



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 listopada 2025 r.

Pozycja 110

WYROK

z dnia 26 listopada 2025 r.

Sygn. akt K 24/20

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Justyn Piskorski – sprawozdawca
Bartłomiej Sochański
Michał Warciński,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 listopada 2025 r., wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.) w związku z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.) oraz art. 55 § 1 i art. 65 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365, ze zm.), art. 5 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, ze zm.) i art. 23 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1754) w zakresie, w jakim przedmiotem ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa czyni nawiązanie stosunku służbowego sędziego wskutek jego powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, z art. 179 i art. 180 ust. 1-4 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.) w zakresie, w jakim przedmiotem ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa czyni nawiązanie stosunku służbowego sędziego wskutek jego powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, jest niezgodny z art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 30 listopada 2020 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie, że art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.; dalej: u.SN) oraz art. 55 § 1 i art. 65 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365 ze zm.; dalej: p.u.s.p.), art. 5 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, ze zm.; dalej: p.u.s.a.) i art. 23 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1754; dalej: p.u.s.w.) w zakresie, w jakim przedmiotem ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa czyni nawiązanie stosunku służbowego sędziego wskutek jego powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent) na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS), jest niezgodny z art. 179 i art. 180 ust. 1-4 Konstytucji.

1.1. Uzasadniając wniosek, wnioskodawca w pierwszej kolejności wskazał, że art. 189 k.p.c., pomimo jego umieszczenia wśród przepisów proceduralnych, ma w istocie charakter materialnoprawny. Przedmiotem powództwa może być zarówno ustalenie pozytywne, jak i negatywne, a sam przepis wykorzystywany jest do ochrony praw podmiotowych, przy konieczności wykazania przez powoda ziszczenia się dwóch przesłanek – istnienia bądź nieistnienia danego prawa lub stosunku prawnego oraz posiadania przez powoda interesu prawnego w uzyskaniu ochrony prawnej. Art. 189 k.p.c. może być również podstawą dochodzenia roszczeń w sprawach dotyczących stosunku pracy, w tym stosunku służbowego sędziów.

1.2. W ocenie wnioskodawcy, unormowane w art. 179 Konstytucji „powołanie sędziego, którego nieodłącznym elementem jest określenie rodzaju i szczebla sądu, do którego sędzia zostaje powołany, ma charakter definitywny” (s. 18) i stanowi akt ustrojowy realizowany przez dwa współdziałające organy – KRS i Prezydenta. Nie może podlegać następczej weryfikacji, mającej potwierdzić bądź obalić zaistnienie stosunku wskutek powołania. „Sama natura tego stosunku oraz skutki wynikające z powołania sędziego w trybie przewidzianym w art. 179 Konstytucji świadczą o niedopuszczalności jakichkolwiek prób rozdzielania bądź uniezależniania stosunku służbowego (...) od aktu powołania (...)” (s. 18). W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie podkreślano, że „droga sądowa nie przysługuje w odniesieniu do stosunku publicznoprawnego, który nie wiąże się z realizacją prawa podmiotowego. Niedopuszczalne jest więc ustalanie w drodze powództwa cywilnego kwestii powierzenia lub pozbawienia sędziego jego mandatu” (s. 19). Ponadto nawiązanie stosunku służbowego sędziego należy do sfery publicznoprawnej, „ponieważ okoliczność powierzenia sędziemu mandatu do sprawowania władzy sądowniczej, do czego dochodzi w drodze powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS, związana jest w nierozzerwalny sposób z nawiązaniem stosunku służbowego w ramach którego sędzia realizuje powierzoną mu funkcję” (s. 19). Dopuszczenie możliwości weryfikacji okoliczności nawiązania tego stosunku

prowadziłoby zaś do podważenia jego charakteru prawnego, określonego przez art. 179 Konstytucji. Ze względu na wagę przedmiotu – niezawisłość i niezależny status władzy sądowniczej – kwestia procedury nie może być pozostawiona jedynie dobrej praktyce.

1.3. Niezgodności art. 189 k.p.c. z art. 180 ust. 1-4 Konstytucji wnioskodawca upatrywał w naruszeniu gwarancji statusu sędziego, jakie wynikają z poszczególnych jednostek redakcyjnych przepisu Konstytucji, przez możliwość dokonywania ustaleń dotyczących prawidłowości procedury powołania sędziego. Art. 180 Konstytucji normuje bowiem te elementy statusu sędziego, które rozpoczynają się i trwają od momentu jego powołania. „Rozumowanie, które mogłoby dopuszczać w drodze powództwa o ustalenie (art. 189 k.p.c.) kwestionowanie samego powierzenia sędziemu funkcji orzekania i skutkować np. uznaniem nieskuteczności takiego powierzenia z uwagi na okoliczności jego powołania prowadziłoby *de facto* do zakwestionowania statusu sędziego, jaki wynika zarówno z art. 179 Konstytucji, ale także art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji. Oznaczałoby bowiem wykreowanie innych niż te wynikające z art. 180 ust. 2 Konstytucji przypadków trwałego pozbawienia sędziego jego funkcji, a tym samym podważało gwarancyjny charakter tego unormowania oraz zasady nieusuwalności sędziego, o której stanowi art. 180 ust. 1 Konstytucji” (s. 21). Gwarancyjny charakter art. 180 ust. 1-4 Konstytucji wyklucza istnienie podstawy normatywnej wywodzonej z art. 189 k.p.c., która mogłaby prowadzić do dokonywania przez sąd ustaleń co do istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego, tym samym podważając status sędziego i pozbawiając go możliwości realizowania funkcji wynikających z jego powołania.

2. W piśmie z 8 stycznia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zgłosił swój udział w sprawie, jednocześnie wnosząc o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Uzasadnienie swojego stanowiska przedstawił w piśmie z 17 lutego 2021 r.

2.1. W pierwszej kolejności RPO wskazał, że złożony wniosek ma charakter instrumentalny z uwagi na to, że „Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego należy (...) do kręgu sędziów Sądu Najwyższego, których status i skuteczność nominowania jest kwestionowana w licznych postępowaniach sądowych, nie tylko na gruncie krajowym, ale również europejskim” (s. 4).

2.2. RPO wskazał również, że wniosek ma na celu przede wszystkim wymuszenie umorzenia postępowań rozpoznawanych w SN – Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w sprawach o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego o sygn. akt: II PO 16/20, II PO 18/20, II PO 14/20, II PO 9/20, II PO 15/20, II PO 4/19, II PO 3/19, II PO 11/20, II PO 10/20, tym samym stanowiąc niedopuszczalną ingerencję w sferę orzeczniczą Sądu Najwyższego oraz innych sądów przez pozbawienie ich możliwości dokonywania niezależnej oceny przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności faktycznych danej sprawy. „Zdaniem RPO nie można tworzyć przesłanek ograniczających wystąpienie z pozwem o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, tj. wskazywać sytuacji, w których stronie nie będzie przysługiwała taka możliwość. W ten sposób zamyka się bowiem jednostce prawo do korzystania z jej praw podmiotowych, albowiem prowadzi to do sytuacji, w której strona nie może skorzystać z przysługującego jej na gruncie Konstytucji (...), prawa europejskiego oraz obowiązujących ustaw praw”. Ponadto, „jeżeli złożenie wniosku przez Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego doprowadzi do wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, którego skutkiem będzie uniemożliwienie dokonywania przez sądy krajowe własnej oceny co do zasadności powództw i konieczności umorzenia zawisłych przed nimi spraw, w których skierowano

pytania prejudycjalne, wówczas trzeba będzie rozpatrywać powyższe przez pryzmat naruszenia przez Polskę zobowiązań traktatowych” (s. 13).

2.3. W piśmie z 4 listopada 2025 r. RPO poinformował, że cofa zgłoszenie udziału i stanowisko w sprawie.

3. W piśmie z 31 marca 2021 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 189 k.p.c. w związku z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 u.SN oraz art. 55 § 1 i art. 65 § 1 p.u.s.p., art. 5 § 1 p.u.s.a. i art. 23 § 1 p.u.s.w. rozumiany w ten sposób, że przedmiotem ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa jest nawiązanie stosunku służbowego sędziego wskutek jego powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, jest niezgodny z art. 179 i art. 180 ust. 1-4 Konstytucji.

3.1. Prokurator Generalny wskazał, że w istocie skarżony przepis zawiera normę, która pozwala sądowi na ustalenie w trybie dochodzenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa faktu nawiązania stosunku służbowego sędziego przez jego powołanie przez Prezydenta na wniosek KRS. Wskazał równocześnie, że przytoczona przez wnioskodawcę argumentacja oraz orzecznictwo przywołane dla jej poparcia „wykluczają przypisanie zaskarżonemu unormowaniu takiego rozumienia, które umożliwiłoby rekonstrukcję normy wskazanej [w] *petitum* wniosku” (s. 12). Jednocześnie wniosek powinien być interpretowany, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, jako „ukierunkowany na wydanie wyroku interpretacyjnego, a nie – jak wyrażono to w *petitum* wniosku – zakresowego” (s. 14).

3.2. Prokurator Generalny zauważył, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd o dwoistości stosunku służbowego sędziego, który ma cechy publicznoprawne oraz prywatnoprawne. Podniósł ponadto, że w tym orzecznictwie sprawa wykonywania mandatu sędziego, w tym także jego powstania, nie była uznawana za sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. Co więcej, Sąd Najwyższy uznawał za niedopuszczalną kontrolę sądową w odniesieniu do samego aktu powołania sędziego przez Prezydenta. W ostatnim czasie „pojawiła się jednak seria wypowiedzi orzecznich Sądu Najwyższego, w których zarysowuje się tendencja odejścia od przedstawionego wyżej stanowiska” (s. ...) poprzez przyjęcie, że wprawdzie takie powództwo – oparte o art. 189 k.p.c. – jest dopuszczalne, jednak kontrola aktu powołania sędziego jest na drodze sądowej niedopuszczalna.

