

Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej
EW-170-51/20

Warszawa, 22 stycznia 2020 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	22. 01. 2020
Nr wg EZD	

WNIOSEK

Marszałka Sejmu

o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych

Na podstawie art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 33 ust. 5 w związku z art. 85 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393),

zwracam się do Trybunału Konstytucyjnego

I. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym.

Rozpoznając ten spór Trybunał Konstytucyjny powinien przesądzić:

czy Sąd Najwyższy jest uprawniony, w tym w drodze uchwały o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym

(Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.), podejmowanej w związku orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, czy też, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji RP, tego rodzaju uprawnienia pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

Przedmiotem sporu kompetencyjnego jest zatem pytanie, czy w ramach kompetencji Sadu Najwyższego mieści się podejmowanie uchwał abstrakcyjnych w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego zmieniających stan normatywny w zakresie ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, czy też dokonywanie zmian w tej materii pozostaje w wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

Przepisami określającymi sporną kompetencję są art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji RP (zob. wymóg z art. 50 pkt I ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK).

Kwestionowanym działaniem jest procedowania w trybie art. 83 powołanej ustawy zmierzające do wydania wskazanej wyżej uchwały abstrakcyjnej (zob. wymóg z art. 50 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK).

Ponadto

zwracam się do Trybunału Konstytucyjnego

II. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym.

Rozpoznając ten spór Trybunał Konstytucyjny powinien przesądzić:

- czy kompetencja Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Sądowi Najwyższemu lub

- innemu sądowi nieprzewidzianych Konstytucją RP kompetencji do oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sędziowskiej;
- czy Sąd Najwyższy może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP, a w szczególności czy Sąd ten może określać jakie są warunki skuteczność powołania sędziego.

Przedmiotem sporu kompetencyjnego jest zatem pytanie, czy wykonywanie kompetencji powoływania sędziów (art. 179 Konstytucji RP) i związana z tym kompetencja do interpretacji przepisów Konstytucji w tym zakresie, a także ocena skuteczności dokonanego aktu nominacyjnego może być przedmiotem kontroli Sądu Najwyższego lub innego sądu, czy też jest to osobiste uprawnienie Prezydenta RP, które nie podlega kontroli władzy sędziowskiej.

Przepisem określającym sporną kompetencję jest art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP (zob. wymóg z art. 50 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK).

Kwestionowanym działaniem jest interpretacja Konstytucji związana z wykonywaniem konstytucyjnej kompetencji, jaką jest powoływanie sędziów oraz ocena i kontrola skuteczności powołania sędziego (zob. wymóg z art. 50 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK).

UZASADNIENIE

I. Motywy wystąpienia z wnioskiem i uzasadnienie legitymacji procesowej.

W dniu 15 stycznia 2019 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego skierował, na podstawie 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) do Sądu

Najwyższego w składzie Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wniosek o usunięcie rozbieżności w wykładni przepisów karnego i cywilnego prawa procesowego, występujących w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przedmiot i sposób uzasadnienia wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jednoznacznie wskazują jednak na to, że rzeczywistym celem procedury zainicjowanej wnioskiem jest rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy kwestii dotyczących ustroju sądownictwa, w szczególności zagadnień bezpośrednio wiążących się z kształtem konstytucyjnej instytucji powołania sędziego, stanowiącej uprawnienie Prezydenta RP wynikające z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP. W ocenie Marszałka Sejmu, Sąd Najwyższy zmierza do wydania abstrakcyjnej uchwały, pozwalającej ingerować władzy sądowniczej w te kompetencje Prezydenta RP, co daje podstawy do przyjęcia, iż między tymi organami wystąpił spór kompetencyjny.

Należy podkreślić, że unormowanie art. 192 Konstytucji nie zawiera żadnych ograniczeń dotyczących zakresu, którego dotyczyć może wniosek o rozpoznanie sporu kompetencyjnego składany przez poszczególne organy wymienione w tym przepisie, w tym wymogu powiązania sfery, jakiej domniemany spór dotyczy, z podstawowym zakresem działania organu zwracającego się z wnioskiem o rozpatrzenie sporu. Marszałek Sejmu jest jednym z organów wymienionych w powołanym art. 192 Konstytucji RP, dlatego też nie może być kwestionowana jego legitymacja procesowa do zainicjowania postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97; A. Mączyński, J. Podkowiak, [w:] *Konstytucja RP, Tom II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 1246-1247).

