SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 24/20
BAS-WAK-2813/20

Warszawa, 16 grudnia 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

3527

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 wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 30 listopada 2020 r. (sygn. akt K 24/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, 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 2021 r. poz. 1904, ze zm.) oraz 55 § 1 i art. 65 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.), art. 5 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) i art. 23 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2250) 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.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

1. W dniu 16 grudnia 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej także: Pierwszy Prezes SN; wnioskodawca) o sygn. akt K 24/20.

Wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, 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 2021 r. poz. 1904, ze zm.; dalej: uSN) oraz 55 § 1 i art. 65 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, 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 2022 r. poz. 2492; dalej: p.u.s.a.) i art. 23 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2250; 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 na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa".

Jako wzorce kontroli wskazane zostały: art. 179 (tryb powoływania sędziów) i art. 180 ust. 1-4 Konstytucji (konstytucyjne gwarancje statusu sędziego).

2. Zgodnie z treścią art. 189 k.p.c. „Powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny".

Przepisy wskazane jako związkowe mają następujące brzmienie:

1) art. 29 § 1 uSN: „Sędzią Sądu Najwyższego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej";

2) art. 33 § 1 uSN: „Stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego nawiązuje się z chwilą doręczenia mu aktu powołania. Odmowa odebrania aktu powołania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego";

3) art. 55 § 1 p.u.s.p.: „Sędzią sądu powszechnego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”;

4) art. 65 § 1 p.u.s.p.: „Stosunek służbowy sędziego nawiązuje się po doręczeniu mu aktu powołania”;

5) art. 5 § 1 p.u.s.a.: „Sędzią sądu administracyjnego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”;

6) art. 23 § 1 p.u.s.w.: „Sędzią sądu wojskowego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

3. Zakwestionowany art. 189 k.p.c. – wskazany we wniosku jako główny przedmiot kontroli – umożliwia żądanie ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa w sytuacji, w której podmiot występujący z żądaniem ma w tym interes prawny. Przepisy wskazane natomiast jako związkowe (tj. art. 29 § 1 i art. 33 § 1 uSN, art. 55 § 1 i art. 65 § 1 p.u.s.p., art. 5 § 1 p.u.s.a. oraz art. 23 § 1 p.u.s.w.) wyznaczają ramy prawne stosunku służbowego sędziego. Regulują w szczególności kwestię sposobu nawiązania stosunku służbowego przez sędziego (sądu powszechnego, wojskowego, administracyjnego oraz Sądu Najwyższego).

Przedmiotem kontroli jest regulacja stanowiąca podstawę prawną ustalania przez sąd nawiązania (istnienia lub nieistnienia) stosunku służbowego sędziego powstałego wskutek jego powołania przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Wnioskodawca zarzuca niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 179 (tryb powoływania sędziów) i art. 180 ust. 1-4 Konstytucji (konstytucyjne gwarancje statusu sędziego).

2. Wnioskodawca podnosi, że powołanie na urząd sędziego jest aktem ustrojowym realizowanym przez dwa współdziałające ze sobą organy – Prezydenta RP oraz Krajową Radę Sądownictwa (art. 179 Konstytucji). Powołanie sędziego w tak określonej procedurze ma charakter definitywny z momentem wydania stosownego

aktu urzędowego przez Prezydenta RP. Skutkiem powołania jest ustanowienie danej osoby sędzią, powierzenie władzy sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz określenie zakresu powierzonej władzy. Powołanie nie może podlegać następczej weryfikacji służącej potwierdzeniu albo obaleniu skutków prawnych działań zrealizowanych na podstawie art. 179 Konstytucji, gdyż skutki te mają charakter definitywny. Nawiązanie stosunku służbowego jest natomiast bezpośrednią i nieodłączną konsekwencją powołania sędziego. Z tej przyczyny kwestia nawiązania stosunku służbowego sędziego wskutek powołania przez Prezydenta RP nie może być przedmiotem następczej weryfikacji. Innymi słowy, okoliczność w postaci zaistnienia stosunku służbowego wskutek powołania, nie może być przedmiotem postępowań mających na celu weryfikację tych zdarzeń, jak też zaistniałych i definitywnych skutków prawnych powołania.

Wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 189 k.p.c. w zakresie dotyczącym nawiązania stosunku służbowego stanowi konsekwencję stosunku ustrojowego łączącego sędziego z państwem. Zarówno natura stosunku służbowego, jak też skutki wynikające z powołania sędziego świadczą o niedopuszczalności jakichkolwiek prób rozdzielania bądź uniezależniania stosunku służbowego, w jakim pozostaje sędzia od momentu powołania. Takie rozumienie art. 189 k.p.c., które czyniłoby mechanizm w nim przewidziany podstawą dokonywania ustaleń odnoszących się do aktu powołania sędziego, musiałoby zostać uznane za naruszające art. 179 Konstytucji.

Przywołane we wniosku orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje na brak drogi sądowej w odniesieniu do stosunku publicznoprawnego, który nie wiąże się z realizacją prawa podmiotowego. Zgodnie z tym orzecznictwem niedopuszczalne jest ustalanie w drodze powództwa cywilnego kwestii powierzenia lub pozbawienia mandatu sędziego. Jednocześnie brak jest wątpliwości co do tego, że sędziemu przysługuje droga sądowa w pozostałym zakresie istniejącego stosunku służbowego, a zatem w odniesieniu do sfery pracowniczej (tj. obejmującej prawa i obowiązki sędziego jako pracownika). Powołana przez wnioskodawcę linia orzecznicza zakłada także, że brak jest podstaw do jednakowego traktowania stosunku służbowego sędziego oraz sfery roszczeń odnoszących się do uprawnień sędziego z zakresu prawa pracy.