3.3. Prokurator Generalny wskazał, że w polskim porządku prawnym nie istnieje procedura umożliwiająca weryfikację przez jakikolwiek organ prawidłowości prezydenckiego aktu powołania do pełnienia urzędu sędziego. Ponadto od 2020 r. obowiązuje nowe brzmienie art. 55 § 1 p.u.s.p., zgodnie z którym „[s]ędzią sądu powszechnego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta (...), która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta” (s. 49) oraz nowo dodany art. 42a p.u.s.p., który w § 1 stanowi, że „[w] ramach działalności sądów lub organów sądów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa”, natomiast w § 2 – że „[n]iedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości” (s. 49). Z uwagi jednak na fakt, iż Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie nie zanegował możliwości sądowej weryfikacji posiadania mandatu sędziego przez osobę, której dotyczy żądanie ustalenia niepozostawiania przez nią w stosunku służbowym konieczne jest merytoryczne orzeczenie potwierdzające niedopuszczalność przyjęcia takiej wykładni istniejących przepisów prawa, która jakiegokolwiek istniejącej procedurze przypisze możliwość weryfikacji prezydenckiego aktu

powołania do pełnienia urzędu sędziego. Zakwestionowany sposób rozumienia art. 189 k.p.c. stoi bowiem w sprzeczności z ustanowionym w art. 179 Konstytucji standardem powoływania sędziów oraz związanym z nim statusem sędziów zagwarantowanym licznymi zasadami określonymi przez art. 179 oraz art. 180 ust. 1-4 Konstytucji.

4. W piśmie z 16 grudnia 2022 r. Marszałek Sejmu przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że art. 189 k.p.c. w związku z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 u.SN oraz art. 55 § 1 i art. 65 § 1 p.u.s.p., art. 5 § 1 p.u.s.a. i art. 23 § 1 p.u.s.w., rozumiany w ten sposób, że przedmiotem ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa czyni nawiązanie stosunku służbowego sędziego wskutek jego powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, jest niezgodny z art. 179 i art. 180 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie 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).

4.1. Marszałek Sejmu wskazał, że art. 189 k.p.c. „w połączeniu z precyzyjnie sformułowanym zakresem normatywnym (czy raczej – określonym sposobem rozumienia) sprawia, że nie wydaje się konieczne przywoływanie licznych przepisów związkowych” (s. 9). Oprócz ich przywołania wnioskodawca nie odniósł się do nich w bardziej szczegółowy sposób, w szczególności w drodze wykładni czy szerszego omówienia. Pozostawił jednak w stanowisku formułę związkową „na wypadek, gdyby Trybunał uznał jej niezbędność” (s. 10). Ponadto pomiędzy przedmiotem kontroli a normami wyrażonymi w art. 180 ust. 2, 3 i 4 Konstytucji nie występuje wystarczająco bliski związek treściowy, co uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2. W ocenie Marszałka Sejmu, „[o]rzecznictwo sądowe wskazuje na brak dopuszczalności drogi sądowej w zakresie odnoszącym się do mandatu sędziego”. Jednakże w obrocie prawnym funkcjonuje przeciwne rozumienie art. 189 k.p.c., „które znalazło wyraz w szeregu spraw zainicjowanych przed Sądem Najwyższym – Izbą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego niektórych sędziów Sądu Najwyższego (sygn. akt II PO 16/20; sygn. akt II PO 18/20; sygn. akt II PO 14/20; sygn. akt II PO 9/20; sygn. akt II PO 15/20; sygn. akt II PO 4/19; sygn. akt II PO 3/19; sygn. akt II PO 11/20; sygn. akt II PO 10/20). Składy orzekające w tychże sprawach przyjęły do rozpoznania sprawy wniesione na podstawie kwestionowanej normy, zawiesiły postępowanie i wystąpiły z (zasadniczo tożsamymi treściowo) pytaniami prejudycjalnymi do TSUE. Jest to rozumienie funkcjonujące zatem w obrocie prawnym równoległe z poglądem o niedopuszczalności sądowego ustalania istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego w wymiarze publiczno-prawnym” (s. 20).

W odniesieniu do wzorca w postaci art. 179 Konstytucji Marszałek Sejmu wskazał, że zgodnie z poglądami przedstawicieli doktryny oraz aktualnym orzecznictwem nie jest możliwe dokonywanie w drodze postępowania sądowego oceny sposobu korzystania przez Prezydenta z prerogatywy w zakresie powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ani jakiegokolwiek inne ingerowanie w realizację tej prerogatywy. W Konstytucji nie przewidziano żadnych wytycznych co do wyboru sędziów wchodzących w skład KRS. Ustrojodawca zastosował taki zabieg świadomie, pozostawiając tę kwestię „do uregulowania na poziomie ustawy, co oznacza konieczność unormowania określonej materii wyłącznie przez polski parlament”. Marszałek stwierdził, że na gruncie niniejszej sprawy zachodzi konstytucyjna przeszkoda (w postaci art. 179 Konstytucji) w dopuszczalności orzekania przez sąd na podstawie art. 189 k.p.c. o ustaleniu istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego

wskutek jego powołania przez Prezydenta na wniosek KRS. Brak jest przeszkód w wytaczaniu powództwa o istnienie lub nieistnienie stosunku służbowego w aspekcie dotyczącym praw lub obowiązków sędziego ze sfery stosunku pracy. Nie jest jednak konstytucyjnie dopuszczalne sądowe badanie publicznoprawnego aspektu powołania sędziego, w szczególności na drodze powództwa o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego. Ponadto można „odnieść wrażenie, że wnioskodawcy chodzi nie tyle o dopuszczalność – w świetle standardów konstytucyjnych – powództwa o ustalenie, co stwierdzenie, że tego typu spór nie należy w ogóle do drogi sądowej w sprawach cywilnych (art. 1 k.p.c.)” (s. 27).

4.3. W odniesieniu do niezgodności z art. 180 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu wskazał, że zasada nieusuwalności sędziów ma uwalniać sędziów od prostych zależności nie tylko wobec organu powołującego, lecz także względem jakiegokolwiek innego organu państwa czy podmiotu, w tym również innego sędziego, „który oceniałby prawidłowość jego powołania i pozbawiałby sędziego możliwości sprawowania władzy sądowniczej przy jednoczesnym zachowaniu statusu sędziego” (s. 37). Kwestionowane rozumienie art. 189 k.p.c. jest konstytucyjnie niedopuszczalne, a jego zastosowanie może skutkować tym, że sędzia zostanie pozbawiony w sposób trwały możliwości orzekania, przy jednoczesnym zachowaniu statusu sędziego. Stanowi to zatem obejście konstytucyjnych gwarancji nieusuwalności sędziego.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać wniosek na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność orzekania.

1.1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 622; dalej: u.SN) oraz art. 55 § 1 i art. 65 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.; dalej: p.u.s.p.), art. 5 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1267; dalej: p.u.s.a.) i art. 23 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2250, ze zm.; dalej: p.u.s.w.) w zakresie, w jakim przedmiotem ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa czyni nawiązanie stosunku służbowego sędziego wskutek jego powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent) na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS).

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał art. 179 i art. 180 ust. 1-4 Konstytucji.

1.2. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją może wystąpić, między innymi, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. W niniejszej sprawie wnioskodawca posiada zatem legitymację do zainicjowania postępowania przed Trybunałem. Jego kompetencja wnioskowa nie ma przy tym przedmiotowego ograniczenia.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Głównym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie wnioskodawca uczynił art. 189 k.p.c. w zakresie, w jakim przedmiotem ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa czyni nawiązanie stosunku służbowego sędziego wskutek jego powołania przez Prezydenta na wniosek KRS. Przepis ten, dotychczas niebędący przedmiotem merytorycznego orzeczenia Trybunału, pozwala na żądanie, w drodze powództwa cywilnego, ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy powód ma w tym interes prawny.

W oparciu o treść kwestionowanego przepisu powód może dochodzić ustalenia istnienia bądź nieistnienia prawa lub stosunku prawnego. Niedopuszczalne przy tym jest, aby na tej drodze powód dochodził ustalenia istnienia prawa, którego nie ma. W konsekwencji niedopuszczalne jest także dochodzenie na tej drodze istnienia bądź nieistnienia określonych faktów. W orzecznictwie dopuszczono jednak wyjątki od tej zasady. W wyroku z 5 czerwca 2007 r., sygn. akt I UK 8/07 (OSNP nr 15-16/2008, poz. 228), Sąd Najwyższy uznał, iż powództwo o ustalenie, że zdarzenie było wypadkiem przy pracy w rozumieniu właściwych przepisów, jest dopuszczalne. Natomiast w wyroku z 30 maja 2000 r., sygn. akt IV CKN 36/00 (OSNC nr 12/2000, poz. 223), Sąd Najwyższy stwierdził, iż dopuszczalne jest ustalenie, że akt notarialny zawiera treść niezgodną z prawdą. Ponadto prezentowane jest stanowisko, iż dopuszczalne jest dochodzenie na tej drodze ustalenia faktu, o ile ma on charakter prawotwórczy.

