



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt P 1/23

BAS-WAK-317/23

Warszawa, 18 grudnia 2023 r.

3426

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 15 grudnia 2022 r. (sygn. akt P 1/23), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny sprawy zawisłej przed pytającym sądem

Pytanie prawne, którym Sąd Najwyższy – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (dalej: pytający sąd) zainicjował postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego.

W dniu czerwca 2022 r. Prezes Sądu Okręgowego w E dokonał zmiany zakresu podziału czynności na rok 2022 sędziego M G (dalej: sędzia), sędziego Sądu Okręgowego w E , co skutkowało jego przeniesieniem do orzekania z Wydziału do Wydziału tego sądu.

Od zmiany podziału czynności sędzia wniósł odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS), która uchwałą nr z lipca 2022 r. umorzyła postępowanie, jako podstawę prawną powołując art. 41 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 269; dalej: ustawa o KRS) w związku z art. 22a § 5 i § 6 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217, ze zm.; dalej: P.u.s.p.).

Dążąc do weryfikacji legalności tej uchwały, działając na podstawie art. 398¹⁵ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550; dalej: k.p.c.) w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, sędzia wniósł odwołanie do Sądu Najwyższego (dalej: SN).

II. Przedmiot kontroli i zarzuty pytającego sądu

1. Przedmiotem kontroli jest art. 22a § 5 pkt 1 P.u.s.p., obowiązujący w brzmieniu: „Sędzia lub asesor sądowy, któremu zmieniono podział czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, może odwołać się do Krajowej Rady Sądownictwa w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania nowego zakresu obowiązków. Odwołanie nie przysługuje w przypadku: 1) przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu”.

Pytający sąd zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie, czy zakwestionowany przez niego art. 22a § 5 pkt 1 P.u.s.p. w zakresie, „w jakim stanowi, iż odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa od podziału czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu obowiązków sędziego, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, nie przysługuje w przypadku przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji RP” (*petitum* pytania prawnego).

2. Sąd Najwyższy – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych podnosi, iż konsekwencją kontestowanej przez niego regulacji „jest uznanie niedopuszczalności drogi sądowej w sprawach odwołań sędziów od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie odwołania od zmiany podziału czynności” (pytanie prawne, s. 6).

W ocenie pytającego sądu, spór dotyczący podziału czynności sędziego należy kwalifikować jako sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a ograniczenie prawa do sądu, poprzez wyłączenie kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie odwołania od zmiany podziału czynności dotyczącej zakresu obowiązków sędziego stanowi ingerencję w prawo tego sędziego do sądu, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Pytający sąd dostrzega również sprzeczność art. 22a § 5 pkt 1 P.u.s.p. z wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji): zasadą przyzwoitej legislacji i zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Naruszenie przywołanych zasad SN upatruje w postępowaniu przez ustawodawcę w kwestionowanej regulacji zwrotem niedookreślonym „sprawy z tego samego zakresu”. Jak podaje pytający sąd, „w aktualnym stanie prawnym, w którym ustawodawca uzależnia prawo do odwołania do Krajowej Rady Sądownictwa sędziów przenoszonych między wydziałami bez ich zgody w zależności od uznaniowego kryterium, czy sędzia jest przenoszony do «wydziału, w którym są rozpoznawane sprawy z tego samego zakresu», nie spełnia testu wystarczającej precyzji, a tym samym jest niezgodny z zasadą przyzwoitej legislacji, stanowiącą pochodną klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Jest oczywiste, że taka regulacja, która w istocie nadaje iluzoryczny charakter gwarancji proceduralnej w postaci odwołania do

KRS, musi naruszać również zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa” (pytanie prawne, s. 31).

III. Analiza formalnoprawna

1. W świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego, rozpoznając merytorycznie sprawę, na każdym etapie postępowania, sąd konstytucyjny powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 3/10; 26 listopada 2015 r., sygn. akt P 32/13 i 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 17/16). Obligacja ta jest niezależna od wyodrębnianej w doktrynie fazy „*quasi wstępnej kontroli pytań prawnych*” (P. Tuleja, *Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 6, s. 17), wynikającej z art. 60 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

Z tego względu merytoryczne odniesienie się do zarzutów stawianych przez pytający sąd powinno zostać poprzedzone ustaleniami formalnymi co do dopuszczalności orzekania.