Powództwo o ustalenie (art. 189 k.p.c.) zasadniczo może służyć dokonywaniu ustaleń ze sfery stosunków pracy, w tym stosunków służbowych. Co do zasady może

również dotyczyć stosunków służbowych, w jakich pozostają sędziowie. Jednakże stosunek służbowy sędziego ma charakter złożony i specyficzny. Zawiera on wprawdzie także i elementy, które obejmują prawa i obowiązki sędziego, jako pracownika, jednakże istotą tego stosunku jest powierzona sędziemu funkcja sądzenia. To zadanie, które jest równocześnie celem powołania sędziego, ma charakter ustrojowy. Jest funkcją ustrojową powierzoną sędziemu w imieniu państwa i nie wynika z relacji zapoczątkowanej w drodze umowy zawieranej przez dwie strony stosunku pracy.

Zarzuty stawiane art. 189 k.p.c. odnoszą się wyłącznie do takiego jego zakresu normatywnego, który miałby stanowić podstawę dokonywania ustaleń dotyczących samego nawiązania stosunku służbowego. Sfera ta ma charakter publicznoprawny, jako że okoliczność powierzenia sędziemu mandatu do sprawowania władzy sądowniczej (na skutek powołania) związana jest w sposób nierozerwalny z nawiązaniem stosunku służbowego, w ramach którego sędzia realizuje powierzoną jemu funkcję. Możliwość następczego weryfikowania okoliczności nawiązania tego stosunku w zakresie dotyczącym działań realizowanych przez konstytucyjne organy państwa (Prezydenta RP oraz Krajową Radę Sądownictwa) prowadziłaby do podważenia charakteru prawnego oraz skutków powołania (art. 179 Konstytucji).

Konstytucja reguluje w sposób szczegółowy procedurę powoływania sędziów. Konieczne jest zatem także precyzyjne ustalenie przez Trybunał dopuszczalnych ram sądowej kontroli tej procedury. To uzasadnia uznanie niekonstytucyjności art. 189 k.p.c. w zakresie, w jakim przepis ten daje podstawę do ustalania przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego. Zagadnienie dotyczące procedury powoływania sędziów nie może zostać pozostawione jedynie dobrej praktyce, ponieważ dotyczy statusu władzy sądowniczej. Kompetencja sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie może być utożsamiana z rozstrzyganiem o samym przyznaniu mandatu do wykonywania władzy sądowniczej, ponieważ kwestia ta stanowi kompetencję organów państwa wymienionych w art. 179 Konstytucji.

3. Powołanie sędziego, o którym mowa w art. 179 Konstytucji, powinno być odczytywane w ścisłym powiązaniu z gwarancjami stabilizacji stanowiska sędziowskiego (art. 180 ust. 1-4 Konstytucji), w tym przede wszystkim z zasadą nieusuwalności.

3.1. Przepis art. 180 Konstytucji koresponduje z art. 179 Konstytucji, określając te elementy statusu sędziego, które rozpoczynają się i trwają od momentu jego powołania. Z zastrzeżeniem art. 180 ust. 2-4 Konstytucji – nie można uznawać za zgodny z Konstytucją takiego statusu sędziego, w którym pozostawałby on w sposób trwały pozbawiony możliwości wykonywania funkcji orzeczniczych. Zakaz oddzielania okoliczności bycia sędzią od realizowania funkcji związanych z powierzeniem tego urzędu wynika również z systematyki Konstytucji. Przepis określający procedurę skutkującą powierzeniem konkretnej osobie kompetencji sprawowania władzy sądowniczej (art. 179 Konstytucji) nie został odseparowany żadnym innym unormowaniem od przepisów określających gwarancje statusu sędziego (art. 180 Konstytucji). Tego rodzaju konstrukcja potwierdza definitywny charakter powołania oraz podstawowy i trwały cel aktu powołania, jakim ma być orzekanie. Za niezgodne z Konstytucją należy uznać takie rozwiązania ustawowe, które dopuszczają możliwość podważania faktu powołania czy nawiązania stosunku służbowego sędziego, do którego dochodzi wskutek powołania.

3.2. Podstawowym, ustrojowym zadaniem sędziego jest sprawowanie władzy sądowniczej, której istotą jest wydawanie orzeczeń w warunkach niezawisłości. Sędzia wykonywać może w sądzie także działania w sferze zarządzania i administrowania, jednak stanowią one odstępstwo od funkcji orzeczniczej i pozostają na uboczu jego pozycji prawno-ustrojowej. Zasadnicza misja sędziowska powierzona jest sędziemu na czas nieoznaczony, a sędzia jest nieusuwalny, stąd jego zawieszenie w urzędowaniu czy też złożenie z urzędu może następować wyłącznie w sposób i w okolicznościach przewidzianych w art. 180 ust. 2 Konstytucji. Dopuszczalność kwestionowania w drodze powództwa o ustalenie samego powierzenia sędziemu funkcji orzekania i uznanie nieskuteczności takiego powierzenia z uwagi na okoliczności jego powołania prowadziłoby w istocie do zakwestionowania statusu sędziego wynikającego z art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji. Oznaczałoby to wykreowanie innych, aniżeli wynikające z art. 180 ust. 2 Konstytucji, przypadków trwałego pozbawienia sędziego jego funkcji, a tym samym podważało gwarancyjny konstytucyjnych unormowań dotyczących statusu sędziego.