II. Rozumienie pojęcia sporu kompetencyjnego w Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 189 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami

państwa. Przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w zakresie odnoszącym się do sporów kompetencyjnych może być pytanie o kompetencję (o jej istnienie lub nieistnienie, a także o jej kształt prawny) oraz o „konflikt/zbieg kompetencji” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08, *op. cit.*).

Najogólniej mówiąc, do sporu kompetencyjnego może dojść, gdy co najmniej dwa podmioty mają rozbieżną ocenę dotyczącą wykonywania własnych uprawnień lub dopuszczalnego oddziaływania (zachowania) jednego podmiotu wynikającego z realizowanych przezeń kompetencji na sytuację prawną drugiego. W doktrynie i w judykaturze pojęcie sporu kompetencyjnego ujmowane jest zazwyczaj dwojako. Po pierwsze – jako sytuacja, w której co najmniej dwa organy państwowe uznają się za właściwe do zajęcia się określoną sprawą (tzw. spór pozytywny). Po drugie – jako sytuacja, w której co najmniej dwa organy państwa uznają się za niewłaściwe do zajęcia się daną sprawą (tzw. spór negatywny). Te dwa ujęcia usankcjonowane treścią ustawowej regulacji postępowania w sprawach sporów kompetencyjnych (zob. art. 85 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) nie wyczerpują możliwych sytuacji, które mogą wchodzić w zakres treściowy konstytucyjnego pojęcia „spór kompetencyjny” zawartego w art. 189 ustawy zasadniczej. W związku z tym przedstawiciele doktryny wskazują, że *ustawowa regulacja procedury w sprawie rozstrzygania sporów kompetencyjnych jest zbyt wąska. Oprócz przywołanego wyżej, klasycznego sporu pozytywnego i sporu negatywnego, możliwe jest uznanie za spór kompetencyjny, w rozumieniu art. 189 Konstytucji RP, przynajmniej jeszcze jednej sytuacji występującej w szczególności w obszarze kompetencji dzielonych lub kompetencji, których realizacja wymaga współdziałania kilku organów państwa. Sporem nadającym się do rozstrzygnięcia przez TK będzie więc także sytuacja, w której działanie jednego organu, w ramach jego własnych, szeroko interpretowanych kompetencji – prowadzi do nieuprawnionego oddziaływania na kompetencje lub*

sytuację prawną innego organu, w danej materii niemogącego samodzielnie podjąć określonych działań (A. Mączyński, J. Podkowiak, op. cit., str. 1171).

Spory kompetencyjne w rozumieniu art. 189 Konstytucji RP nie muszą być sporami w obrębie tych samych władz (zob. *ibidem*, także: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r.*, Warszawa 1999, s. 177).

Spór kompetencyjny musi mieć charakter rzeczywisty, a nie hipotetyczny czy potencjalny. Sporem rzeczywistym jest spór, w którym występują niedające się równolegle zastosować, rozbieżne interpretacje przepisu kompetencyjnego powstałe na tle konkretnej sytuacji. Nie chodzi jednak jedynie o sytuację, w której organy rozstrzygnęły (załatwiły) sprawę, uznały się za właściwe do danego działania przez podjęcie określonych czynności faktycznych lub zajęły formalne stanowisko o niewykonywaniu kompetencji. Sporem rzeczywistym będzie również sytuacja, w której zachodzi wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia w nieodległym czasie konfliktu między tymi organami co do określonej kompetencji. Jeśli zgodnie z art. 189 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny „rozstrzyga spory”, to konieczną przesłanką wydania orzeczenia na podstawie tego przepisu jest właśnie aktualność sytuacji konfliktu kompetencyjnego (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1172).