2. Trybunał wielokrotnie objaśniał kumulatywne przesłanki warunkujące skuteczność wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego, podkreślając że: 1) z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa); 2) przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie (przesłanka przedmiotowa); 3) między orzeczeniem Trybunału a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym (przesłanka funkcjonalna; zob. np. postanowienie TK z 6 grudnia 2017 r., sygn. akt P 125/15 oraz przywołane tam orzecznictwo). Brak spełnienia którejkolwiek z wymienionych przesłanek prowadzi do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienie TK z 22 lipca 2020 r.,

sygn. akt P 23/19). Zdaniem sądu konstytucyjnego, ustalenia te determinowane są treścią art. 193 Konstytucji (zob. m.in. postanowienia TK z: 16 maja 2017 r., sygn. akt P 115/15 i 14 listopada 2017 r., sygn. akt P 13/17).

W analizowanej sprawie wątpliwości nie budzi spełnienie przesłanki podmiotowej, bowiem pytanie prawne sformułował Sąd Najwyższy – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w ramach toczącego się przed nim postępowania. Należy także uznać, że w niniejszej sprawie zaktualizowała się przesłanka przedmiotowa, pytający sąd kwestionuje normę wynikającą z przepisu rangi ustawowej. Szczegółowej weryfikacji wymaga natomiast realizacja przesłanki funkcjonalnej. W perspektywie kumulatywności warunków dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego już brak jednego z nich niweczy możliwość wydania wyroku przez sąd konstytucyjny.

3. Dyspozycja art. 193 Konstytucji w zakresie przesłanki funkcjonalnej, powtórzona na płaszczyźnie ustawowej w art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK, zakłada, że pomiędzy pytaniem prawnym a postępowaniem w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem powinien istnieć ścisły związek. Polega on na tym, że celem pytania prawnego jest ochrona indywidualnego interesu w procesie, w którym wyłoniła się wątpliwość co do konstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia. W szczególności sąd zobowiązany jest stosownie do charakteru sprawy wykazać, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w toczącej się przed nim sprawie, gdyby określony przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o jego niezgodności z Konstytucją. Wymaganie to ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. m.in. postanowienia TK z 19 października 2016 r., sygn. akt P 10/15 i 20 maja 2020 r., sygn. akt P 11/19).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy ma określić przede wszystkim pytający sąd (art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK). W niniejszej sprawie sąd pytający z całą pewnością przedłożył stosowne wyjaśnienie tego, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą przedstawia Trybunałowi pytanie, podnosząc: „nie ulega wątpliwości, że art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. jest kluczowy dla rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przez Sądem Najwyższym [...]. W przypadku uznania bowiem przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z Konstytucją art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. w zakresie określonym w pytaniu

prawnym, Sąd Najwyższy uzna niedopuszczalność drogi sądowej, której następstwem będzie odrzucenie odwołania. W przypadku zaś wyeliminowania z systemu prawnego art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. w określonym w pytaniu prawnym zakresie, a zatem uznania możliwości wniesienia odwołania od Krajowej Rady Sądownictwa, której uchwały podlegają co do zasady kontroli Sądu Najwyższego, Sąd Najwyższy przystąpi do dalszego badania odwołania” (pytanie prawne, s. 9).

Sejm zaznacza jednak, że dopełnienie przez pytający sąd obowiązku ex art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK nie pozbawia Trybunału Konstytucyjnego możliwości kontroli prawidłowości stanowiska SN w tej kwestii. Adresatem art. 193 Konstytucji i przywołanego przepisu ustawy o TK jest bowiem zarówno sąd zadający pytanie prawne, jak i Trybunał Konstytucyjny odpowiadający na nie (zamiast wielu zob. postanowienie TK z 9 grudnia 2014 r., sygn. akt P 34/13).