3.3. Stosunek służbowy sędziego nawiązany wskutek powołania przez Prezydenta RP trwa aż do śmierci sędziego, przy czym za życia może wygasnąć

jedynie w ściśle sprecyzowanych przypadkach. Pozostawienie sędziemu statusu służbowego przy jednoczesnym braku możliwości wykonywania czynności orzeczniczych możliwe jest wyłącznie w ramach stanu spoczynku. Konstytucyjnie niedopuszczalne jest zatem istnienie drogi prawnej innej, aniżeli sędziowski stan spoczynku, prowadzącej do stałego pozbawienia sędziego funkcji orzeczniczych przy jednoczesnym zachowaniu statusu sędziego wynikającego z aktu powołania. Powołanie na urząd sędziego ma charakter nie tylko definitywny, ale i trwały. Wykonywanie funkcji sądzenia może być ograniczone wyłącznie w wyjątkowych wypadkach, o których mowa w art. 180 ust. 2 Konstytucji, albo może ulec przekształceniu w stan spoczynku, w wyniku okoliczności wskazanych w art. 180 ust. 3 i 4 Konstytucji. Gwarancyjny charakter art. 180 ust. 3 i 4 Konstytucji wyklucza możliwość dokonania przez sąd na podstawie art. 189 k.p.c. ustaleń w przedmiocie istnienia lub nieistnienia nawiązania stosunku służbowego, które prowadziłyby do podważenia statusu sędziego, a w konsekwencji zaistnienia stanu, w którym sędzia byłby na stałe pozbawiony możliwości wykonywania funkcji orzeczniczych, a więc wynikających ściśle z jego powołania.

4. Zasadniczy problem konstytucyjny postawiony w sprawie dotyczy tego, czy w świetle konstytucyjnych gwarancji statusu sędziego dopuszczalne jest ustalanie przez sąd nawiązania (istnienia lub nieistnienia) stosunku służbowego sędziego wskutek jego powołania przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Wniosek nie dotyczy pozostałego zakresu stosunku służbowego sędziego, a więc sfery dotyczącej praw i obowiązki sędziego o charakterze „pracowniczym”.

Rozważenia wymaga zatem, czy – mając na względzie konstytucyjny tryb powoływania sędziego na stałe, zasadę nieusuwalności sędziego i gwarancję zachowania urzędu przez cały okres aktywnego życia zawodowego – konstytucyjnie dopuszczalne jest ustalanie przez sąd istnienia bądź nieistnienia, a zatem również nawiązania stosunku służbowego sędziego, które jest bezpośrednim skutkiem powołania sędziego.

III. Analiza formalnoprawna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanych unormowań powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, których zasadniczym celem jest ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał wniosku jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Wniosek, aby mógł zostać rozpoznany co do istoty sprawy przez Trybunał, powinien spełniać niezbędne wymogi wynikające z Konstytucji, jak też – rozwijających jej postanowienia – przepisów 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: uTK). Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku, których konsekwencją byłaby konieczność umorzenia postępowania.

2. Badany wniosek został złożony do Trybunału Konstytucyjnego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a więc jeden z podmiotów mających legitymację ogólną do inicjowania następczej, hierarchicznej kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Tryb wnioskowy w odniesieniu do podmiotów mających ogólną (generalną) legitymację do inicjowania hierarchicznej kontroli norm o charakterze następczym – w przeciwieństwie do skargi konstytucyjnej, pytania prawnego, lecz także wniosków pochodzących od podmiotów mających legitymację szczególną – cechuje brak kwalifikowanych wymogów rangi konstytucyjnej warunkujących rozpoznanie sprawy przez Trybunał.

Kompetencja do inicjowania kontroli konstytucyjności norm wszystkich podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji jest nieograniczona przedmiotowo. W związku z powyższym legitymacja Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do wszczęcia postępowania w niniejszej sprawie, uwzględniając przedmiot zaskarżenia wskazany w *petitum*, nie budzi wątpliwości.

3. Sposób określenia przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli, który przybrał formułę związkową (art. 189 k.p.c. w związku z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 uSN oraz 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.) przy ujęciu zakresowym (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), wymaga dokonania uwag o charakterze porządkującym.

Związkowe ujęcie przedmiotu jest niewątpliwie przyjętą i dopuszczalną na gruncie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym formą ujmowania problemu konstytucyjnego w *petitum* pisma inicjującego postępowanie. Jest to formuła służąca zasadniczo „wskazaniu co najmniej dwóch powiązanych ze sobą – w wąskim bądź szerokim znaczeniu – przepisów prawnych, będących łącznie podstawą odtworzenia określonego unormowania lub jego fragmentu". Jednocześnie jednak formuła ta, jeśli zostanie zastosowana w sentencji orzeczenia Trybunału „staje się w tym przypadku wyjątkowo niejednoznaczna, uzyskując znaczenie odmienne od przyjmowanego w rozstrzygnięciach podejmowanych przez inne organy władzy publicznej, publikacjach naukowych czy w szeroko rozumianej praktyce prawniczej" (M. Hermann, A. Łyszkowska, *Związkowe ujęcie przedmiotu kontroli w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 181).

Przechodząc na grunt niniejszego postępowania wskazać należy, że przepis wskazany jako główny (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 (art. 189 k.p.c. w związku z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 uSN oraz 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.). W uzasadnieniu brak jest szczegółowych wywodów uzasadniających ich powołanie. Oprócz ich przywołania, w uzasadnieniu wniosku brak jest szerszego odniesienia się do tych przepisów, omówienia czy wykładni. Wskazuje się dość ogólnie, że są to „unormowania ustawowe wyznaczające ramy prawne stosunku służbowego sędziego" (wniosek, s. 5). Zawierają one ponadto wyliczenie rodzajów sądów, do których odnosi się zakres zaskarżenia (sądy powszechne, administracyjne, wojskowe, Sąd Najwyższy). Wyliczenie to zawiera wszystkie konstytucyjnie określone rodzaje sądów.