II. Kompetencje Sejmu.

Zgodnie z art. 10 Konstytucji, *[u]strój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.* Wyrażona w ten sposób zasada podziału i współdziałania władz jest zasadniczą dyrektywą interpretacji unormowań dotyczących struktury organizacyjnej państwa polskiego, zwłaszcza przy rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych. Istota tej zasady polega na tym, że działalność państwa zostaje rozdzielona na trzy rodzajowo różne sfery działania (funkcje). Władza państwowa pozostaje w rękach suwerena (narodu, ludu), ale

równocześnie emanacja tej władzy zostaje rozdzielona między owe funkcje i wypełniające te funkcje organy. Poszczególne rodzaje władzy nie mają w tym ujęciu charakteru samodzielnego, ale wypełniają swoje funkcje na podstawie kompetencji przyznanych im przez konstytucję uchwaloną przez suwerena. Funkcjami tymi są:

- prawodawstwo polegające na wydawaniu ogólnie obowiązujących norm prawnych,
- wykonawstwo stanowiące realizację zadań państwa w odniesieniu do konkretnych przypadków, z wyjątkiem sytuacji spornych,
- sądownictwo polegające na rozstrzyganiu sporów prawnych (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012).

Wszelkie wyjątki od tak rozumianego podziału kompetencji (to jest wypadki pewnego krzyżowania się lub determinowania kompetencji) powinny być jednak ustanowione w akcie o tej samej randze co i sama zasada podziału władzy, to znaczy w Konstytucji lub przynajmniej w ustawie wydanej na podstawie jednoznacznej delegacji konstytucyjnej. Podział władz oznacza więc, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty („jadro kompetencyjne”) (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, T. I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 341 i n.; wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185 oraz powołana tam literatura).

Z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji wynika, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat. Istota tej władzy polega na uchwalaniu ustaw. Ustawy są aktami normatywnymi stanowionymi przez parlament, które zajmują najwyższe (po konstytucji) miejsce w systemie źródeł prawa, mają w zasadzie nieograniczony zakres przedmiotowy i dochodzą do skutku w ściśle określonym postępowaniu ustawodawczym (zob. A. Szmyt, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego*, red. A. Szmyt, s. 633).

Z kolei, zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Materia określona w art. 176 ust. 2 musi być ze względu na swój charakter unormowana przepisami prawa powszechnie obowiązującego, toteż konieczność jej ustawowej regulacji. Wszelkie istotne rozstrzygnięcia normatywne w sferze sądowej ochrony prawnej, jako szczególnie istotnej dla ochrony praw i wolności, powinny pochodzić od parlamentu. Nadaje im to gwarancyjny charakter i wyposaża we właściwą ich randze legitymację.

Należy też zauważyć, że zgodnie z art. 183 ust. 2 Konstytucji RP określanie kompetencji Sądu Najwyższego w Polsce nie może dokonywać się aktami innymi niż Konstytucja i ustawy.

Ponadto, z mocy art. 187 ust. 4 Konstytucji, określenie zakresu działania i trybu pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków przekazano ustawodawcy zwyktemu, który korzysta w tym zakresie ze względnej swobody legislacyjnej.

Przedstawione wyżej uwarunkowania konstytucyjne jednoznacznie przemawiają więc za tym, że tworzenie unormowań regulujących ustrój i organizację władzy sądowniczej pozostaje w wyłącznej kompetencji organów władzy ustawodawczej, a więc przede wszystkim w kompetencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określona w art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP.

Sędziowie, zgodnie z art. 179 Konstytucji, są powoływani przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na czas nieoznaczony. Konstytucja wskazuje zatem dwa podmioty biorące udział w procedurze nominacyjnej sędziów – Prezydenta i KRS, zakłada więc współpracę tych dwóch konstytucyjnych organów władzy publicznej. Na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja w zakresie powoływania sędziów należy do tych aktów urzędowych Prezydenta, które dla swej ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów (czyli do tzw. prerogatyw). Takie ukształtowanie

charakteru aktu powołania sędziego uzasadniane jest jednak nie tyle potrzebą wzmocnienia samodzielnej pozycji ustrojowej Prezydenta, lecz wynika z konieczności zapewnienia niezależności sądownictwa od rządu i podległych mu organów. Wymóg kontrasygnaty oznaczałby bowiem przyznanie premierowi prawa weta wobec kandydatów zaproponowanych przez KRS (zob. wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63; L. Garlicki, komentarz art. 179 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 1999-2007, teza 7; M. Masternak-Kubiak, komentarz do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] M. Haczkowska, LexisNexis 2014, teza 5). Z art. 179 Konstytucji wynika także inna z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, mieszcząca się w obrębie unormowań zapewniających nieusuwalność sędziego, a mianowicie bezterminowość powołania.

W orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że art. 179 jest wystarczającą podstawą realizowania przewidzianej w nim kompetencji Prezydenta do powoływania sędziów. Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z poglądami doktryny, wskazał, że *omawiany przepis stanowi samodzielną i wystarczającą (kompletną) podstawę prawną wykonywania prerogatywy przez Prezydenta, której treścią jest powoływanie sędziów na wniosek KRS. W zakresie odnoszącym się do aktu nominacyjnego art. 179 Konstytucji jest stosowany bezpośrednio jako samoistna podstawa prawna aktu urzędowego Prezydenta. (...) 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU seria A/2017, poz. 68; zob. też M. Masternak-Kubiak, komentarz do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] M. Haczkowska, *op. cit.*, teza 5).

Oczywistym następstwem oparcia kompetencji Prezydenta bezpośrednio na normach ustawy zasadniczej jest niemożność weryfikowania tego aktu

w toku jakiegokolwiek postępowania, w tym administracyjnego czy sądownoadministracyjnego. Należy zauważyć, że odnosząc się do innej prerogatywy Prezydenta (określonej w art. 183 ust. 3 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że *w polskim ustawodawstwie nie ma procedury umożliwiającej wzruszenie czy kontrolowanie aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw. Konstytucja nie tylko nie zawiera, ale też nie daje możliwości stworzenia takiej procedury na poziomie ustawowym* (wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, *op. cit.*). W świetle poglądów doktryny i kontekstu, w jakim Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się co do charakteru prezydenckich prerogatyw w powołanym wyżej wyroku, nie może być wątpliwości, że konstatacja ta jest w pełni adekwatna do uprawnienia Prezydenta, o którym mowa w art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP (zob. A. Kijowski, *Odrębności statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, Przegląd Sejmowy, nr 1/2004, s. 6; także J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, Przegląd Sejmowy, nr 4/2008, s. 59-60).

Odnosząc się do materialnej istoty aktu powołania sędziego należy więc podkreślić, że aktu tego nie można traktować jako czynności mającej charakteru aktu administracyjnego, skutkującego jedynie powierzeniem oznaczonej osobie określonej funkcji oraz powstaniem stosunku pracy. Istotą aktu powołania sędziego jest bowiem udzielenie inwestytury, czyli nadanie danej osobie prawa do wykonywania władzy sądowniczej, choć jednocześnie akt ten skutkuje nawiązaniem stosunku służbowego, łączącego elementy publicznoprawne i elementy stosunku pracy (zob. K. Weitz, komentarz do art. 179, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1042). Ustrojodawca zdecydował przy tym, że akt powołania ma charakter prerogatywy prezydenckiej, przez co, na poziomie konstytucyjnym, wyłączył możliwość istnienia jakiegokolwiek mechanizmu kontrolnego tego aktu. Oznacza to również, że nawet jeśli w procesie nominacyjnym zaistniałyby uchybienia, to nie mają one wpływu na ważność aktu urzędowego Prezydenta wydanego w oparciu o art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP. Tym

samym niemożliwe jest więc kwestionowanie inwestytury sędziego, czyli prawa do wykonywania przez niego władzy sędziowskiej, albowiem przyznanie tego prawa jest istotą aktu powołania (por. wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, *op. cit.*). Umocowany konstytucyjnie polski sędzia z chwilą powołania i objęcia urzędu jest więc w każdym wypadku sędzią pełnoprawnym, o niepodważalnym statusie, co zostało potwierdzone szeregiem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i najwyższych organów władzy sędziowskiej, w tym ostatnio postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. I OZ 550/19 (zob. też postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. I OSK 857/17, OSP nr 5/2018, poz. 54; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2016 r., sygn. II SA/Wa 1652/16, Lex nr 2187874; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. III KRS 9/08, OSNP nr 7-8/2011, poz. 114 a także wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, *op. cit.*; 11 września 2017 r., sygn. K 10/17, OTK ZU seria A/2017, poz. 64; 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08, *op. cit.*).