Jak wskazuje orzecznictwo sądów powszechnych, „[o]pisane w art. 189 k.p.c. powództwo o ustalenie stosunku prawnego lub prawa, może być uwzględnione wtedy, gdy spełnione są dwie przesłanki merytoryczne: interes prawny oraz wykazanie prawdziwości twierdzeń powoda o tym, że dany stosunek prawny lub prawo rzeczywiście istnieje. Pierwsza z nich określana jest jako przesłanka skuteczności, druga zaś – zasadności powództwa. Obie muszą być spełnione by powództwo mogło zostać uwzględnione. Z uwagi na wyprzedzający w stosunku do przesłanki zasadności charakter interesu prawnego, powinien on być poddany badaniu w pierwszej kolejności, a stwierdzenie jego braku daje wystarczającą podstawę do oddalenia powództwa, w istocie czyniąc bezprzedmiotową pozostałą analizę. Trzeba przy tym zaznaczyć, że uznanie interesu prawnego za materialnoprawną przesłankę powództwa powoduje, że sąd ma obowiązek badania z urzędu, czy istnieje on w danej sprawie, zarówno na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i apelacyjnego” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 3 kwietnia 2020 r., sygn. akt I ACa 622/18, Lex nr 3044775). Interes prawny ocenia się przy tym z uwzględnieniem, czy wynik postępowania doprowadzi do usunięcia wątpliwości w określonym zakresie i zapewni powodowi ochronę jego prawnie chronionych interesów, a więc czy definitywnie zakończy istniejący spór, ewentualnie, czy zapobiegnie takiemu sporowi w przyszłości (tak np. wyroki: Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 7 lutego 2020 r., sygn. akt I ACa 441/19, Lex nr 3033419; Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 29 stycznia 2020 r., sygn. akt V ACa 452/19, Lex nr 2946471; Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 15 stycznia 2021 r., sygn. akt I ACa 780/19, Lex nr 3112840).

Jednocześnie, jak podkreślają komentatorzy, w drodze powództwa, o którym stanowi art. 189 k.p.c., można dochodzić jedynie ustalenia tych praw lub stosunków prawnych, dla których dopuszczalne jest ich dochodzenie na drodze sądowej. „Jeżeli więc niedopuszczalne

jest wytoczenie powództwa o świadczenie z konkretnego stosunku prawnego (np. zasądzenie, wydanie rzeczy, zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli), to niedopuszczalne jest również wniesienie powództwa o ustalenie przez sąd istnienia lub nieistnienia tego stosunku prawnego lub prawa” (T. Żyznowski, komentarz do art. 189 k.p.c. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021; por. również: M. Manowska, *Ustalenie stanu prawnego. Dopuszczalność powództwa*, „Prawo spółek” nr 2/1997, s. 31 i n.). Przesłanka interesu prawnego, jako merytoryczna, może być badana przez sąd dopiero po uprzednim ustaleniu dopuszczalności drogi sądowej w sprawach cywilnych (P. Telenga, komentarz do art. 189 k.p.c. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-729*, red. A. Jakubecki, Lex/el. 2019). Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I CSK 558/11 (Lex nr 1232225), „„Sprawa cywilna» to abstrakcyjny stosunek prawny z zakresu prawa cywilnego i dopiero proces ma na celu wiążące ustalenie istnienia albo nieistnienia konkretnego stosunku cywilnoprawnego między powodem a pozwanym, zatem każdy może wytoczyć powództwo, jakie uzna za słuszne i sąd powszechny powinien je rozpoznać”.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych dotyczące powództwa o ustalenie jest – z uwagi na jego ogólny charakter – bardzo obszerne. SN wielokrotnie wskazywał, że „[i]nteres prawny w powództwie z art. 189 k.p.c. w sprawach dotyczących kredytu frankowego powinien być rozumiany elastycznie, a więc z uwzględnieniem celowościowej jego wykładni, konkretnych okoliczności danej sprawy, szeroko pojmowanego dostępu do sądów i tego, czy też w drodze innego powództwa (powództwa o świadczenie), strona może uzyskać pełną ochronę” (tak np. w wyroku z 15 maja 2025 r., sygn. akt II CSKP 2387/22, Lex nr 3866837 czy postanowieniach z 31 stycznia 2024 r., sygn. akt I CSK 5773/22, Lex nr 3663017 i 29 września 2023 r., sygn. akt I CSK 212/23, Lex nr 3612253). Sąd Najwyższy wskazywał również, że „[p]owództwo z art. 189 k.p.c. musi być celowe, ma bowiem spełniać realną funkcję prawną. Interes prawny musi odnosić się bezpośrednio do sytuacji prawnej powoda lub do stosunków prawnych, w jakich pozostaje powód” (tak z kolei np. w wyroku z 22 sierpnia 2024 r., sygn. akt II CSKP 220/24, Lex nr 3753564). Sąd Najwyższy podkreślał również, że „[w] świetle art. 189 k.p.c. żądanie powództwa o ustalenie może być skierowane tylko na to, aby sąd wyrokiem dokonał wiążącego strony procesu pozytywnego albo negatywnego ustalenia, a przedmiotem takiego ustalenia może być wyłącznie stosunek prawny lub prawo. Oznacza to nie tylko narzucenie przez ustawodawcę sposobu określenia żądania powództwa o ustalenie, lecz także wyznaczenie jedynej dopuszczalnej treści tego żądania. Odpowiada to założeniom leżącym u podstaw powództwa o ustalenie. Zmierza ono do udzielenia ochrony prawnej w drodze wiążącego dla stron procesu ustalenia przez sąd istnienia albo nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, a przez to do uchylenia istniejącej między nimi niepewności co do sytuacji prawnej w tym zakresie” (wyrok z 11 stycznia 2024 r., sygn. akt II CSKP 836/23, Lex nr 3652272).

Na gruncie tego przepisu znaczenie ma również pojęcie interesu prawnego. Sąd Najwyższy wskazywał, że „może być rozumiany jako potrzeba prawna wynikająca z określonej sytuacji prawnej w przypadku, gdy powstała sytuacja grożąca naruszeniem prawa przysługującego uprawnionemu, bądź też powstała wątpliwość co do jego istnienia. Nie należy go utożsamiać z interesem jedynie ekonomicznym. Musi to być rzeczywiście istniejąca i uzasadniona potrzeba udzielenia ochrony prawnej w wyniku ustalenia istnienia (nieistnienia) prawa lub stosunku prawnego, a nie tylko wynikająca z subiektywnego zapatrywania strony. Interes prawny wyraża się wówczas w usunięciu stanu niepewności i ma zapobiec powstaniu sporu w przyszłości” (postanowienie z 26 lipca 2023 r., sygn. akt I CSK 6235/22, Lex nr 3586589). „Interes prawny może wynikać z bezpośredniego zagrożenia prawa powoda lub zmierzać do zapobieżenia temu zagrożeniu. Uwzględnić należy sytuację prawną żądającego, ocenianą w płaszczyźnie zarówno obecnych, jak i przyszłych, ale obiektywnie prawdopodobnych sto-

sunków prawnych z jego udziałem. Przyjmuje się jednolicie, że interes prawny istnieje wówczas, gdy zachodzi niepewność stanu prawnego lub prawa, powodująca potrzebę ochrony prawnej. Interes prawny może być rozumiany jako potrzeba prawna wynikająca z określonej sytuacji prawnej w przypadku, gdy powstała sytuacja grożąca naruszeniem prawa przysługującego uprawnionemu, bądź też powstała wątpliwość co do jego istnienia. Nie należy go utożsamiać z interesem jedynie ekonomicznym. Musi to być rzeczywiście istniejąca i uzasadniona potrzeba udzielenia ochrony prawnej w wyniku ustalenia istnienia (nieistnienia) prawa lub stosunku prawnego, a nie tylko wynikająca z subiektywnego zapatrywania strony. Interes prawny wyraża się wówczas w usunięciu stanu niepewności” (postanowienie z 18 maja 2023 r., sygn. akt I CSK 3134/22, Lex nr 3566027).

Jednocześnie trzeba pamiętać, że przedmiotem żądania powoda, a w efekcie także przedmiotem rozstrzygnięcia sądu, może być tylko prawo lub stosunek prawny, dla którego właściwa jest droga procesu cywilnego. Przedmiotem zasądzenia mogą być bowiem wszelkie prawa cywilnoprawne i stosunki cywilnoprawne. Wydanie merytorycznego orzeczenia w sprawie, w której żądanie oparto na kwestii niemieszczącej się w zakresie spraw cywilnych, jest niedopuszczalne już z samej istoty postępowania cywilnego. Źródłem powyższego twierdzenia jest jednak nie sam art. 189 k.p.c., ale art. 1 i art. 2 § 1 k.p.c., stanowiące o sprawie cywilnej i dopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu cywilnym. Zgodnie z art. 1 k.p.c., „[k]odeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)”.

O ile bowiem, jak uznał SN w postanowieniu z 5 listopada 2009 r., sygn. akt I CSK 16/09 (Lex nr 583720), nie przewiduje się drogi sądowej dla ustalenia istnienia czy nieistnienia mandatu sędziego, a więc stosunku ustrojowego, wynikającego z powierzenia i sprawowania urzędu, o tyle spory z zakresu stosunku służbowego, w tym polegające na ustalaniu jego istnienia bądź nieistnienia, jako sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, są rozpoznawane w postępowaniu cywilnym z zakresu prawa pracy. W postanowieniach z 15 stycznia 2020 r. (sygn. akt: III PO 8/18, Lex nr 2765599 oraz III PO 9/18, Lex nr 2765601), Sąd Najwyższy wskazywał, że sprawa o ustalenie, że stosunek służbowy sędziego w stanie czynnym, istniejący 3 lipca 2018 r. między powodem – sędzią SN a pozwanym Sądem Najwyższym, z dniem 4 lipca 2018 r. nie uległ przekształceniu w stosunek służbowy sędziego w stanie spoczynku, jest sprawą ze stosunku pracy rozumianą jako ustalenie zatrudnienia, a do rozpoznania zgłoszonego w niej wniosku o zabezpieczenie powództwa oraz wniosku prokuratora o wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania właściwy jest sąd rejonowy. Przytoczone rozstrzygnięcie, stanowiące wyraz kontynuacji stanowiska zajętego w postanowieniu o sygn. akt I CSK 16/09, sugeruje częściową przynajmniej dopuszczalność drogi sądowej w razie wytoczenia powództwa o „pozytywne” ustalenie stosunku zatrudnienia. Niektórzy sugerują ponadto, że nie ma żadnych podstaw do odmiennego zapatrywania w wypadku „negatywnego” powództwa o ustalenie, a więc – jak w rozważanych okolicznościach – o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego (zob. M. Wrzołek-Romańczuk, *Status prawny osoby formalnie powołanej na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19.11.2019 r. oraz orzeczeń Sądu Najwyższego będących konsekwencją tego rozstrzygnięcia*, „Iustitia. Prawo ustrojowe” nr 4/2020, s. 211).