Można mieć wątpliwość czy w analizowanym przypadku określenie przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli za pomocą formuły związkowej, a równocześnie za pomocą formuły zakresowej (czy raczej wskazującej określone rozumienie), nie stanowi swoistego *superfluum* i czy dodatkowe wskazywanie przepisów związkowych nie jest w takim wypadku zbędne (zob. np. wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10 dotyczący włączenia w zakres pojęcia sprawy w rozumieniu k.p.c. zagadnienia

weryfikacji wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz możliwości oceny prawidłowości powołania Prezesa albo Wiceprezesa TK).

W stanowisku Sejmu pozostawia się jednak formułę związkową na wypadek, gdyby Trybunał uznał jej niezbędność. W miejsce natomiast formuły zakresowej, wskazującej, jak się przyjęło, zakres normatywny poddawany kontroli – w ramach zasady *falsa demonstratio non nocet* – zaproponowano formułę interpretacyjną. Formuła interpretacyjna znajduje zastosowanie między innymi w sytuacji, kiedy w obrocie prawnym funkcjonują równolegle różne sposoby wykładni danego przepisu, z których co najmniej jedna może wzbudzać wątpliwości natury konstytucyjnej (a z taką sytuacją mamy do czynienia w analizowanym przypadku). Wówczas ocenie Trybunału – w celu weryfikacji konstytucyjności – podlega norma zrekonstruowana na podstawie jednego ze sposobów wykładni. Jak się bowiem wydaje, we wniosku kwestionowane jest takie rozumienie art. 189 k.p.c. (w związku z przepisami wskazanymi w *petitum*), 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). Jest to zatem formujące się w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozumienie, które funkcjonuje w obrocie prawnym równolegle z dominującym, utrwalonym poglądem o niedopuszczalności sądowego ustalania istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego w wymiarze publicznoprawnym, a więc z wyłączeniem sfery „pracowniczych" praw i obowiązków sędziego (szczegółowe wywody w tej materii – zob. pkt V.1).

4. Analizy wymaga również kwestia adekwatności niektórych przedłożonych we wniosku wzorców kontroli do stawianych problemów konstytucyjnych (art. 180 ust. 2-4 Konstytucji), mająca wpływ na dopuszczalność orzekania przez ich pryzmat.

4.1. Konstytucja w art. 180 ust. 2 wyraża trzy szczegółowe zasady dotyczące statusu zawodowego sędziów, tj. zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu (złożenia sędziego z urzędu), zakaz zawieszenia sędziego w sprawowaniu urzędu i zakaz przenoszenia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko. Przepis ten stanowi korelat zasady nieusuwalności i konstytuuje jedną z podstawowych gwarancji

niezawisłości sędziowskiej (wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10). Argumentacja przedłożona we wniosku – w odniesieniu do art. 180 ust. 2 Konstytucji – dotyczy pierwszego z wymienionych zakazów, a więc złożenia z urzędu.

Ustawodawca konstytucyjny „przewidział w charakterze wyjątku możliwość złożenia sędziego z urzędu. Porównanie treści przepisów art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji […] wskazuje na to, że «złożenie z urzędu» nie jest dla ustrojodawcy formą «usuwania» sędziego. Sens tego rozróżnienia, odbiegającego od językowego znaczenia pojęć «usuwanie» i «złożenie z urzędu», których zakresy niewątpliwie się krzyżują, polega przede wszystkim na podkreśleniu zakazu arbitralnego działania […] wobec sędziego. Złożenie z urzędu oznacza trwałe pozbawienie sędziego zarówno możliwości pełnienia funkcji i jak też statusu sędziego. Jest to więc instrument niezwykle radykalny" (P. Wiliński, P. Karlik, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 180, Nb 7-8, s. 1050-1051).

Zdaniem wnioskodawcy skutkiem zastosowania kwestionowanej normy może być trwałe pobawienie sędziego możliwości wykonywania funkcji orzeczniczych przy formalnym pozostawieniu na stanowisku, co traktować należy jako jedną z form usunięcia sędziego. Nie skutkuje natomiast złożeniem sędziego z urzędu, a więc trwałym pozbawieniem możliwości pełnienia funkcji oraz statusu sędziego. Tym samym brak jest wystarczająco bliskiego związku treściowego pomiędzy przedmiotem kontroli i wzorcem z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

4.2. Zaskarżona norma nie reguluje również kwestii związanych z sędziowskim stanem spoczynku, stanowiącym „swoistą formę zabezpieczenia społecznego, która zapewnia godną egzystencję sędziego po osiągnięciu określonego wieku, albo po zrealizowaniu się innych okoliczności uzasadniających przejście sędziego w stan spoczynku" (P. Wiliński, P. Karlik [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 180, Nb 38, s. 1058).

Stan spoczynku należy do kategorii tzw. przywilejów sędziowskich, które stanowią konsekwencję zasady niezawisłości sędziowskiej i znajduje umocowanie w przepisach Konstytucji (zob. art. 180 ust. 3 i 4). Stan spoczynku nie może być utożsamiany ze świadczeniami emerytalnymi. Nie mieści się w kategorii ubezpieczeń społecznych *sensu stricto*, lecz należy do zabezpieczeń społecznych w szerokim

znaczeniu (wyrok SN z 19 listopada 1999 r., sygn. akt II UKN 199/99). Zasadniczo sędziemu w stanie spoczynku przysługują prawa i obowiązki sędziego. Podstawowym ograniczeniem jest niemożność orzekania, natomiast zamiast wynagrodzenia otrzymuje on uposażenie (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01).

Kwestionowana regulacja nie dotyczy istoty stanu spoczynku, mechanizmu przechodzenia, w tym granicy wieku uprawniającej czy nakazującej przejście w taki stan, ani też uprawnień lub obowiązków sędziów w stanie spoczynku. Nie skutkuje ona również przejściem sędziego w stan spoczynku w rozumieniu konstytucyjnym. Brak jest zatem, jak się wydaje, wystarczająco bliskiego związku treściowego pomiędzy treścią zakwestionowanej regulacji a wzorcami konstytucyjnymi ustanawiającymi gwarancje statusu sędziego w zakresie stanu spoczynku (art. 180 ust. 3-4 Konstytucji).