Przyjęty przez ustrojodawcę kształt instytucji powołania jest uznawany za jeden z elementów gwarancyjnych niezawisłości sędziowskiej, a ponadto jest wyrazem konieczności zrównoważenia władzy sędziowskiej przez czynnik cieszący się legitymacją demokratyczną.

Reasumując należy jeszcze raz podkreślić, że konstytucyjny kształt kompetencji, wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, wyklucza możliwość kwestionowania nie tylko ważności aktu powołania, lecz nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego. Przyjęcie odmiennego poglądu pozbawiałoby tę kompetencję Prezydenta RP jej materialnej istoty, albowiem nie jest wykonaniem tej kompetencji kreacja sędziego, który mimo formalnego powołania do pełnienia urzędu sędziowskiego nie mógłby być piastunem władzy sędziowskiej.

IV. Kompetencje Sądu Najwyższego.

Podstawą procedowania Sądu Najwyższego w sprawie z wniosku Pierwszego Prezesa SN jest art. 83 ustawy o Sądzie Najwyższym, zgodnie z którym:

§ 1. 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.

§ 2. Z wnioskiem, o którym mowa w § 1, mogą wystąpić również Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy i Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie i utrzymanie w systemie prawa omawianej instytucji po to, aby umożliwić Sądowi Najwyższemu realizowanie jednego z jego głównych zadań, jakim jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych. Niekorzystne z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości, jego praworządności i skuteczności, jest akceptowanie utrzymywania się w systemie prawnym orzeczeń, które oparte są na wzajemnie znoszących się rezultatach interpretacyjnych (postanowienie SN z dnia 24 listopada 2010 r., I KZP 21/10, OSNKW 2010/11, poz. 95).

Stosowanie tej instytucji możliwe jest jednak jedynie w zakresie kompetencji Sądu Najwyższego, które wynikają z Konstytucji RP (zwłaszcza z jej art. 183) oraz z art. 1 i art. 23-27 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Z art. 7 Konstytucji RP wynika bowiem, że organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez wyraźnie określonej przepisami podstawy prawnej (zob. wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK

ZU nr 3/2001, poz. 47 i przywołana tam literatura). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pogląd P. Tulei, który – rozważając kwestie zawartego w art. 7 Konstytucji nakazu działania na podstawie i w granicach prawa – stwierdził, że ma on charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków (P. Tuleja, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, s. 302). Tym bardziej więc organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów, bo w ten sposób może naruszyć nie tylko zasadę legalizmu, ale także zasadę podziału władzy.

Szczególną emanacją zasady legalizmu, ale także zasady trójpodziału władzy, jest art. 183 ust. 2 Konstytucji stanowiący, że Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach. W ramach problemu, któremu poświęcony jest przedmiotowy wniosek, najważniejsze znaczenie ma negatywny aspekt wynikający z przywołanego przepisu. Najtrafniej ujął rzecz L. Garlicki wskazując, że nie ma przeszkód, aby ustawodawca przyznał SN środki działania wykraczające poza rozpoznanie konkretnych spraw sądowych, a nakierowane na ustalanie właściwej wykładni przepisów prawa sądowego. Jeżeli środkom tym nada się jednak abstrakcyjny charakter, to mogą powstawać zagrożenia zarówno z punktu widzenia zasady podziału władz, jak i zasady niezawisłości sędziowskiej. Pierwsza z tych zasad rezerwuje dla ustawodawcy kompetencję do stanowienia prawa wiążącego sądy, a tym samym sądowa wykładnia prawa nie może przybierać charakteru prawotwórczego (L. Garlicki, komentarz o art. 183, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, [red.] L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 5). Określanie kompetencji Sądu Najwyższego w Polsce nie może dokonywać się aktami innymi niż te wymienione w art. 183 ust. 2 Konstytucji RP.