4. Odnosząc się do aktualizacji przesłanki funkcjonalnej w niniejszej sprawie, należy stwierdzić co następuje.

Kwestionowany przepis jest częścią regulacji poświęconej kompetencjom prezesa sądu w odniesieniu do zarządzania sądem. Zgodnie z art. 22a § 1 P.u.s.p., prezes sądu okręgowego w sądzie okręgowym (zważywszy stan faktyczny poprzedzający wystąpienie z pytaniem prawnym, Sejm ogranicza analizę do tego szczebla sądownictwa) po zasięgnięciu opinii kolegium sądu okręgowego ustala podział czynności, który określa:

- 1) przydział sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych do wydziałów sądu,
 - 2) zakres obowiązków sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych i sposób ich uczestniczenia w przydziale spraw,
 - 3) plan dyżurów oraz zastępstw sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych
- przy uwzględnieniu specjalizacji sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw, konieczności zapewnienia właściwego rozmieszczenia sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w wydziałach sądu i równomiernego rozłożenia ich obowiązków oraz potrzeby zagwarantowania sprawnego postępowania sądowego.

Jak wskazuje się w doktrynie, „[o]bowiązki sędziego są zakotwiczone w Konstytucji RP (art. 175 ust. 1), zaś indywidualizują się już w akcie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim wyznaczającym miejsce służbowe (siedzibę), określającym w ten sposób właściwość terytorialną obowiązków sędziego (art. 55 p.u.s.p.). W podziale czynności ulegają one dalszej indywidualizacji i uszczegółowieniu. Nie ma przeszkód, aby sędzia pełnił swe stanowisko w dwóch wydziałach lub w części wydziału określonej terytorialnie lub przedmiotowo (w sekcji) albo przez pełnienie określonej funkcji” (Z. Strus, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, red. A. Górski, Warszawa 2013, s. 84-85).

Uwzględniając dyrektywę racjonalnego gospodarowania środkami osobowymi, prezes sądu może, na podstawie art. 22a § 4 P.u.s.p., ustalić nowy podział czynności, w całości lub części w każdym czasie, jeżeli przemawiają za tym przywołane w § 1 względy.

W wypadku, gdy nowy podział czynności oznacza przeniesienie sędziego do innego wydziału, zasadą jest konieczność uzyskania zgody sędziego na takie przeniesienie (art. 22a § 4a P.u.s.p.). W świetle realiów sprawy rozpoznawanej przez pytający sąd istotne jest, że zgody sędziego nie wymaga przeniesienie go do innego wydziału, jeżeli przeniesienie następuje do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu (art. 22a § 4b P.u.s.p.). Konsekwentnie, jakkolwiek sędzia, któremu zmieniono podział czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, może odwołać się do Krajowej Rady Sądownictwa w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania nowego zakresu obowiązków (art. 22a § 5 *ab initio* P.u.s.p.), kwestionowana regulacja wyłącza możliwość odwołania się do KRS, gdy sędzia zostanie przeniesiony do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu (art. 22a § 5 pkt 1 P.u.s.p.). Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o KRS, organ ten w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały. W świetle art. 22a § 6 P.u.s.p. uchwała w sprawie odwołania, o którym mowa w art. 22a § 5 P.u.s.p. (a więc także uchwała o umorzeniu postępowania wydana na podstawie art. 41 ustawy o KRS) nie wymaga uzasadnienia i nie przysługuje od niej odwołanie.

Tym samym należy podnieść, że art. 22a § 6 P.u.s.p. stanowi *lex specialis* wobec zasady kontroli uchwał KRS przez SN, następującej w wyniku wniesienia przez uczestnika postępowania przed KRS odwołania, na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o KRS.

Wagę istoty relacji między art. 22a § 6 P.u.s.p. i art. 44 ust. 1 ustawy o KRS dostrzega również pytający sąd, podnosząc, iż: „[o]cena dopuszczalności odwołania w niniejszej sprawie bezpośrednio zależy od określenia relacji między tym przepisem [art. 44 ust. 1 ustawy o KRS – uwaga własna] a art. 22a § 6 p.u.s.p. – w zakresie, w jakim ten ostatni przepis wyklucza odwołanie [do Sądu Najwyższego] od uchwały Rady w przedmiocie odwołania sędziego od zarządzenia [decyzji] prezesa sądu o ustaleniu lub zmianie podziału czynności” (pytanie prawne, s. 16).