4.3. W świetle powyższych ustaleń wydaje się, że istota zarzutów odnoszących się do gwarancji statusu sędziego (pobawienie sędziego możliwości wykonywania funkcji orzeczniczych przy formalnym pozostawieniu na stanowisku, a więc jedna z form usunięcia sędziego) mieści się w ramach normatywnych art. 180 ust. 1 Konstytucji (zasada nieusuwalności sędziego). Gwarancja nieusuwalności sędziego pozostaje natomiast w ścisłym związku z treścią art. 179 Konstytucji, z którego wynika w szczególności, że sędziowie powoływani są na czas nieokreślony.

Mając na uwadze brak wystarczająco bliskiego związku treściowego zaskarżonej normy z art. 180 ust. 2-4 Konstytucji, Sejm formułuje w tym zakresie wniosek o **umorzenie** postępowania, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Podsumowując powyższe wywody, dalsze rozważania odnosić się będą do oceny zgodności art. 189 k.p.c. (w związku z przepisami wskazanymi w *petitum*) rozumianego 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, z art. 179 i art. 180 ust. 1 Konstytucji.

IV. Wzorce kontroli

1. Konstytucyjny tryb powoływania sędziów (art. 179 Konstytucji)

Zgodnie z treścią art. 179 Konstytucji „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony". Konstytucja w przywołanym przepisie reguluje tryb powoływania sędziów oraz przesądza kwestię tego, na jaki czas sędziowie są powoływani. W zakresie powoływania sędziów przyjęto tzw. system nominacji ograniczonej. Oznacza to, że procedura nominacyjna opiera się na współpracy organu posiadającego bezpośredni mandat społeczny (Prezydent RP) z Krajową Radą Sądownictwa, a więc organem, który w zamyśle ustrojodawcy ma strzec niezależności sądów i niezawisłości sędziów (wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10). Akt powołania sędziego nie ma jedynie wymiaru symbolicznego, ponieważ łączy się każdorazowo z nadaniem mu inwestytury, prawa do sprawowania władzy sądowniczej, którego wyrazem jest możliwość rozstrzygania spraw w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok TK z 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19). Powołanie sędziego na czas nieokreślony, o którym mowa w art. 179 Konstytucji, ma na celu zagwarantowanie stabilizacji urzędu sędziowskiego. Powinno być ono rozumiane jako „powołanie na stałe, tzn. do osiągnięcia wieku emerytalnego, po czym sędzia przechodzi w stan spoczynku (zachowując niektóre prawa i obowiązki sędziego)" (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, komentarz do art. 179, s. 398-399).

Na mocy konstytucyjnej regulacji powoływania sędziów Krajowa Rada Sądownictwa „jest jedynym organem kompetentnym do wnioskowania o powołanie sędziego, natomiast swoboda działania Prezydenta ogranicza się do zajęcia stanowiska wobec zaproponowanego przez KRS kandydata [...]. W doktrynie podkreśla się zarówno celowość autonomicznego – wobec uregulowań ustawowych w zakresie prawa pracy – interpretowania pojęcia «powołanie», jak i jego odrębność od – wykazującego silniejsze znamiona polityczne – określenia «wybór», które zastosowane zostało w unormowaniach konstytucyjnych dotyczących choćby kreacji składu obydwu Trybunałów" (B. Naleziński, *ibidem*, s. 538-539).

Ostatnie słowo w kwestii decyzji o powołaniu sędziego „należy – w ostatecznym rozrachunku – do Prezydenta. Nie jest wymagana kontrasygnata [...]. Konstytucja ustala wyłączność Krajowej Rady Sądownictwa w przedstawianiu

Prezydentowi wniosków o powołanie sędziów, co oznacza, że Prezydent nie może powołać nikogo, kto nie został zaproponowany przez Radę [...]. Może natomiast odmówić powołania zaproponowanego kandydata, co zdarzało się w praktyce, budząc różnego rodzaju kontrowersje" (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 397). Regulacja konstytucyjna „nie nakłada na Prezydenta obowiązku uzasadnienia zarówno uwzględnienia wniosku KRS, jak i odmowy uczynienia tego. Ustrojodawca czyniąc tak, daje wyraźnie Prezydentowi pełną swobodę, zarówno w podejmowaniu decyzji, jak i w określaniu jej przesłanek" (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2012, s. 896). Kompetencja Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów należy do sfery jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności. Standard konstytucyjny dopełnia rola ustrojowa Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09).

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 wydanego przez Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji będzie powołanie do rozstrzygania konkretnych spraw (wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10). Trybunał uznał, że art. 179 Konstytucji jest wystarczającą podstawą realizowania przewidzianej w nim kompetencji Prezydenta do powoływania sędziów. W zakresie odnoszącym się do aktu nominacyjnego, art. 179 Konstytucji jest stosowany bezpośrednio jako samoistna podstawa prawna aktu urzędowego Prezydenta RP (wyrok TK z 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17).

Wprawdzie Konstytucja nie wymaga dla aktu powołania sędziego kontrasygnaty, jednak wyznacza w art. 179 warunek, który muszą spełniać kandydaci na ten urząd – o ich powołanie musi wnioskować Krajowa Rada Sądownictwa. Jest to rodzaj zawężenia prezydenckiej kompetencji, a jednocześnie gwarancja, że Prezydentowi RP zostaną przedstawieni jedynie kandydaci spełniający wymagania ustawowe. W płaszczyźnie prawnej Prezydent RP 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 TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt Kpt 1/08).