2.2. Norma powyższa została powiązana z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 u.SN oraz art. 55 § 1 i art. 65 § 1 p.u.s.p., art. 5 § 1 p.u.s.a. i art. 23 § 1 p.u.s.w.

Wszystkie powyższe przepisy wyrażają zbliżoną treściowo regulację dotyczącą sposobu powstania stosunku służbowego sędziego. Zgodnie z ich treścią, sędzią w przypadku każ-

dego z powyższych sądów jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta. Ponadto przywołane związkowo przepisy wskazują również na sposób nawiązania stosunku służbowego.

2.3. Wnioskodawca podkreślał, że stosunek służbowy sędziego jest szczególny, a w jego ramach zawarte są zarówno elementy o charakterze publicznoprawnym, jak i te, które odnoszą się do stosunku pracy łączącego sędziego jako pracownika z określonym sądem jako pracodawcą. Tak ujmowany stosunek służbowy trwa także po przejściu sędziego w stan spoczynku i wygasa jedynie w sytuacjach ściśle określonych w ustawie, w tym m.in. wskutek zrzeczenia się urzędu czy skazania przez sąd dyscyplinarny na karę złożenia z urzędu. Powołanie sędziego stanowi akt sędziowskiej inwestytury i oznacza powierzenie władzy sądowniczej. Skutkuje przyznaniem urzędu, a osobę nominowaną czyni sędzią uprawnionym do wykonywania zadań związanych z wymierzaniem sprawiedliwości. W tym wymiarze powołanie ma wyrażnie znaczenie ustrojowe, wiąże się bowiem z trwałym przekazaniem konkretnej części władzy publicznej osobie, która wskutek tego uzyskuje status sędziego. Tym samym posiada kompetencje do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a jej mandat ma charakter dożywotni. Skutkuje to również między innymi objęciem sędziego immunitetem oraz reżimem odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Rozdzielenie sfery publicznoprawnej i pracowniczej w przypadku sędziów jest bardzo utrudnione. Nie ma możliwości precyzyjnego określenia, jaką część (jaki procent) zajmuje stosunek pracy, a jaką stosunek publicznoprawny (ustrojowy), związany z wykonywaniem przez sędziego władzy sądowniczej. Można przyjąć, że sędzia – sprawując władzę sądowniczą – realizuje przede wszystkim uprawnienia i obowiązki o charakterze publicznoprawnym. Znaczenie sfery pracowniczej wzrasta zaś, kiedy sędzia nie sprawuje władzy sądenia, korzystając z urlopu czy zwolnienia lekarskiego albo też wykonując obowiązki w ramach delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości.

2.4. W ocenie Trybunału, skarżona przez wnioskodawcę norma prawna może być dedukowana z samego art. 189 k.p.c. Nie było zatem konieczności jej związkowego przywołania z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 u.SN oraz z art. 55 § 1 i art. 65 § 1 p.u.s.p., art. 5 § 1 p.u.s.a. i art. 23 § 1 p.u.s.w. Trybunał Konstytucyjny, stosując obowiązującą w postępowaniu w przedmiocie kontroli konstytucyjności zasadę *falsa demonstratio non nocet*, uznał zatem, że przedmiotem kontroli określonym we wniosku jest w istocie wyłącznie art. 189 k.p.c. w oznaczonym przez wnioskodawcę zakresie. Wskazana przez niego norma prawna nie wymaga bowiem funkcjonalnego powiązania z bardziej szczegółowymi przepisami ustrojowymi.

3. Wzorce kontroli.

3.1. Pierwszym z wzorców kontroli wskazanym przez wnioskodawcę był art. 179 Konstytucji. Zgodnie z treścią tego przepisu, sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek KRS, na czas nieoznaczony.

Art. 179 Konstytucji mówi o nadaniu sędziemu inwestytury, co mogłoby sugerować przede wszystkim symboliczny charakter powołania. Tymczasem daje ono nie tylko tytuł do sprawowania władzy sądowniczej, lecz także określa jej zakres. Jak wskazywał Trybunał, istnieje ścisły związek między nadaniem prawa danej osobie do wymierzania sprawiedliwości a koniecznością wskazania zakresu wykonywania przez nią jurysdykcji (por. wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48). W ocenie Trybunału, treść art. 179 Konstytucji należy odczytywać także przez pryzmat art. 175 ust. 1 Konstytucji, kształtującego zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości. Zatem nie sposób mówić o powołaniu do wymierzania sprawiedliwości *in abstracto* – wręcz przeciwnie – skutkiem aktu wy-

danego przez Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji będzie powołanie do rozstrzygnięcia konkretnych spraw. W związku z tym przyjmuje się, że prezydencki akt powołania musi być aktem charakteryzującym się adekwatnym do treści obu przywołanych norm konstytucyjnych stopniem precyzji (por. wyrok TK z 2 czerwca 2020 r., sygn. P 13/19, OTK ZU A/2020, poz. 45).

Konstytucja w sposób jednolity normuje tryb powoływania sędziów wszystkich sądów. Analiza *ratio legis* aktu powołania, o którym mowa w art. 179 Konstytucji, wskazuje, że na omawianą konstrukcję składa się kilka elementów, które determinują kształt rozwiązań przyjmowanych na płaszczyźnie ustawowej. Kompetencja do powoływania sędziów stanowi prerogatywę Prezydenta. Ponadto uprawnienie głowy państwa jest uzależnione od przedstawienia przez KRS stosownego wniosku. Konstytucja nie przesądza wprost o etapach poprzedzających złożenie tego wniosku ani też nie determinuje kwalifikacji, jakie powinien spełniać kandydat na sędziego. Jakkolwiek w praktyce wymogi stawiane kandydatowi na stanowisko sędziowskie są określone na poziomie ustawowym, to nie budzi wątpliwości, że ostateczna decyzja w zakresie przedstawienia wniosku Prezydentowi należy do KRS. Rozwiązanie to niewątpliwie koresponduje z przypisywaną temu organowi konstytucyjną funkcją stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Co więcej, powołanie sędziego następuje na czas nieoznaczony, co w piśmiennictwie odczytuje się nie tylko jako brak konieczności periodycznego odnawiania pełnomocnictwa udzielonego sędziemu, lecz także jako wymóg zagwarantowania zasady nieusuwalności sędziów (zob. wyrok TK z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29).

Prerogatywa Prezydenta w zakresie powoływania sędziów wzmacnia sędziowską niezawisłość. Konstytucja nie wymaga co prawda dla aktu powołania sędziego kontrasygnaty, jednak wyznacza w art. 179 warunek, który muszą spełniać kandydaci na ten urząd – o ich powołanie musi wnioskować KRS. Jest to gwarancja, że Prezydentowi zostaną przedstawieni jedynie kandydaci spełniający wymagania ustawowe. Trybunał zwracał już na tę kwestię uwagę, rozpatrując spór kompetencyjny między Prezydentem a KRS. Stwierdził wówczas, że „w płaszczyźnie prawnej Prezydent nie ma kompetencji do formułowania opinii alternatywnej w stosunku do opinii wyrażonej przez KRS; nie może wchodzić w jej kompetencje opiniodawcze. Krajowa Rada Sądownictwa nie może natomiast powołać sędziego” (postanowienie z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97).

Podtrzymując to stanowisko, Trybunał przypominał, że kompetencje Prezydenta w zakresie powoływania sędziów są ograniczone jedynie wnioskiem KRS. W związku z tym, że brak w Konstytucji jakichkolwiek innych ograniczeń w tym zakresie, nie można formułować ich również na gruncie ustawodawstwa zwykłego. W tym też sensie pozostaje aktualna uwaga, że „[a]rt. 179 Konstytucji jest zatem normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej. Oczywiście przy tym jest, że przepis ten nie opisuje szczegółowo całej procedury i w tym sensie nie ma charakteru samowystarczalnego. W tym zakresie realizacja przez Prezydenta jego kompetencji może być dookreślona w ustawach, jednakże pod warunkiem zachowania wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasady nadrzędności Konstytucji. Ustrojodawca wyznaczył bowiem dla ustawodawcy w art. 179 Konstytucji nieprzekraczalne ramy, jeśli chodzi o ustawową regulację procedury powoływania sędziów przez Prezydenta. Regulacje ustawowe nie mogą w szczególności naruszać istoty prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów” (wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63).

