolei normy zakwestionowane przez Prezydenta RP dotyczyły objęcia przesłanką nieważności postępowania z k.p.c., oceny niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego oraz objęcia przesłankami uchylenia zaskarżonego orzeczenia z k.p.c., oceny niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego.

Mimo że w obu powyżej wskazanych przypadkach istnieje podobieństwo kontekstu normatywnego w treści reguł postępowania wykreowanych przez Sąd Najwyższy oraz tych, które zakwestionował Prezydent RP, jednak zauważalne jest, że normy utworzone przez Sąd Najwyższy miały inną treść niż normy zaskarżone przez Prezydenta. O ile w uchwale Sądu Najwyższego podkreślano związek składu sądu z zasadą niezawisłości i bezstronności, o tyle we wniosku Prezydenta RP skupiono się zagadnieniu ustrojowym dotyczącym oceny niezależności KRS oraz prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie na urząd sędziego przez Prezydenta RP. To znaczy, że Prezydent RP zakwestionował normy inne niż te, które zostały sformułowane przez Sąd Najwyższy w uchwale z 23 stycznia 2020 r. sygn. akt BSA I 4110 1/20. Derogacja wskazanej uchwały wyrokiem o sygn. U 2/20 nie doprowadziła zatem

do uchylenia norm w brzmieniu zaskarżonym przez Prezydenta RP w sprawie o sygn. K 2/20, a to znaczy, że nie spełniła się przesłanka umorzenia postępowania.

Trybunał Konstytucyjny powinien był dokonać rzetelnej rekonstrukcji przedmiotu kontroli, a nie jedynie przepisać go z *petitum* wniosku. Dzięki temu ustaliłyby rozbieżność między treścią norm derogowanych przez TK wyrokiem o sygn. U 2/20, a normami zakwestionowanymi przez wnioskodawcę w sprawie o sygn. K 2/20.

3. Ponadto za błędne należy uznać takie podejście Trybunału, które zakłada, że skoro wnioskodawca nie przedstawił dodatkowych argumentów na poparcie swoich twierdzeń, to Trybunał Konstytucyjny nie może działać i postępowanie należy umorzyć. Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku. Zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części tzn. określenie przedmiotu kontroli, a także sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą tj. wskazanie wzorca kontroli (zob. art. 67 u.o.t.p.TK). Trybunał Konstytucyjny nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy (art. 69 ust. 3 u.o.t.p.TK). Nie ma przeszkód, by przy orzekaniu brał pod uwagę nie tylko argumentację przedstawioną w uzasadnieniu pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 69 ust. 1 u.o.t.p.TK, Trybunał powinien zbadać w toku postępowania wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Uczestnicy postępowania są zaś zobowiązani do składania temu organowi wszelkich wyjaśnień i udzielania informacji dotyczących sprawy oraz przedstawiania wniosków dowodowych, potrzebnych do jej rozstrzygnięcia (art. 69 ust. 2 u.o.t.p.TK). Jeśli zatem istniały wątpliwości co do intencji wnioskodawcy i niejasności związane z przedstawionym wnioskiem i jego uzasadnieniem, należało przeprowadzić rozprawę, a nie od razu umarzać postępowanie z uwagi na dostrzeżone przez Trybunał braki w argumentacji. Dopiero wówczas można byłoby przesądzić, czy istnieją dowody, że normy sformułowane przez wnioskodawcę obowiązują w obrocie prawnym. Podkreślam ponownie, że są to normy inne niż te, które sformułował Sąd Najwyższy w uchwale z 23 stycznia 2020 r. Jednocześnie można byłoby ustalić, czy wobec skutku derogacyjnego wywołanego przez wyrok o sygn. U 2/20 wnioskodawca podtrzymuje zarzuty podniesione w piśmie inicjującym postępowanie przed TK. Należy bowiem podkreślić, że wnioskodawca mimo derogacji uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie wycofał z Trybunału Konstytucyjnego swojego wniosku. Zatem zakres jego wątpliwości konstytucyjnych co do treści norm będących przedmiotem zaskarżenia mógł być inny i zasadne było dokonanie merytorycznej kontroli konstytucyjności prawa.