Kompetencje Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów są ograniczone jedynie wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa. W związku z tym, że brak jest 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 art. 179 Konstytucji stanowi normę kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej. Oczywiste przy tym jest, że przepis ten nie opisuje szczegółowo całej procedury i w tym sensie nie ma charakteru samowykonalnego. W tym zakresie realizacja przez Prezydenta jego kompetencji może być dookreślona w ustawach, jednakże pod warunkiem zachowania zasady nadrzędności Konstytucji. Ustrojodawca wyznaczył bowiem dla ustawodawcy w art. 179 Konstytucji nieprzekraczalne ramy, jeśli chodzi o ustawową regulację procedury powoływania sędziów przez Prezydenta RP. Regulacje ustawowe nie mogą w szczególności naruszać istoty prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów (wyroki TK z: 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09; 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19).

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 RP (każdorazowego piastuna) i każdego sędziego, którego Prezydent RP 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. Uprawnień takich nie ma ani w przepisach Konstytucji ani w przepisach ustawowych (wyrok TK z 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19).

2. Zasada nieusuwalności sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji)

Zgodnie z treścią art. 180 ust. 1 Konstytucji „Sędziowie są nieusuwalni". Przywołany przepis formułuje zasadę nieusuwalności sędziego, będącą jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej w aspekcie podmiotowym (personalnym). Ma związek także z gwarancją stabilizacji urzędu sędziowskiego, wyrażającą się w powołaniu sędziego na czas nieokreślony (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 398-399).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że konstytucyjna regulacja statusu sędziego ma istotne znacznie nie tylko z punktu widzenia ustrojowego, lecz pełni przede wszystkim ważną funkcję gwarancyjną. Obecny sposób ujęcia na poziomie konstytucyjnym materii dotyczącej statusu sędziego stanowi reakcję na doświadczenia historyczne, które skłoniły ustrojodawcę do wprowadzenia mechanizmów ochrony sędziów przed doraźnymi działaniami ustawodawcy. Odpowiednie ukształtowanie pozycji prawnej sędziego na poziomie konstytucyjnym umożliwia realizację zasady niezawisłości sędziowskiej, a przez to zapewnia jednostce sądową ochronę jej praw. Założenie to leży u źródeł zróżnicowanego stopnia szczegółowości materii zawartej w rozdziale VIII Konstytucji. O ile niektóre normy tam zawarte pozostawiają stosunkowo szeroką swobodę ustawodawcy, o tyle pewne uregulowania charakteryzuje daleko posunięta precyzja, której konsekwencją jest zawężenie pola działania parlamentu. Do tego rodzaju uregulowań, istotnie ograniczających swobodę ustawodawcy, należą unormowania określające status sędziego (wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10).

Konstytucyjna regulacja statusu sędziego zawiera pewne zasady ukierunkowane przede wszystkim na realizację zasady niezawisłości sędziowskiej. Są to stosunkowo szczegółowe gwarancje zabezpieczające różne aspekty statusu zawodowego sędziów na płaszczyźnie konstytucyjnej. Należy do nich m.in. zasada stabilizacji stanowiska sędziowskiego wyrażająca się przez powoływanie sędziów na stałe (art. 179), nieusuwalność sędziego z wyjątkiem konstytucyjnie wskazanych sytuacji nadzwyczajnych (art. 180 ust. 1-4), nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2 i 5), immunitet i nietykalność sędziego (art. 181), nakaz zapewnienia sędziemu odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia (art. 178 ust. 2), instytucja stanu spoczynku (art. 180 ust. 3-4) czy też udział KRS w podejmowaniu najważniejszych decyzji personalnych dotyczących sędziego (art. 179 i art. 186 Konstytucji) (zob.

L. Garlicki, uwagi do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. IV, s. 18-19).

Wyrażona w art. 180 ust. 1 Konstytucji zasada nieusuwalności sędziego „[z]apewnić ma maksymalną (choć nie absolutną) stabilizację urzędu sędziego. Zakazane konstytucyjnie jest zarówno arbitralne pozbawienie sędziego urzędu, jak też pozbawienie go możliwości orzekania, przy formalnym pozostawieniu na stanowisku. Tak rozumiana zasada nieusuwalności adresowana jest do wszystkich organów władzy publicznej, w tym również do ustawodawcy, który nie jest uprawniony do kreowania aktów prawnych arbitralnie usuwających sędziów z mocy samego prawa [...]. Zarówno gwarancja nieusuwalności, jak i wynikające z niej zakazy, nie mają jednak waloru konstytucyjnych praw podmiotowych przysługujących sędziemu" (B. Naleziński, *ibidem*, s. 542). Nieusuwalność zakłada „pełnienie funkcji przez sędziów zawodowych od powołania ich do przejścia w stan spoczynku. Stabilność w wykonywaniu funkcji sędziowskich jest istotną gwarancją niezawisłości. Nieusuwalność uwalnia sędziów od prostych zależności wobec organu powołującego lub innego organu państwa bądź jakiegokolwiek innego podmiotu" (B. Banaszak, *ibidem*, s. 901).