Akt powołania jest aktem kształtującym status sędziego – osoba powołana przez Prezydenta jest bowiem co do zasady uprawniona do orzekania wyłącznie w sądzie określonym w akcie powołania. Tym samym równocześnie z nadaniem sędziemu inwestytury dochodzi do określenia zarówno obszaru wykonywania jurysdykcji, jak i zakresu rzeczowego rozpozna-

wanych spraw. W konsekwencji akt powołania determinuje zakres obowiązków sędziego (por. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

Kompetencje Prezydenta do powoływania sędziów nie mogą być w żaden sposób ograniczane ustawowo, ani tym bardziej w drodze aktów stosowania prawa. Akty stanowienia prawa, będące efektem działań ustawodawcy mają charakter generalno-abstrakcyjny i stosowane są powszechnie. W tym sensie da się je stosować w sposób równy wobec każdego Prezydenta i każdego sędziego, którego Prezydent powołuje. Skoro więc Konstytucja nie zezwala na taką dodatkową ocenę, nie można za pomocą znanych Trybunałowi sposobów wykładni wyprowadzić z jej tekstu twierdzenia, że sędziowie mogą być oceniani w procesie stosowania prawa, a więc w drodze aktów indywidualno-konkretnych. Nie sposób wyobrazić sobie żadnej procedury karnej, cywilnej czy administracyjnej, w ramach której sąd mógłby oceniać prawidłowość powołania innych sędziów. Upnień takich nie ma ani w przepisach Konstytucji ani w przepisach ustawowych.

Aktualne pozostają argumenty Trybunału dotyczące prezydenckiej prerogatywy do powołania sędziego wskazane w wyroku z 4 marca 2020 r., sygn. P 22/19 (OTK ZU A/2020, poz. 31). Trybunał stwierdził w nim, że „skoro zarówno z tekstu Konstytucji, jak i z dotychczasowych orzeczeń Trybunału wynika, że kompetencje Prezydenta do powoływania sędziów nie mogą być w żaden sposób ograniczane ustawowo, to tym bardziej nie mogą one być ograniczane w drodze aktów stosowania prawa. Akty stanowienia prawa, będące efektem działań ustawodawcy mają charakter generalno-abstrakcyjny i stosowane są powszechnie. W tym sensie da się je stosować w sposób równy wobec każdego Prezydenta i każdego sędziego, którego Prezydent powołuje. Skoro więc Konstytucja nie zezwala na taką dodatkową ocenę, nie można za pomocą znanych Trybunałowi sposobów wykładni wyprowadzić z jej tekstu twierdzenia, że sędziowie mogą być oceniani w procesie stosowania prawa, a więc w drodze aktów indywidualno-konkretnych. Nie sposób wyobrazić sobie żadnej procedury karnej, cywilnej czy administracyjnej, w ramach której sąd, konkretny skład sędziowski, mógłby oceniać prawidłowość powołania innych sędziów. Upnień takich nie ma ani w przepisach Konstytucji, ani w przepisach ustawowych”.

Funkcjonujący w polskim prawie mechanizm powoływania sędziów zatem nie tylko pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjnymi zasadami niezależności władzy sądowniczej, lecz także wpływa na prawidłową realizację praw podmiotowych jednostki zarówno w zakresie prawa do sądu, jak i prawa dostępu do służby publicznej (por. wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48). Powoływanie sędziów, czyli kształtowanie składu osobowego trzeciej – odrębnej i niezależnej – władzy, ma istotne znaczenie z punktu widzenia zagwarantowania konstytucyjnego standardu prawa do sądu. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na wzajemne relacje pomiędzy konstytucyjnym prawem do sądu a konstytucyjnymi gwarancjami niezawisłości czy nieodwołalności jako mającymi rzeczywiste przełożenie na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Prawo do sądu jest bowiem prawem do rozpoznania sprawy przez organ władzy o określonych właściwościach i kompetencjach (zob. wyroki TK z: 23 kwietnia 2025 r., sygn. P 3/17, OTK ZU A/2025, poz. 43 i 4 czerwca 2024 r., sygn. SK 22/21, OTK ZU A/2024, poz. 61).

3.2. Drugim z wzorców kontroli wskazanym we wniosku był art. 180 Konstytucji. Wnioskodawca jako wzorce kontroli wskazał cztery pierwsze ustępy tego artykułu, stanowiące, że:

„1. Sędziowie są nieusuwalni.

2. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

3. Sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił. Tryb postępowania oraz sposób odwołania się do sądu określa ustawa.

4. Ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku”.

Przewidziane w Konstytucji zakazy konkretyzują ogólną zasadę nieusuwalności, stanowiąc trzon podstawowych gwarancji zasady niezawisłości (por. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r. sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258).

Art. 180 ust. 1 Konstytucji wyraża ogólne założenie nieusuwalności sędziego jako pewnego „fundamentu” funkcjonowania władzy sądowniczej i ważną gwarancję niezawisłości sędziowskiej (choć „ważniejsze” z tego punktu widzenia wydają się być normy wyrażone w art. 178 ust. 2 i 3 Konstytucji). W kolejnych ustępach art. 180 Konstytucji sprecyzowano zakres dopuszczalnych odstępstw od zasady podstawowej, przy czym regulacja zawarta w ust. 2 i 5 dotyczy również przeniesienia sędziego na inne stanowisko służbowe, tj. do innego sądu (również w innej siedzibie) lub na inne stanowisko w tym samym sądzie. Nie jest to ujęcie ścisłe, ponieważ konstytucyjna formuła zawarta w art. 180 ust. 1 mówi ogólnie o nieusuwalności sędziów, co ma związek z art. 179 Konstytucji (por. wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111).

Podstawowym celem regulacji zawartej w art. 180 Konstytucji nie jest ochrona osoby piastującej stanowisko, ale zapewnienie prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej w interesie ogółu (por. wyrok TK z 25 lutego 2002 r., sygn. SK 29/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 5). Trybunał Konstytucyjny przypominał, że istotą nieusuwalności jest ustanowienie zakazu dyskrecjonalnego pozbawienia sędziego urzędu. Odnosi się ona do dysponowania przez sędziego władzą sądowniczą rozumianą jako prawo do niezawisłego wydawania wyroków.

Z art. 180 Konstytucji wynikają gwarancje niezawisłości sędziowskiej w zakresie dotyczącym statusu sędziego. Wyrażają one zasadę stabilizacji urzędu sędziego. Szczegółowymi gwarancjami wynikającymi z tej zasady są: 1) zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu; 2) zakaz zawieszenia sędziego w sprawowaniu urzędu; 3) zakaz przeniesienia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko. Rolą tych gwarancji jest zapewnienie maksymalnej stabilizacji urzędu sędziego, którego sprawowanie w określonym sądzie i na danym stanowisku zapoczątkowane zostaje aktem powołania przez Prezydenta (por. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Zasada nieusuwalności wyklucza powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej rozstrzygnięć o prawnej sytuacji sędziego. Jest to instrument, który służy zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości.

Gwarancje powyższe nie mają charakteru absolutnego. Odstąpienie od zasady nieusuwalności jest uregulowane w art. 180 ust. 2 Konstytucji. Wyliczenie zawarte w tym przepisie nie jest enumeratywne. Ustrojodawca powierzył ustawodawcy określenie sytuacji uzasadniających złożenie sędziego z urzędu. Przepis wskazuje też gwarancje, jakie muszą być zachowane w tym zakresie. Wykonanie przez ustawodawcę upoważnień zawartych w art. 180 ust. 2-4 Konstytucji musi być realizowane z poszanowaniem ogólnej zasady niezawisłości. Determinuje to wymóg precyzyjnego określenia sytuacji, w których dochodzi do naruszenia stabilizacji zawodowej sędziego, przy zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych i zastrzeżeniu kompetencji do podejmowania stosownych decyzji organom władzy sądowniczej. Wyklucza to powierzenie samodzielnym rozstrzygnięć o prawnej sytuacji sędziego organom władzy wykonawczej (por. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52).

Zdaniem Trybunału, stabilizacja urzędu sędziego ma przede wszystkim stanowić gwarancję tego, aby sędzia orzekał w sposób niezawisły. Wynika z tego dyrektywa, żeby ustawodawca precyzyjnie określał wyjątki, w których może dojść do naruszenia stabilizacji zawodowej sędziego. Decyzje w tym zakresie powinny być powierzone organom władzy sądowej. Ponadto ustawodawca musi stworzyć właściwe gwarancje proceduralne, osłabiające skutki ingerencji w stabilność urzędu sędziego. Podstawowym celem regulacji zawartej w art. 180 Konstytucji nie jest ochrona osoby piastującej stanowisko, ale zapewnienie prawidłowego funkcjonowania władzy sądowej w interesie ogółu (por. wyrok TK z 25 lutego 2002 r., sygn. SK 29/01). Trybunał Konstytucyjny przypominał, że istotą nieusuwalności jest ustanowienie zakazu dyskrecyjnego pozbawienia sędziego urzędu. Odnosi się ona do dysponowania przez sędziego władzą sądową rozumianą jako prawo do niezawisłego wydawania wyroków.

Konstytucyjny poziom ochrony nieusuwalności sędziów wyznacza gwarancję niezależności władzy sądowej. Niezależność tę zapewniają liczne gwarancje konstytucyjne, jak: stabilizacja urzędu sędziego (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji), niemożność przeniesienia sędziego (art. 180 ust. 2 Konstytucji), immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji), odpowiedzialność dyscyplinarna wyłącznie przed sądami, niepołączalność z mandatem posła lub senatora (art. 103 ust. 2 Konstytucji), apolityczność (art. 178 ust. 3 Konstytucji), status materialny i zasady wynagradzania (art. 178 ust. 2 Konstytucji), a w aspekcie merytorycznym – gwarancja, że sędzia, poza podległością prawu (tj. Konstytucji oraz ustawom – art. 178 ust. 1 Konstytucji), może być w rozstrzyganiu sprawy poddany tylko wskazówkom sformułowanym w orzeczeniu sądu wyższego, zgodnie z przepisami obowiązujących procedur (zob. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81).