Brak dostatecznych argumentów za niekonstytucyjnością danych rozwiązań prawnych nie może być przyczyną powodującą w sposób automatyczny umorzenie postępowania. Jest to bowiem okoliczność, w której nie dochodzi do obalenia domniemania konstytucyjności prawa. To znaczy, że w takim wypadku należałoby orzekać co do meritum sprawy, ale wynik oceny zmierzałby w kierunku uznania zgodności z wzorcami kontroli. Trzeba też mieć na względzie, że argumenty dotyczące relacji zgodny/niezgodny nie są wyłączną domeną wnioskodawcy (podmiotu inicjującego postępowanie przed TK). Proces decyzyjny sędziego konstytucyjnego kształtują także argumenty, które pozyska on od innych uczestników postępowania oraz te, które sam sformułuje w oparciu o swoją wiedzę i doświadczenie.

4. Obok powyżej przedstawionych zastrzeżeń dotyczących umorzenia pkt 1 oraz 2 *petitum* wniosku, nie zgadzam się również z umorzeniem zarzutu dotyczącego 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 będącym przedmiotem zaskarżenia. Nawet jeśli Trybunał Konstytucyjny przyjął, że derogacja uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. spowodowała bezprzedmioto-

wość orzekania, to okoliczność ta mogłaby ewentualnie dotyczyć wyłącznie art. 379 pkt 4 k.p.c. i art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., gdyż Sąd Najwyższy w oparciu o te przepisy ukształtował normy o określonej treści. Przedmiotem działań Sądu Najwyższego w zakresie normotwórczym nie był zaś art. 83 § 1 o SN. W sprawie o sygn. U 2/20 był to wzorzec kontroli konstytucyjności uchwały (błędnie oznaczony jako art. 83 ust. 1), z którego jednak Trybunał nie skorzystał przy wydawaniu wyroku i w tym zakresie umorzył postępowanie.

W uzasadnieniu postanowienia o sygn. K 2/20, Trybunał w żaden sposób nie wyjaśnił, dlaczego umorzył postępowanie odnośnie do art. 83 § 1 ustawy o SN. Przepis ten stanowi, że „Jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego może, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w składzie 7 sędziów lub innym odpowiednim składzie”. Uważam, że Trybunał Konstytucyjny miał obowiązek dokonać oceny zgodności normy wywiedzionej z tego przepisu w zakresie wskazanym przez wnioskodawcę. Umorzenia postępowania w odniesieniu do tego przepisu nie można usprawiedliwić ani wyrokiem TK o sygn. U 2/20, który nie dotyczył tego przepisu, ani brakiem dostatecznych wyjaśnień Prezydenta RP co do rozumienia zakwestionowanej przez niego normy prawnej.

5. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie mimo że nie zachodziły ku temu żadne przesłanki. Przez brak rzetelnego zrekonstruowania przedmiotu zaskarżenia, Trybunał nie zauważył, że wnioskodawca obok norm wywodzonych z k.p.c. i k.p.k. zakwestionował także normę wynikającą z ustawy o SN. Nie porównał treści norm ukształtowanych w uchwale Sądu Najwyższego derogowanej przez wyrok TK o sygn. U 2/20 z tymi wskazanymi we wniosku Prezydenta RP, a przez to wyciągnął błędny wniosek, że normy te były tożsame. Nie zwrócił też uwagi, że 83 § 1 ustawy o SN nie był przedmiotem postępowania w sprawie o sygn. U 2/20, a jego treść nie została ukształtowana uchwałą Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r.

To powoduje, że wszystkie zarzuty wnioskodawcy podniesione w sprawie o sygn. K 2/20 powinny były być rozpoznane merytorycznie przez Trybunał Konstytucyjny, a w sprawie powinien zostać wydany wyrok. W celu wyjaśnienia wątpliwości wynikających z uzasadnienia wniosku Prezydenta RP należało przeprowadzić rozprawę, gdyż jest to forma działania Trybunału Konstytucyjnego, dzięki której może on wszechstronnie wyjaśnić okoliczności sprawy.

Z uwagi na powyżej przedstawione okoliczności postanowiłem złożyć zdanie odrębne do postanowienia TK o sygn. K 2/20.