Postanowienia art. 180 Konstytucji muszą być rozpatrywane w ich całokształcie i na tle ogólnych zasad funkcjonowania władzy sądowniczej. Zamieszczone w tym przepisie gwarancje niezawisłości sędziowskiej nie mają charakteru autonomicznego, a traktować je należy jako jeden z instrumentów służących zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma zasada nieusuwalności sędziów, w szczególności wykluczająca powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej jakichkolwiek rozstrzygnięć dotyczących sytuacji prawnej sędziego (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

Omawiana zasada „chronić ma niezawisłość sędziowską. Niezawisłość ta mogłaby doznać uszczerbku, gdyby groźba utraty zajmowanego przez sędziego stanowiska wpływała na treść podejmowanych przez niego decyzji. Ponadto nieusuwalność jest elementem godności urzędu i wpływa na warunki pracy sędziego [...]. Nie jest ona zasadą absolutną. Jednakże odstępstwa od niej są ujęte w ścisłe ramy Konstytucji i ustaw" (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 354). Zasada ta „uzupełnia

zasadę powoływania sędziów na czas nieoznaczony (zakaz kadencyjności – art. 179); łącznie wskazują one, że sędzia ma gwarancję zachowania swego urzędu przez cały okres aktywnego życia zawodowego (L. Garlicki, komentarz do art. 180, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, s. 4). Podkreśla się jednak, że „sensem konstytucyjnych przepisów o statusie sędziego nie jest zapewnieniu mu nietykalności" (L. Garlicki, komentarz do art. 180, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, s. 2).

V. Analiza zgodności

1. Charakterystyka powództwa o ustalenie (art. 189 k.p.c.)

Zakwestionowany w charakterze głównego przedmiotu kontroli art. 189 k.p.c. ma następującą treść: „[p]owód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny". Przywołany przepis dopuszcza ustalanie w postępowaniu cywilnym procesowym istnienia lub nieistnienia prawa lub stosunku prawnego. Celem postępowania może być zarówno ustalenie pozytywne, jak i negatywne. Ta forma ochrony praw podmiotowych, mimo że znajduje się wśród przepisów proceduralnych regulujących postępowanie cywilne (art. 189 k.p.c.) – ma charakter materialnoprawny (postanowienie TK z 30 listopada 2021 r., sygn. akt SK 11/21).

Powyższa charakterystyka instytucji powództwa o ustalenie znajduje oparcie w doktrynie. Wskazuje się, że przepis art. 189 k.p.c. umożliwia powodowi żądanie ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy powód ma w tym interes prawny. Określa on „materialnoprawne przesłanki zasadności powództwa, w którym powód domaga się sądowego ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa. Powództwo będzie oddalone przede wszystkim, jeżeli powód nie ma interesu prawnego do jego wytoczenia, ale także jeżeli interes taki istnieje, ale twierdzenie powoda o istnieniu lub nieistnieniu stosunku prawnego okaże się bezzasadne" (zob. np. P. Telenga, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-729*, red. A. Jakubecki, LEX/el, 2019).

W literaturze wskazuje się, że przepis ten można traktować jako przyznający prawo do ochrony praw podmiotowych. Niezależnie od powyższej oceny nie ulega wątpliwości, że w oparciu o treść tego przepisu powód może dochodzić jedynie

ustalenia istnienia bądź nieistnienia prawa lub stosunku prawnego. Przy czym niedopuszczalne jest, aby na tej drodze powód dochodził ustalenia istnienia prawa, którego nie ma. W konsekwencji niedopuszczalne jest dochodzenie na tej drodze istnienia bądź nieistnienia określonych faktów" (O. M. Piaskowska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*; red. O. M. Piaskowska, komentarz do art. 189, LEX/el, 2020).

Dopuszczalność wytoczenia powództwa na podstawie art. 189 k.p.c. nie ma charakteru absolutnego w takim znaczeniu, że w konkretnych przypadkach może zachodzić brak dopuszczalności jego wytoczenia. Ich określenie jest rolą sądów, „które odnosząc się do konkretnych przypadków, wskazują na dopuszczalność bądź brak dopuszczalności wytoczenia powództwa w oparciu o art. 189" (*ibidem*).

Powództwo o ustalenie może zostać wytoczone przez podmiot niebędący stroną stosunku prawnego lub podmiotem prawa, którego dotyczy powództwo. *Lege non distinguente* omawiane uprawnienie przysługuje również co do zasady Skarbowi Państwa, jeżeli ma on w tym interes prawny. Z drugiej strony powództwo o ustalenie nie jest dopuszczalne, jeżeli zainteresowany podmiot dysponuje innymi środkami prawnymi umożliwiającymi mu ochronę swoich praw. W takim przypadku dostępność innych skutecznych środków prawnych oznacza, że cele powoda mogą zostać osiągnięte za pomocą tych środków, a w konsekwencji powód może nie mieć interesu prawnego dla wytoczenia powództwa o ustalenie (wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05).

Kwestionowany przepis umożliwia korzystanie z powództwa o ustalenie w szerokim zakresie przedmiotowym, między innymi ze sfery stosunku pracy. Stosunek służbowy sędziego – którego dotyczy analizowana sprawa – cechuje jednak daleko idąca specyfika (sfera pracownicza przeplata się ze sferą publicznoprawną). Nie pozostaje ona bez wpływu na to, w jakim zakresie powództwo o ustalenie z art. 189 k.p.c. może znajdować zastosowanie do stosunku służbowego sędziego, a tym samym które elementy stosunku służbowego mogą być przedmiotem oceny sądu.

Orzecznictwo sądowe wskazuje na brak dopuszczalności drogi sądowej w zakresie odnoszącym się do ustalania istnienia mandatu sędziego (zob. m.in. dotyczące mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego postanowienie SN z 5 listopada 2009 r., sygn. akt I CSK 16/09; wyrok SN z 13 października 2010 r., sygn. akt PK 72/10). Sąd Najwyższy stwierdził w szczególności, że domaganie się ustalenia istnienia prawa do wykonywania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego odnosi

się do stosunku publicznoprawnego i nie ma cech realizacji prawa podmiotowego. Osobie dochodzącej takiego żądania nie przysługuje zatem prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji należy przyjąć, że wyklucza to spory dotyczące powierzenia lub pozbawienia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z zakresu drogi sądowej także w oparciu o powołane wyżej przepisy Konstytucji. Sąd Najwyższy stwierdził, że podobne stanowisko jest prezentowane w literaturze w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych i sędziów Sądu Najwyższego (postanowienie SN z 5 listopada 2009 r., sygn. akt I CSK 16/09).