Złożenie sędziego z urzędu może nastąpić na mocy orzeczenia sądu w wypadkach wskazanych w ustawie. Sama forma nie jest jednak wystarczającą przesłanką odstąpienia od zasady nieusuwalności sędziego. Merytoryczna podstawa i tryb pozbawienia funkcji orzeczniczych muszą być zgodne z wymogami stawianymi przez zasadę podziału i równowagi władzy oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej (por. orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK w 1993 r., poz. 37).

4. Ocena konstytucyjności.

4.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustrojodawca, dzieląc kompetencje kreacyjne w zakresie powoływania sędziów pomiędzy KRS i Prezydenta, zrealizował ideę współpracy władzy wykonawczej, sądowej oraz ustawodawczej, jak również postulaty wskazane w preambule Konstytucji (por. wyrok TK o sygn. K 18/09). Uzależnienie aktu powołania sędziego przez głowę państwa od uprzedniego wniosku KRS oznacza przyjęcie systemu nominacyjnego w wersji ograniczonej. Należało przy tym zwrócić uwagę, że bliższej kwalifikacji aktu powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS dokonał Sąd Najwyższy, który stwierdził, że jest to złożony akt prawa ustrojowego, regulowany normami Konstytucji, kreujący stosunek ustrojowy, łączący sędziego z Rzeczpospolitą Polską, a w związku z tym nie jest sprawą cywilną ani w znaczeniu materialnym, ani formalnym (postanowienie składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 października 2019 r., sygn. akt I NOZP 2/19, Lex nr 2749005).

Właściwe ujęcie systemu powoływania sędziów wymaga przy tym uwzględnienia dwóch podstawowych, ściśle związanych ze sobą, a zarazem odmiennych jakościowo funkcji głowy państwa, które należy wyróżnić w świetle unormowań konstytucyjnych, tj. funkcji instytucjonalnej oraz personalnej.

Po pierwsze, Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji), czuwającym nad przestrzeganiem Konstytucji i stojącym na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2 Konstytucji), wykonującym swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3 Konstytucji). W tym ujęciu ustrojodawca określił rolę Prezydenta jako strażnika ładu ustrojowego, wyposażonego w różne kompetencje, wynikające zarówno z przepisów ustawowych, jak i konstytucyjnych. Mając na względzie zasadę bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji, chyba że ona sama stanowi inaczej (art. 8), należało przy tym zauważyć, że ustrojodawca pozostawił każdorazowemu piastunowi urzędu głowy państwa dość istotny zakres swobody w zakresie korzystania z przyznanych kompetencji. Choć Prezydent jest obowiązany działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), to zawsze w realiach konkretnego stanu faktycznego będzie musiał podjąć decyzję o adekwatnym sposobie wypełniania ciążącego na nim obowiązku, a jednocześnie nie zawsze te same działania będą właściwe dla zapewnienia realizacji określonych wartości konstytucyjnych. W doktrynie prawa konstytucyjnego słusznie zauważa się, że art. 126 Konstytucji zawiera „normę podwójnie zobowiązującą, po pierwsze samego Prezydenta do aktywnego podejmowania wszelkich działań, tak aktów urzędowych, jak czynności urzędowych, a nawet innych zachowań w przestrzeni publicznej, z pełnym poszanowaniem tego statusu i związanych z nim funkcji ustrojowych gwaranta podstawowych pryncypiów egzystencji państwa polskiego. Po drugie, zobowiązuje zarazem inne podmioty, w szczególności wszystkie organy władzy publicznej (...) (włącznie z Radą Ministrów i jej Prezesem), a także podmioty prawa międzynarodowego, do pełnego respektowania tego statusu polskiego Prezydenta, wybranego bezpośrednio przez Naród i uosabiającego majestat Rzeczypospolitej Polskiej” (D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 28).

Po drugie, Prezydent jest przedstawicielem Narodu i to przez głowę państwa suweren sprawuje władzę (art. 127 ust. 1 w związku z art. 4 Konstytucji). Mając na względzie sposób wyboru Prezydenta, przekładający się na najsilniejszą legitymację demokratyczną ze wszystkich organów władz publicznych, jak też rotę przysięgi (art. 130 Konstytucji), głowa państwa występuje jako pierwszy obywatel, który – *explicite* prawnie oraz *implicite* politycznie – uprawniony i obowiązany jest dbać nie tylko o wąsko pojmowany interes państwa, lecz także o realizację dobra wspólnego (zob. J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, red. J. Góral, Warszawa 2005, s. 454 i n.).

Podwójna natura kompetencji Prezydenta oznacza, że jego funkcje i zadania w istocie znacząco wykraczają poza zakres działania władzy wykonawczej i stanowią czynnik równoważący, określany w doktrynie również mianem arbitrażu politycznego (D. Dudek, op.cit., s. 20). O ile w ramach funkcji instytucjonalnej Prezydent jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej i gwarant ciągłości władzy państwowej, stojący na straży Konstytucji i wykonujący inne zadania, może działać wyłącznie w ramach ściśle określonych przez Konstytucję i ustawy, o tyle funkcja personalna, wiążąca się z rolą przedstawiciela Narodu z najsilniejszą legitymacją demokratyczną, uprawnia Prezydenta do podejmowania wszelkich działań, które mają na celu obronę obywatela oraz instytucji i organów przed samowolą funkcjonariuszy publicznych, nie wymaga żadnych dodatkowych i szczególnych uprawnień formalnych, choć może być ograniczana w drodze ustawy. Znaczy to zarazem, że Prezydent – z racji swojej roli ustrojowej – nie tylko może i nie tylko powinien, lecz wręcz musi realnie i aktywnie reprezentować obywateli niesprawiedliwie dotkniętych działaniami osób pełniących funkcje w sferze *imperium*.

Konstytucja została ustanowiona jako zbiór praw podstawowych dla państwa, czyli reguł wiążących wszystkie organy i instytucje publiczne dla zapewnienia ich rzetelności

i sprawności, opartych na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. W tym ujęciu pełnomocnictwa do podejmowania wszelkich działań wobec obywateli przez jakichkolwiek przedstawicieli władz publicznych (czyli ogólnie wszystkie osoby wykonujące swoje funkcje w ramach organów i instytucji) są z konieczności ograniczone wyłącznie do działań zgodnych z wyznaczonym standardem konstytucyjnym. Znaczy to, że jakiegokolwiek działanie jakiegokolwiek przedstawiciela władz publicznych wobec obywatela, naruszające jego wolność i zasadę sprawiedliwości, w tym przez stosowanie prawa z pominięciem lub naruszeniem tych zasad, jest osobistym wyjściem danego funkcjonariusza publicznego poza udzielone pełnomocnictwo, a więc działaniem samowolnym, wykorzystującym bezprawnie siłę państwa na szkodę obywatela, a w konsekwencji na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej, które to działanie wychodzi poza konstytucyjny łańcuch pełnomocnictw.

Jednym z najwyraźniejszych przykładów istnienia dwojakiej roli Prezydenta jest kwestia powołań sędziowskich. Sama Konstytucja rozróżnia powołanie sędziego, które wiąże się z określoną procedurą (art. 179) oraz powołanie sędziego jako takie (art. 144 ust. 3 pkt 17), które jest zakorzenione w konstrukcji trójpodziału władzy i tradycyjnej pozycji głowy państwa jako organu szczególnie legitymizowanego (art. 127 ust. 1 w związku z art. 4 Konstytucji). W trybie art. 179 Konstytucji osoby przedstawiane Prezydentowi przez KRS podlegają dwustopniowemu procesowi akceptacji: w pierwszym etapie Prezydent w ramach funkcji personalnej dokonuje oceny osoby przedstawionej mu do powołania i dopiero po jej akceptacji, w drodze osobistej decyzji, dokonuje aktu powołania w ramach funkcji instytucjonalnej Prezydenta jako organu władzy publicznej. Niedopuszczalne jest zatem ograniczenie praw suwerena (Narodu) reprezentowanego przez Prezydenta w zakresie powołań sędziowskich w ramach jego funkcji personalnej, a zatem kontrola powołań podejmowanych w drodze jego osobistej decyzji, jak również odmowy takich powołań.

Sądy i Trybunały sprawują władzę sądowniczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji), wydając wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174 Konstytucji). W tym ujęciu sędziowie – w ramach swojego powołania – sprawują funkcje orzecznicze i wydanym przez nich prawomocnym orzeczeniom jest przypisywana ranga wyroku. Powołanie danej osoby przez Prezydenta na urząd sędziego, bez względu na okoliczności tego powołania, jest skutkiem akceptacji tej osoby przez Prezydenta i udzielenia jej pełnomocnictwa do orzekania. Ramy udzielanego w ten sposób pełnomocnictwa są wyznaczane wieloma normami konstytucyjnymi, wynikającymi zwłaszcza z art. 45 Konstytucji oraz jej preambuły. Z racji procedury nominacyjnej związanej z powołaniem na stanowisko sędziego i dwojakiego rodzaju konstytucyjnej roli Prezydenta w tym procesie, na Prezydencie spoczywa szczególnie obowiązek aktywnego reprezentowania obywateli wobec organów władzy sądowniczej. Prezydent w tym celu nie musi korzystać z żadnych szczególnych regulacji, gdyż nie działa jako organ państwa, tylko reprezentant Narodu, umocowany do tego bezpośrednio w Konstytucji. Pamiętać należy, że Prezydent jest obciążony obowiązkiem aktywnej troski o realizację konstytucyjnych wartości przy wykonywaniu swoich kompetencji, także tych o charakterze nominacyjnym (zob. D. Dudek, *op.cit.*, s. 30).