W świetle ustabilizowanej linii orzeczniczej SN, której istnienia pytający sąd nie tylko nie podważa, ale także akceptuje, art. 22a § 6 P.u.s.p. jest przepisem szczególnym wykluczającym możliwość zastosowania przepisu ogólnego, jakim jest art. 44 ust. 1 ustawy o KRS. Sąd Najwyższy przyjmuje zatem, że od uchwały w przedmiocie odwołania od podziału czynności nie przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Ustalenie to dotyczy nie tylko uchwał w przedmiocie odwołania od podziału czynności skutkującego przeniesieniem sędziego do wydziału rozpoznającego sprawy z innego zakresu niż wydział, w którym dotychczas orzekał odwołujący się sędzia, ale wszystkich uchwał KRS w przedmiocie odwołania od podziału czynności *in genere*. Co więcej, jak wskazuje SN, nawet w przypadku merytorycznego rozpoznania przez KRS odwołania, w sytuacji, gdy jego wniesienie do tego organu było niedopuszczalne, nie można na zasadach ogólnych wnieść odwołania od uchwały KRS do SN (zob. np. postanowienia SN z: 24 września 2019 r., sygn. akt I NO 58/19; 25 września 2019 r., sygn. akt I NO 42/19; 9 stycznia 2020 r., sygn. akt I NO 181/19; 27 maja 2020 r., sygn. akt I NO 186/19).

Pytający sąd podaje przy tym konstytucyjnoprawne argumenty przemawiające za tym, że dla przywrócenia stanu konstytucyjności w perspektywie prawa do sądu, należałoby poddać zarządzenia prezesa sądu ustalające podział czynności kontroli KRS, a następnie uchwały KRS podjęte w przedmiocie odwołania od ustalenia podziału czynności – kontroli Sądu Najwyższego (na zasadach ogólnych). Pytający sąd kieruje zarzuty niekonstytucyjności względem art. 22a § 5 pkt 1 P.u.s.p., nie dostrzegając roli art. 22a § 6 P.u.s.p., który determinuje niedopuszczalność orzekania przez SN w przywołanym zakresie spraw.

Zważywszy poczynione ustalenia, w opinii Sejmu, ewentualne orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją art. 22a § 5 pkt 1 P.u.s.p. nie zdeterminuje rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym. Niezależnie bowiem od ustalenia możliwości (lub jej braku) odwołania sędziego od zarządzenia o podziale

czynności (skutkującym przeniesieniem do innego wydziału) do KRS, Sąd Najwyższy nie ma kompetencji kontrolnej wobec przedmiotowych uchwał KRS, w związku z treścią art. 22a § 6 P.u.s.p.

W opinii Sejmu, analizowane pytanie prawne byłoby dopuszczalne, gdyby obok art. 22a § 5 pkt 1 P.u.s.p., pytający sąd zakwestionował art. 22a § 6 P.u.s.p., czego jednak nie uczynił.

Ze względu na treść art. 67 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją tej zasady jest między innymi niemożność samodzielnego określania przedmiotu kontroli przez sąd konstytucyjny i korekta deficytów w pytaniu prawnym w tym zakresie.

Zdaniem Sejmu, niespełnienie warunku relewantności wyroku TK dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed pytającym sądem jest podstawą do wystąpienia z wnioskiem o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Sejm dostrzega także autonomiczną przesłankę umorzenia postępowania w niniejszej sprawie, w odniesieniu do badania zarzutów niezgodności art. 22a § 5 pkt 1 P.u.s.p. z wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji): zasadą przyzwoitej legislacji i zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pytanie sformułowane przez sąd jest bowiem obciążone wadami formalnymi dotyczącymi sposobu uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji. Wymóg uzasadnienia przez inicjatora postępowania zarzutu niekonstytucyjności wynika *de lege lata* z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK. Treść tego wymogu, jak i jego znaczenie proceduralne zostały szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie TK. W tym zakresie aktualność zachowują m.in. poglądy Trybunału zawarte w uzasadnieniach orzeczeń dotyczących art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z 1 sierpnia 1997 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) i art. 63 ust. 2 pkt 3 ustawy z 22 lipca 2015 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157, ze zm.). Trybunał niejednokrotnie wskazywał, że „pytanie prawne powinno spełniać podstawowe wymagania formalne pism procesowych, do których należy m.in. uzasadnienie postawionego zarzutu niezgodności zakwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, wraz z powołaniem dowodów na jego poparcie. Wynika to z obowiązującej zasady domniemania konstytucyjności aktu prawnego. W związku z obowiązywaniem tego