Z całą pewnością w zakresie kompetencji Sądu Najwyższego nie mieszczą się kwestie dotyczące kontroli wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw, a szczególności sposobu realizacji i skutków wykonania jego prerogatywy wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP. W zakresie kompetencji SN nie mieści się też uprawnienie do dokonywania

wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP tej prerogatywy, w szczególności określanie jakie są warunki warunkujące skuteczność powołania. Zważywszy na przedstawiony charakter kompetencji prezydenta RP, wynikającej wprost z art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, przyznanie takich uprawnień jakimkolwiek organowi władzy publicznej mogłoby mieć miejsce wyłącznie normą konstytucyjną. Tym bardziej więc przedstawione wyżej kwestie nie mogą być przedmiotem abstrakcyjnej uchwały Sądu Najwyższego, podjętej w oparciu o przepis art. 83 ustawy o SN.

W zakresie kompetencji Sądu Najwyższego z całą pewnością nie mieści się też jakiegokolwiek modyfikowanie rozwiązań ustrojowych i organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości, w szczególności tworzenie w drodze prawotwórczej wykładni prawa dotyczących tej materii norm.

Z zasady nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1) i zasad przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej (art. 90 ust. 1 Konstytucji RP) wynika natomiast, że nie jest możliwe wprowadzenie do polskiego systemu ustrojowego w jakikolwiek sposób – tym bardziej w drodze abstrakcyjnych uchwał Sądu Najwyższego – norm dopuszczających ocenę sposobu realizacji prerogatyw prezydenckich, czy dokonywania wykładni przepisów Konstytucji RP na podstawie upoważnienia wynikającego z orzeczenia międzynarodowego organu sądowego. Nie jest też możliwa przyznanie w ten sposób Sądowi Najwyższemu uprawnień do rekonstrukcji obowiązujących unormowań w zakresie ustroju i organizacji sądownictwa.

Podkreślić przy tym należy, iż dokonywana w ostatnich judykatach SN interpretacja zakresu uprawnień sądu krajowego mających wynikać z orzecznictwa TSUE jest co najmniej nieuprawniona. Instrument prawny, zaproponowany przez TSUE w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego* (EU:C:2019:982), nie przewiduje bowiem możliwości abstrakcyjnej oceny statusu polskich sędziów i oceniana legalności Krajowej Rady Sądownictwa i

derogowania określający te kwestie przepisów, ograniczając się do wykreowania upoważnienia do pominięcia jedynie przepisów dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej SN i to w sytuacji wystąpienia ściśle określonych przesłanek. Co więcej, TSUE uznając, iż zasada skutecznej ochrony sądowej może uprawniać do oceny okoliczności związanych z Krajową Radą Sądownictwa i Izbą Dyscyplinarną SN, wskazując w tym miejscu na zakończenie kadencji członków KRS i nowy sposób powoływania sędziów-członków KRS, nie przesądził samodzielnie wyniku tejże oceny (nie ma bowiem uprawnienia do oceny zgodności z Konstytucją aktów podkonstytucyjnych), ani nie pozwolił sądowi krajowemu na pominięcie przy swojej ocenie uregulowań konstytucyjnych lub innych regulacji ustawowych. Innymi słowy, abstrakcyjne 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. Stałoby to w jawnej opozycji do zasad wynikających z art. 8 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 183 ust. 2 Konstytucji.

V. Uzasadnienie sposobu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między Sejmem RP a Sądem Najwyższym.

Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r. dotyczy rozstrzygnięcia przez skład Sądu Najwyższego (Izbę Cywilną, Izbę Karną oraz Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) rozbieżności w wykładni prawa występujących w orzecznictwie Sądu Najwyższego, poprzez odniesienie się do następującego zagadnienia prawnego:

Czy udział w składzie sądu powszechnego, sądu wojskowego lub Sądu Najwyższego osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 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 ze zm.), prowadzi do

naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) lub art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, wskutek czego, zależnie od rodzaju rozpoznawanej sprawy:

a) w postępowaniu karnym – osoba taka jest nieuprawniona do orzekania (art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k.) albo zachodzi przypadek nienależytej obsady sądu (art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.);

b) w postępowaniu cywilnym – skład sądu z udziałem tak powołanej osoby jest sprzeczny z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.)?