Powołania sędziowskie skutkują udziałem w wymiarze sprawiedliwości osób o identycznym statusie orzeczniczym. Co do zasady bowiem, kompetencją sędziego jest zastosowanie, w oparciu o Konstytucję i ustawy, prawa w konkretnym przypadku, którego dotyczy sprawa, do czego zobowiązuje się w ślubowaniu składanym wobec Prezydenta. W konsekwencji Naród, reprezentowany w akcie powołania przez Prezydenta, zobowiązuje się dbać o poszanowanie niezawisłości sędziego. Osoba otrzymująca nominację sędziowską w akcie złożenia przysięgi sędziowskiej z kolei przyjmuje na siebie zobowiązanie powstrzymania się od wszelkich działań mogących być przyczyną zarzutu braku jej bezstronności. Uporczywe i ostentacyjne niewywiązywanie się z tego obowiązku może z kolei skutkować uznaniem nie-

godności piastowanego urzędu i w efekcie pozbawienia legitymacji do orzekania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy to w szczególności niedopuszczalnej na gruncie Konstytucji sytuacji, gdy sędzia kwestionuje lub zmierza do skontrolowania aktu powołania innego sędziego przez Prezydenta. W razie zaistnienia takiego naruszenia Prezydent – jako reprezentant Narodu, do którego należy władza zwierzchnia – może podejmować odpowiednie działania w celu zapewnienia stanu poszanowania Konstytucji.

Sędziowie powoływani są zatem przez Prezydenta w wyniku realizacji przez niego jego prerogatywy. Z uwagi na charakter prerogatyw prezydenckich nie wymagają one żadnego zatwierdzenia, w tym w szczególności kontrasygnaty. Nie podlegają również żadnej formie kontroli następczej. Z tego też względu nie ma – na poziomie konstytucyjnym ani ustawowym – żadnego trybu pozwalającego na zbadanie sędziowskiego powołania. Jedynym gwarantem tego, że Prezydent nie powoła na stanowisko sędziego osoby, która nie spełnia warunków takiego powołania, jest KRS, która kieruje do niego wnioski w tej sprawie. Jest to jedyne ograniczenie nałożone na Prezydenta w tym względzie. „Konstytucja nie przesądza wprost o etapach poprzedzających złożenie tegoż wniosku ani też nie determinuje kwalifikacji, jakie winien spełniać kandydat na sędziego. Jakkolwiek w praktyce wymogi stawiane kandydatowi na stanowisko sędziowskie są określone na poziomie ustawowym, to nie budzi wątpliwości, że ostateczna decyzja w zakresie przedstawienia wniosku Prezydentowi należy do KRS. (...) powołanie sędziego następuje na czas nieoznaczony, co w piśmiennictwie odczytuje się nie tylko jako brak konieczności periodycznego odnawiania pełnomocnictwa udzielonego sędziemu, lecz także jako wymóg zagwarantowania zasady nieusuwalności sędziów” (wyrok TK o sygn. K 7/10). Ani w prawie konstytucyjnym, ani – tym bardziej – w postępowaniu cywilnym czy administracyjnym nie ma procedury weryfikacyjnej powołania sędziego. Nie ma również żadnego formalnego środka ograniczenia zakresu kompetencji określonego sędziego ze względu na kwestie związane z jego powołaniem. Innymi słowy, nie można powołać sędziego w żadnej formie ułomnej: na pewien czas, do określonej sprawy czy określonego typu spraw, dlatego też w polskim systemie prawnym nie ma żadnego środka kwestionowania powołania danego sędziego ani instytucji władnej to powołanie oceniać bez względu na podnoszone okoliczności. Trybunał podtrzymuje, że „ocena konstytucyjności odmowy powołania sędziego stanowiłaby w istocie ocenę wykonywania przez Prezydenta (...) kompetencji konstytucyjnej. Powoływanie sędziów ma charakter kompetencji zakotwiczonej bezpośrednio w art. 179 Konstytucji, dla którego interpretacji istotne znaczenie ma kwalifikacja jej jako prerogatywy, oraz w art. 126 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” (wyrok TK z 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68). Żaden aspekt powołania czy też niepowołania sędziego nie podlega ocenie.

Podobnych ustaleń Trybunał dokonywał również w odniesieniu do inwestytury sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 11 września 2017 r., sygn. K 10/17 (OTK ZU A/2017, poz. 64), Trybunał zaznaczył, że „[z] art. 194 ust. 1 Konstytucji nie można (...) wywodzić podmiotowego prawa osoby wybranej przez Sejm do bycia sędzią Trybunału. Dążenie się ustalenia istnienia prawa do wykonywania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie ma cech realizacji prawa podmiotowego. Osobie dochodzącej takiego żądania nie przysługuje prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, a spory dotyczące powierzenia lub pozbawienia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego są wyłączone z zakresu drogi sądowej na podstawie przepisów Konstytucji (zob. postanowienie SN z 5 listopada 2009 r., sygn. akt I CSK 16/09, Lex nr 583720; M. Pilich, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09*, «Przegląd Sejmowy» nr 4/2010, s. 214)”. W tym samym wyroku Trybunał wskazywał również, że „[a]rt. 194 ust. 1 Konstytucji, tak jak i samo kształtowanie składu Trybunału, ma charakter ustrojowy. Akt wyboru danej osoby przez Sejm do Trybunału nie powoduje, że nawiązuje się jakkolwiek stosu-

nek cywilnoprawny. Akt ten pozwala natomiast na uzyskanie mandatu, jednakże mandat ten może zostać objęty dopiero po złożeniu ślubowania wobec Prezydenta (...) przez osobę wybraną na sędziego TK przez Sejm. Również stosunek służbowy sędziego Trybunału powstaje z chwilą złożenia ślubowania wobec Prezydenta (...), a nie z chwilą wyboru”. Spostrzeżenia te zachowały aktualność również w kontekście statusu sędziów sądu powszechnego w tym sensie, że także w stosunku do nich nie można mówić o nawiązaniu się stosunku cywilnoprawnego, ale o uzyskiwaniu mandatu do pełnienia określonej funkcji w toku oznaczonej we właściwych przepisach prawa procedury. Podkreślić warto, że istnieją co najmniej dwa, odrębne, choć powiązane ściśle stosunki prawne z udziałem sędziów. Należą do nich: sprawowanie urzędu sędziego (zajmowanie stanowiska) oraz stosunek służbowy. Z punktu widzenia dopuszczalności drogi sądowej nie ma podstaw do jednakowego traktowania stosunku służbowego sędziego i stosunku związanego z samym istnieniem mandatu sędziego. Zatem nawet gdy w pewnym zakresie dotyczącym kwestii pracowniczych droga sądowa w wypadku stosunku służbowego jest dopuszczalna, to nie oznacza automatycznie, że dopuszczalna jest droga sądowa dla stosunku związanego z pełnieniem mandatu sędziego. Powołania sędziego i wykonywania przez niego mandatu, ze względu na ustrojowy charakter tych zdarzeń, nie można w żaden sposób traktować jako przedmiotu postępowania cywilnego.

Zaznaczenia wymaga przy tym, że art. 189 k.p.c. może służyć wyłącznie do dochodzenia ustalenia prawa lub stosunku prawnego mieszczącego się w zakresie spraw cywilnych. Stosunek służbowy sędziego charakteryzuje się zaś dwojaką naturą. O ile niewątpliwie pewne jego elementy mają charakter prywatnoprawny, o tyle zarówno samo powołanie i przyznanie inwestytury, jak i wszystkie kompetencje związane ze sprawowaniem władzy i ochroną niezawisłości sędziowskiej mają bezsprzecznie charakter publiczny. Z tego też względu w szczególności niedopuszczalne będzie używanie powództwa o ustalenie określonego w art. 189 k.p.c. do omijania przewidzianych w art. 179 i art. 180 Konstytucji gwarancji nieusuwalności sędziów oraz procedur ich powoływania.

W ocenie Trybunału, tego rodzaju sprawy w ogóle nie mieszczą się pod pojęciem „sprawy cywilnej”, o której mowa w art. 1 k.p.c. Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 września 2017 r., sygn. K 10/17 uznał art. 1 k.p.c. w zakresie, w jakim dotyczy zagadnienia oceny prawidłowości procedury wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, za niezgodny z art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 10 Konstytucji oraz w zakresie, w jakim dotyczy zagadnienia oceny prawidłowości procedury przedstawienia kandydatów na stanowisko Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego i powołania ich przez Prezydenta, za niezgodny z art. 194 ust. 2 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 144 ust. 3 pkt 21 w związku z art. 10 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wskazał, że „[s]tosunek prawny pomiędzy sędzią Trybunału a państwem związany z objęciem mandatu ma charakter ustrojowy – jego nawiązanie i wygaśnięcie należy wyłącznie do kompetencji wskazanych w przepisach organów państwa (zob. postanowienie SN o [...] sygn. akt I CSK 16/09). Wyboru sędziego Trybunału i wykonywania przez niego mandatu, ze względu na ich ustrojowy charakter, nie można w żaden sposób traktować jako przedmiotu postępowania cywilnego. Trybunał przypominał, że jeśli chodzi o sprawy o charakterze ustrojowym uregulowane w Konstytucji, kognicja sądów dopuszczalna jest jedynie w wypadkach wyraźnie wskazanych w Konstytucji. To ustrojodawca przesądza o tym, czy akt organu należącego do danego segmentu władzy publicznej może podlegać weryfikacji przez organ innego segmentu władzy. Przyjęcie innego założenia prowadzi do naruszenia określonej przepisami Konstytucji zasady podziału i równowagi władz”. W dalszej części Trybunał stwierdził również, że „[z] tego też względu procedura wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, jak również akt wyboru, którym jest uchwała Sejmu, nie mogą być weryfikowane w żadnym zakresie w procedurze cywilnej w postępowaniu przed sądami powszechnymi i przed Sądem Najwyższym. Ukształ-

townie normy wynikającej z art. 1 k.p.c. w taki sposób, że możliwa jest kognicja sądu w tej kwestii, narusza konstytucyjny przepis o składzie Trybunału w związku z zasadą podziału władzy”.