domniemania podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, należy je uznawać za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez TK. Wskazanie wzorca kontroli bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub zdawkowa redakcja zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznana za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie». Odnosząc się do charakteru uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym sądu Trybunał zauważył, że uzasadnienie zarzutu nie może mieć charakteru deskryptywnego i ocennego, ale analityczny i argumentacyjny. Uzasadnienie zarzutu powinno polegać na skonfrontowaniu treści zakwestionowanej normy hierarchicznie niższej (tj. przedmiotu kontroli) z normą hierarchicznie wyższą (tj. wzorcem kontroli). Wymogu uzasadnienia zarzutu nie spełnia istnienie wyrażanych w doktrynie czy judykaturze wątpliwości konstytucyjnych pod adresem określonych rozwiązań legislacyjnych. To na podmiocie inicjującym postępowanie przed Trybunałem ciąży obowiązek wykazania niezgodności norm hierarchicznie niższych z normami hierarchicznie wyższymi” (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04, a także postanowienia TK z: 16 stycznia 2001 r., sygn. akt P 5/00; 9 września 2013 r., sygn. akt P 21/13; 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt P 37/13; 24 marca 2015 r., sygn. akt P 72/14; 13 maja 2015 r., sygn. akt P 58/15).

Przenosząc poczynione ustalenia do niniejszej sprawy trzeba przede wszystkim wskazać, że problem, jaki diagnozuje SN w analizowanej sprawie w świetle zasady poprawnej legislacji, wynika z posłużenia z przez ustawodawcę zwrotem niedookreślonym „sprawy z tego samego zakresu”. Jednocześnie wywołuje konfuzję to, że pytający sąd zdaje się nie mieć wątpliwości co do treści normatywnej interpretowanej z zaskarżonego przepisu, w pytaniu prawnym wskazuje on bowiem, że: „[j]ęzykowe znaczenie przytoczonego przepisu [art. 22a § 5 pkt 1 P.u.s.p. – uwaga własna] jest jednoznaczne, zaś jego tetyczną konsekwencją jest uznanie niedopuszczalności drogi sądowej w sprawach odwołań sędziów od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie odwołania od

zmiany podziału czynności” (pytanie prawne, s. 6). Co więcej, SN dokonuje w uzasadnieniu pytania prawnego wykładni wyrażenia „sprawy z tego samego zakresu”, która daje podstawy do jego określonego rozumienia: „[s]porny zwrot ma charakter złożony, odnosi się bowiem do porównania spraw rozpatrywanych z jednej strony w wydziale, z którego sędzia jest przenoszony, oraz z drugiej strony w wydziale, do którego się go przenosi w związku z podziałem czynności. W przepisach art. 22a § 4b i § 5 zdanie drugie pkt 1 p.u.s.p. chodzi zatem o «sprawy» rozumiane jako czynności z zakresu ochrony prawnej – w tym również (ale nie tylko) z zakresu wymiaru sprawiedliwości – podejmowane przez sądy w poszczególnych wydziałach” (pytanie prawne, s. 27). Tym samym pytający sąd zrealizował obowiązek polegający na tym, że przy rozpoznawaniu zawisłej przed nim sprawy, powziąwszy wątpliwości co do konstytucyjności regulacji, która ma być podstawą rozstrzygnięcia, w pierwszej kolejności podejmuje próbę wyeliminowania problemu konstytucyjnego przez zastosowanie odpowiednich reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, a w szczególności przez zastosowanie wykładni zgodnej z Konstytucją (zob. postanowienie TK z 17 grudnia 2012 r., sygn. akt P 16/12). Orzekając, sąd powinien bowiem nadawać takie znaczenie normom, by nie były sprzeczne z Konstytucją i aby najlepiej realizowały jej postanowienia (zob. przywoływane wcześniej postanowienia TK o sygn. akt P 33/10 i sygn. akt P 115/15). W analizowanej sprawie SN, pomimo stawiania zarzutu naruszenia zasady określoności przepisu prawa, bez trudu ustalił jego treść normatywną. Istota argumentacji powołanej przez sąd pytający sprowadza się do tego, że wyraża on obawę co do stabilizacji i upowszechnienia dokonanej przez niego wykładni art. 22a § 5 pkt 1 P.u.s.p. Wskazanych przez SN obaw o petryfikację wykładni kwestionowanego przepisu w praktyce orzeczniczej nie sposób uznać za realizację przez pytający sąd obowiązku przedstawienia dowodów przemawiających za kwalifikowanymi trudnościami (należy pamiętać, że pozbawienie mocy obowiązującej przepisu z powodu jego niejasności powinno stanowić *ultima ratio* – zob. np. wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02) w dookreśleniu treści normatywnej sformułowania „sprawy z tego samego zakresu”. Przemawia to za zasadnością wniosku o umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 22a § 5 pkt 1 P.u.s.p. z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa.