W uzasadnieniu wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wyraził pogląd, że *regulacje prawne wprowadzone ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., (...) w zakresie dotyczącym ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa wywołują zasadnicze wątpliwości ustrojowe i konstytucyjne. W szczególności, kontestowane jest unormowanie art. 9a ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.), zgodnie z którym sędziowie członkowie KRS są wybierani przez Sejm. Marszałek Sejmu nie podziela słuszności tych twierdzeń, w tym kontekście należy bowiem przede wszystkim podnieść, że wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18 (OTK ZU seria 2019/A, poz. 17) Trybunał Konstytucyjny przesądził o zgodności art. 9a ustawy o KRS z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP.*

Mimo tego Sąd Najwyższy wydaje się zmierzać do wydania uchwały wykładniczej, która pozbawiłaby art. 9a ustawy o KRS mocy obowiązującej. Należy zasadnie przyjąć, że realne jest stworzenie w drodze prawotwórczej wykładni prawa normy o charakterze derogacyjnym. Jest oczywiste, że uchwalanie ustaw jest „jadem kompetencyjnym” władzy ustawodawczej, a przedstawione wyżej uwagi jednoznacznie świadczą o wyłączności ustawy w zakresie normatywnej regulacji ustroju i organizacji sądownictwa. W tej sytuacji nie można wątpić, że podjęcie tego rodzaju uchwały byłoby rażącym wkroczeniem sferę kompetencji ustawodawcy.

Jak to już przedstawiano, nie można przy tym przyjąć, by uprawnienie do podejmowania przez Sad Najwyższy takich działań wynikać mogło z powołanego wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego*.

Warto też odnotować, że konstatacje powyższe są w pełni zgodne z poglądami Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka, który na kanwie art 6. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wypowiedział się, że *w krajach, w których prawo jest skodyfikowane, organizacja sądowa nie może również być zależna od swobodnego uznania władzy sądowniczej, chociaż sądy powinny mieć w pewnych granicach możliwość interpretacji wchodzących w grę przepisów* (M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 531 i powołane tam wyroki w sprawach: *Coëme i inni p. Belgii* z dnia 22 czerwca 2000 r., skargi nr 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 i 33210/96, § 98; *Savino i inni p. Włochom* z dnia 28 kwietnia 2009 r., skargi nr 17214/05, 20329/05 i 42113/04, § 94; *Fruni p. Słowacji*, § 134; *Oleksandr Volkov p. Ukrainie* z dnia 9 stycznia 2013 r., skarga nr 21722/11, § 150-151).

Podniesione wyżej argumenty wskazują więc na to, iż zasadne jest orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

Sąd Najwyższy nie jest uprawniony, w tym również w drodze uchwały o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.), podejmowanej w związku orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, gdyż, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji RP, tego rodzaju uprawnienia pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

VI. Uzasadnienie sposobu rozstrzygnięcia sporu między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym.

Jest powszechnie wiadome, że w okresie po 6 marca 2018 r. Prezydent RP dokonał szeregu powołań sędziowskich w oparciu o wnioski nominacyjne

pochodzące od Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której wchodzi sędziowie wybrani w sposób przewidziany w art. 9a ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.

W świetle przedstawionych już rozwiązań ustrojowych nie może być wątpliwości, że Prezydent RP skutecznie zrealizował swe kompetencje określone w art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, nadając powołanym sędziom niekwestionowane uprawnienie do wykonywania władzy sądowniczej.

W uzasadnieniu wniosku Pierwszego Prezesa SN, przyjmując jednak założenie niezgodne z powołanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, zwrócono uwagę, że prawo do sądu może być realizowane tylko przez sąd należycie obsadzony, i to przez osoby, które są legitymowane do orzekania w danym sądzie i w danej instancji z perspektywy zgodności z prawem procedury ich przedstawienia Prezydentowi RP do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN nie chodzi więc o badanie ważności powołania sędziego przez Prezydenta RP, lecz o postrzeganie sądu, w którego składzie znajdują się osoby mianowane przy udziale nowej KRS, jako sądu niezależnego od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W ocenie Pierwszego Prezesa SN, skład sądu zgodny z przepisami jest jedną z podstawowych gwarancji procesowych, znajdujących umocowanie w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Rozpoznanie sprawy przed sądem orzekającym w składzie sprzecznym z prawem stanowi natomiast jednoznaczne i niewywołujące najmniejszych wątpliwości naruszenie prawa do rozpoznania sprawy przed właściwym, bezstronnym i niezawisłym sądem, które jest przyczyną nieważności w postępowaniu cywilnym (art. 379 pkt 4 k.p.c.) oraz bezwzględną przyczyną odwoławczą w postępowaniu karnym (art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.).