W wyroku z 2 czerwca 2020 r., sygn. P 13/19, Trybunał wskazał, że „sędziowie powoływani są przez Prezydenta w wyniku realizacji przez niego swojej prerogatywy. Jako prerogatywa, powołanie to nie wymaga ani żadnej uprzedniej decyzji czy zatwierdzenia, ani jakiegokolwiek następnej kontroli. Ustrojodawca nie przewidział w tekście Konstytucji ani żadnej innej ustawy procedury, która pozwalałaby zbadać sędziowskie powołania”.

Dopuszczenie dochodzenia w trybie powództwa o ustalenie kwestii związanych z istnieniem albo nieistnieniem stosunku służbowego sędziego byłoby *de facto* wykorzystaniem instytucji, której przeznaczeniem jest dochodzenie na drodze sądowej stwierdzenia istnienia stosunku cywilnoprawnego do każdorazowej oceny prezydenckiej prerogatywy do powołania sędziego. Stanowiłoby to nie tylko wyjście poza cel tej instytucji, lecz także powierzenie sądom powszechnym kompetencji do jakiejś formy rozproszonej kontroli prerogatywy Prezydenta, dokonywanej w przebiegu postępowania zainicjowanego w tym właśnie celu.

W cytowanym już wyroku o sygn. K 10/17 Trybunał wskazał, że „prawo do sądu jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Służy ono zatem podmiotom, które na gruncie Konstytucji mogą korzystać z ochrony określonej w rozdziale II Konstytucji. Przedmiotem tej ochrony są zaś wolności i prawa konstytucyjne, czyli kwestie ściśle związane ze statusem jednostki w państwie. Prawo do sądu wiąże się z pojęciem «sprawy». Przysługuje ono, gdy istnieje «sprawa», a więc gdy ochrona określonych interesów jednostki jest w ogóle możliwa w postępowaniu sądowym przed sądami powszechnymi, sądami administracyjnymi czy wojskowymi. Poza pojęciem sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji znajdują się sprawy niemające cech sporu prawnego, nieoparte na stosunkach cywilnoprawnych, administracyjnych lub niedotyczące zasadności zarzutów prawnokarnych, jak również nieodnoszące się do ochrony wolności i praw konstytucyjnych. To znaczy, że kwestie ustrojowe nie mieszczą się w konstytucyjnym ujęciu prawa do sądu, rozumianego jako konstytucyjne prawo podmiotowe, którego funkcją jest ochrona praw i interesów przysługujących człowiekowi lub obywatelowi. Nie można się więc powoływać na prawo do sądu, by uzasadnić kognicję sądów w sprawach konstytucyjnych i ustrojowych”. Tym samym, w ocenie Trybunału, trudno byłoby uznać w szczególności dopuszczalność powództwa w tym przedmiocie wytoczonego w trybie art. 189 k.p.c.

4.2. Trybunał zwrócił również uwagę, że pytania prejudycjalne, które skłoniły wnioskodawcę do zainicjowania niniejszego postępowania, decyzją prezesa TSUE z 16 listopada 2020 r. jako sprawy oznaczone sygnaturami od C-491/20 do C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również do celów wydania decyzji o dopuszczeniu do postępowania w charakterze interwenienta. Postanowieniem z 22 grudnia 2022 r. z kolei TSUE uznał za niedopuszczalne wszystkie pytania prejudycjalne, które stały się główną przyczyną wystąpienia przez wnioskodawcę do Trybunału Konstytucyjnego (a które nie zostały uprzednio cofnięte przez sąd pytający). Postanowienie TSUE nawiązuje bezpośrednio do wyroku TSUE (Wielka Izba) z 22 marca 2022 r. w sprawie C-508/19, w którym Trybunał również uznał wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, z którym wystąpił Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych za niedopuszczalny. TSUE w postanowieniu z 22 grudnia 2022 r. posłużył się tymi samymi argumentami, w obu wypadkach uznał, że skierowane pytania wykraczają poza ramy funkcji sądowniczej powierzonej Trybunałowi na mocy art. 267 TFUE.

TSUE w uzasadnieniu przywołanego postanowienia wskazał między innymi, że sąd odsyłający nie posiada właściwości pozwalającej na orzekanie w przedmiocie zgodności z prawem aktu, na mocy którego dana osoba została powołana na urząd sędziego oraz że owo

prawo krajowe nie pozwala także ustalić dopuszczalności takiego powództwa (pkt 71). Podkreślił również, że powództwa będące podstawą dla wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi „formalnie zmierzają do ustalenia nieistnienia stosunku służbowego między pozwanymi w postępowaniu głównym w każdym z tych sporów a Sądem Najwyższym, mają one ostatecznie na celu zakwestionowanie ważności powołania tych pozwanych do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a tym samym do rozstrzygnięcia kwestii prawnych, które pojawiły się w ramach innych postępowań toczących się przed innymi sądami, w których ci powodowie w postępowaniach głównych są stronami” (pkt 76). Ponadto podkreślił, „że powód w postępowaniu głównym w sprawie C-492/20 miał możliwość przedstawienia argumentacji opartej na podnoszonych wadach, którymi dotknięte było powołanie sędziego pozwanego w postępowaniu głównym w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, bezpośrednio przed sądem dyscyplinarnym rozpoznającym wytoczoną mu sprawę dyscyplinarną w celu podważenia jakoby bezprawnego charakteru wypowiedzi, (...), dotyczących okoliczności, w których nastąpiło wspomniane powołanie” (pkt 84). Co równie istotne, w przedmiocie dopuszczalności stwierdzenia nieważności *erga omnes* powołania pozwanego w postępowaniu głównym do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, mimo że na gruncie prawa krajowego ogół jednostek nie jest i nigdy nie był uprawniony do podważenia powołania sędziego w drodze bezpośredniego powództwa o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie takiego powołania, TSUE jednoznacznie wskazał w pkt. 94-96, że wykraczają poza ramy funkcji sądowniczej powierzonej Trybunałowi na mocy art. 267 TFUE.

Tym samym należało uznać, że przedstawione wyżej analizy dotyczące polskiego systemu wyboru i ochrony sędziów nie naruszają norm prawa unijnego. Nie istnieje bowiem żaden wymóg wprowadzenia trybu kontroli prawidłowości sposobu powołania na urząd sędziego na poziomie prawa europejskiego. Kwestia procedury wyboru sędziów oraz zapewnienia im niezawisłości w pełnieniu funkcji orzeczniczych należy wyłącznie do obowiązków państwa członkowskiego. Z tego względu kwestia ta podlegać może ocenie wyłącznie z punktu widzenia prawa krajowego.

4.3. Mając na uwadze wszystkie powyższe okoliczności, Trybunał uznał, że art. 189 k.p.c. w zakresie, w jakim przedmiotem ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa czyni nawiązanie stosunku służbowego sędziego wskutek jego powołania przez Prezydenta na wniosek KRS, jest niezgodny z art. 179 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału, wykładnia art. 189 k.p.c. prowadząca do obejścia rozumienia pojęcia sprawy cywilnej wyrażonego w art. 1 tej ustawy nie daje się obronić w świetle wzorców kontroli, których celem jest zagwarantowanie sędziom niezawisłości w pełnieniu funkcji orzeczniczych. Zarówno w świetle tych wzorców, jak i dotychczasowego orzecznictwa Trybunału dotyczącego zakresu pojęcia sprawy cywilnej, sprawy należące do tej kategorii nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym art. 189 k.p.c. Tym samym w szczególności nie jest dopuszczalna wykładnia, która dopuszczałaby wytoczenie i rozpoznanie takiego powództwa. Jak już wskazano, nadanie tej normie prawnej odmiennej treści skutkowałoby w istocie doprowadzeniem do sądowej kontroli prerogatywy prezydenckiej, co nie jest dopuszczalne w obecnym stanie prawnym.

5. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, Trybunał, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, umorzył postępowanie w zakresie wzorców kontroli w postaci art. 180 ust. 3 i 4 Konstytucji. W ocenie Trybunału, wzorce te nie odnosiły się w żaden sposób do istoty przedstawionego przez wnioskodawcę problemu. Nie dotyczył on bowiem przechodzenia w stan spoczynku ani korzystania z tej instytucji w ogóle, a jedynie nawiązania stosunku służbowego sędziego. Ponadto uzasadnienie zarzutów w zakresie dotyczącym tych wzorców

nie wyjaśniało, dlaczego – w kontekście tak określonego przedmiotu kontroli – miałyby stanowić przedmiot ustaleń Trybunału. Z tego też względu Trybunał doszedł do przekonania, że wydanie wyroku w zakresie zgodności skarżonej normy prawnej z tymi wzorcami jest niedopuszczalne.

6. Skutki wyroku.

Skutkiem niniejszego wyroku jest podtrzymanie dotychczasowej linii orzeczniczej, zgodnie z którą dochodzenie kwestii związanych z powołaniem sędziego i jego jurysdykcją w drodze procesu cywilnego jest niedopuszczalne. W następstwie wyroku sądy powszechne zyskały bezpośrednią podstawę do odrzucenia pozwu o ustalenie skuteczności albo nieskuteczności powołania sędziego, opartego o art. 189 k.p.c., co znaczy, że nie jest konieczne rozważanie *a casu ad casum*, czy poszczególne ze spraw w tym przedmiocie mogą być dochodzone w trybie powództwa o ustalenie.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.