Dodatkowo trzeba podnieść, że *modus operandi* pytającego sądu w zakresie „uzasadniania” zarzutu niejasności kwestionowanego przepisu otwiera także perspektywę oceny pytania prawnego w tym zakresie z punktu widzenia realizacji

przesłanki funkcjonalnej. W świetle poglądów sądu konstytucyjnego, pytanie prawne należy traktować jako taki środek badania konstytucyjności przepisów, który jest wykorzystywany wówczas, gdy wątpliwości sądu co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą nie mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie nie można zastosować innych, niebudzących wątpliwości przepisów prawnych lub aktów normatywnych (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 14/04; 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07; 23 czerwca 2009 r., sygn. akt P 35/07; 1 czerwca 2010 r., sygn. akt P 38/09; 8 marca 2011 r., sygn. akt P 33/10; 8 stycznia 2014 r., sygn. akt P 4/13; 25 listopada 2015 r., sygn. akt P 12/14; 19 lipca 2016 r., sygn. akt P 112/15 oraz 14 listopada 2017 r., sygn. akt P 13/17). W świetle poczynionych ustaleń, na kanwie rozpatrywanego pytania prawnego nie można mówić o spełnieniu przesłanki funkcjonalnej w odniesieniu do zarzutu niedookreśloności przepisu, ponieważ SN samodzielnie zaprezentował jego wykładnię, co czyni zaangażowanie Trybunał zbędnym (por. wyroki TK z: 7 grudnia 2010 r., sygn. akt P 11/09 i 13 marca 2012 r., sygn. akt P 39/10 oraz postanowienie TK z 15 stycznia 2015 r., sygn. akt P 7/12)

Uzupełniając Sejm uznaje za stosowne wskazanie, iż w orzecznictwie trybunalskim utworzył sobie drogę pogląd, zgodnie z którym „[w]edług zasady racjonalności językowej ustawodawcy, do oznaczenia jednakowych pojęć powinno się używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami” (wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07). Reguła ta została też wpisana do Zasad techniki prawodawczej (§ 10) stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Skoro więc ustawodawca w ramach jednego aktu prawnego używa pojęcia „zakres”, to na gruncie P.u.s.p. jest uprawnione twierdzenie, że merytoryczny zakres spraw wyznaczony do właściwości poszczególnych wydziałów sądów okręgowych (art. 16 § 1 P.u.s.p.) determinuje wynik wykładni tego, co możemy uznać za „ten sam zakres” (por. także postanowienie SN z 9 czerwca 2020 r., sygn. akt I NO 173/19).

6. Należy także odnotować, że wobec art. 22a § 5 pkt 1 P.u.s.p. pytający sąd adresuje autonomiczny zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zarzut ten, w świetle art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK,

wymaga przywołania przez inicjatora kontroli konstytucyjności stosownych argumentów przemawiających za jego zasadnością. Pytający sąd ograniczył się jednak w tym zakresie do lakonicznego stwierdzenia, że „[j]est oczywiste, że taka regulacja, która w istocie nadaje iluzoryczny charakter gwarancji proceduralnej w postaci odwołania do KRS, musi naruszać również zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa” (pytanie prawne, s. 31). Tym samym, w opinii Sejmu, SN nie zrealizował procesowego obowiązku uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Niedopełnienie przez sąd pytający obowiązku uzasadnienia zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, stoi na przeszkodzie uznaniu, że spełnione zostały ustawowe warunki dopuszczalności analizowanego pytania prawnego w perspektywie zarzutów naruszenia zasad wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), tj. zasady przyzwoitej legislacji i zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to przesłanka **umorzenia** postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienia TK z: 21 września 2015 r., sygn. akt P 109/15; 23 września 2015 r., sygn. akt P 80/15; 13 grudnia 2017 r., sygn. akt P 5/17; 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt P 15/16).

7. Podsumowując, postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych powinno zostać **umorzone**, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Szymon Hołownia