Choć w uzasadnieniu wniosku Pierwszy Prezes SN podkreślił, że nie chodzi w nim o badanie ważności powołania sędziego przez Prezydenta RP, to jednak jest oczywiste, że rzeczywistym celem procedowania trzech Izb Sądu Najwyższego jest odniesienie się do wprowadzenia unormowań (rozumienia przepisów prawa) zezwalających na badanie, czy sędzia powołany

w procedurach, które zdaniem organu oceniającego były obarczone wadą, mimo formalnego posiadania statusu sędziego posiada walor niezawisłości, a więc jest sędzią „zdolnym do orzekania”, choć takie pojęcie nie istnieje w polskich warunkach ustrojowych. Niewątpliwie intencją Sądu Najwyższego może więc być doprowadzenie – w drodze wydania abstrakcyjnej uchwały wykładniczej – do zmiany interpretacji konstytucyjnej kompetencji Prezydenta RP do powoływania sędziów i wprowadzenie do polskiego porządku prawnego norm zezwalających na badanie skuteczności realizacji tej prerogatywy Prezydenta. Bezpośrednim skutkiem wprowadzenia tego rozwiązania byłoby pozbawienie Prezydenta RP materialnej istoty tej właśnie kompetencji. Jak to już przedstawiono, nie może być bowiem wykonaniem przedmiotowej prerogatywy kreacja sędziego, który mimo formalnego powołania do pełnienia urzędu sędziowskiego nie mógłby być piastunem władzy sądowniczej.

Działanie Sądu Najwyższego zmierza więc bezpośrednio do ingerencji w niekwestionowany dotychczas zakres wyłącznych konstytucyjnych kompetencji Głowy Państwa, przez niezgodne z ustawą zasadniczą zniweczenie istoty kompetencji określonej w art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji i dopuszczenie do udziału w jej realizowaniu innych podmiotów, czyli Sądu Najwyższego oraz działających podstawie jego ewentualnej uchwały innych sądów. Niewątpliwie mamy więc do czynienia z realnym sporem kompetencyjnym, który – zgodnie z ustalonym rozumieniem tego pojęcia – ma miejsce już w tej chwili, gdyż zachodzi wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia w nieodległym czasie konfliktu między tymi organami (tj. między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym) co do określonej kompetencji. Podjęcie procedowania przez Sąd Najwyższy i okoliczności podniesione w uzasadnieniu wniosku Pierwszego Prezesa SN dają bowiem podstawy do przyjęcia, że prawdopodobieństwo wydania uchwały zasadniczo sprzecznej z obowiązującym porządkiem kompetencyjnym – wynikającym wprost z przepisów Konstytucji RP – jest wysokie. Należy więc podkreślić, że Sąd Najwyższy, zmierzając do przyznania sobie przedstawionych wyżej uprawnień i zniweczenia uprawnień Prezydenta, zmierza wprost do rewizji postanowień

ustawy zasadniczej. Wskazane w *petitum* niniejszego wniosku instytucje ustrojowe mógłby wprowadzić bowiem jedynie ustrojodawca w Konstytucji, jako że byłoby to odstępstwo od zasad ustanowionych wprost w ustawie zasadniczej, nie pozostawiających pola działań dla ustawodawcy zwykłego.

Podniesione wyżej argumenty wskazują więc na to, iż zasadne jest orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

- kompetencja Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, nie może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Sądowi Najwyższemu lub innemu sądowi nieprzewidzianych Konstytucją RP kompetencji do oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sędziowskiej;
- Sąd Najwyższy nie może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, a w szczególności, czy Sąd ten może określać jakie są warunki skuteczności powołania sędziego.

Nadmienić należy, że zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczęcie postępowania w sprawie sporu kompetencyjnego powoduje *ex lege* zawieszenie procedowania wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Z uwagi na wszystkie podniesione okoliczności wnoszę więc o wydanie orzeczenia o przedstawionej wyżej treści.

MARZĄŁEK SEJMU


Elżbieta Witek