W obrocie prawnym funkcjonuje jednak 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 równolegle z poglądem o niedopuszczalności sądowego ustalania istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego w wymiarze publiczno-prawnym, a więc z wyłączeniem sfery „pracowniczych" praw i obowiązków sędziego

Jak wspomniano wcześniej, pytania prejudycjalne dotyczyły przede wszystkim tego, czy na gruncie prawa unijnego istnieje prawo sądu krajowego do ustalenia nieistnienia stosunku służbowego sędziego z powodu wadliwości aktu jego powołania (mimo braku istnienia tego rodzaju możliwości na gruncie prawa krajowego). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził niedopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Innymi słowy nie przesądził w sposób jednoznaczny kwestii będącej przedmiotem pytania prejudycjalnego (wyrok TSUE z 22 marca 2022 r. w sprawie C-508/19, M.F. przeciwko J.M.).

W doktrynie zauważa się, że konstrukcja zakładająca „wykorzystanie powództwa z art. 189 k.p.c., jest wprawdzie wątpliwa, na co zwraca uwagę sam SN w pytaniu prejudycjalnym, gdyż powództwo to nie służy do ustalenia istnienia stosunków publicznoprawnych. Jednakże SN zwrócił uwagę, że skoro w krajowym porządku prawnym nie ma środka umożliwiającego zaskarżenie lub skuteczną

weryfikację legalności powołania sędziowskiego, które jest wątpliwe w kontekście wymogów niezależności i dochowania wymogów proceduralnych, to należy rozważyć, czy taki środek nie wynika z prawa unijnego. W ten sposób, w braku odpowiedniego środka ochrony prawnej w prawie krajowym, środek taki zostałby wywiedziony z prawa unijnego i to prawo unijne pozwoliłoby zapewnić realizację prawa do skutecznego środka prawnego sędzi M.F., ale także innym jednostkom znajdującym się w analogicznej sytuacji. Trybunał Sprawiedliwości nie rozstrzygnął tego problemu" (M. Szpyrka, *Niedopuszczalność pytania prejudycjalnego w sprawie dotyczącej praworządności w kontekście konstrukcji wymiaru sprawiedliwości – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22 marca 2022 r. w sprawie C-508/19, M.F. przeciwko J.M.*, Temidium.pl; dostęp z dnia 26 października 2022 r.).

2. Ocena zgodności z art. 179 Konstytucji

1. Stawiany we wniosku problem konstytucyjny odnoszący się do art. 179 Konstytucji wymaga odpowiedzi na pytanie, czy w świetle konstytucyjnego uregulowania trybu powoływania sędziów dopuszczalne jest ustalanie przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego powstałego wskutek jego powołania przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Rozstrzygnięcie tak stawianego problemu pozwoli na stwierdzenie czy art. 189 k.p.c. w związku z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 uSN oraz 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 przewiduje możliwość wydania przez sąd na jego podstawie wyroku ustalającego w sporze o nawiązanie stosunku służbowego sędziego powstałego w następstwie jego powołania przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, jest zgodny z art. 179 Konstytucji.

Kształt i kierunek stanowiska Sejmu w niniejszej sprawie determinowane są dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym przede wszystkim: zgodności z Konstytucją zmienionych zasad obsadzania składu Krajowej Rady Sądownictwa (wyrok TK z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18), zagadnień związanych ze stosunkiem służbowym sędziego (wyrok TK z 11 września 2017 r., sygn. akt K 10/17), charakteru prerogatyw prezydenckich (wyrok TK z 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09; wyrok TK z 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12; wyroki TK z: 17 lipca 2018 r., sygn. akt K 9/17; 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 8/17; wyroki

TK z: 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09; 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19; 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20; 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19) oraz wskazującym na niedopuszczalność kwestionowania lub weryfikowania sposobu realizacji przez Prezydenta RP prerogatywy w zakresie powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (wyroki TK z: 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09; 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19; 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20; 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19). Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji – wiążą wszystkie organy państwowe, w tym Sejm.

2. Zagadnienie charakteru prawnego prerogatyw Prezydenta RP było przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wyjaśniał znaczenie kontrasygnaty, a w ten sposób odnosił się do roli aktów urzędowych Prezydenta RP, które jej nie wymagają. Powołując się na poglądy doktryny, Trybunał stwierdził, że „[k]ontrasygnata jest instytucją konstytucyjną, a więc ustawa zwykła nie może określać, które akty urzędowe podlegają współpodpisaniu, ani też nie może stanowić, które zwolnione są z tego wymogu" (zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 140). Kontrasygnata nie jest czynnością ceremonialną, lecz konstrukcją, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów – który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem – odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję" (wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 11 września 2017 r., sygn. akt K 10/17).

Prerogatywa prezydencka jest to kompetencja Prezydenta RP o charakterze władczym i osobistym, która nie wymaga dla swej ważności uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Za realizację prerogatywy „głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem" i korzysta z niej „kierując się racjami, które uzna za słuszne, uwzględniając [...] wyznaczone […] konstytucyjnie zadania i sposób ich wykonywania" (wyrok TK z 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09). Prerogatywa „pozostaje w sferze wyłącznej gestii i odpowiedzialności Prezydenta, aczkolwiek nie znaczy to, że może on działać całkowicie dowolnie – wiążą go zasady i wartości wyrażone w Konstytucji, nad której przestrzeganiem, zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek czuwać" (wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09). Wyłączne uprawnienie Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów na

wniosek KRS (art. 179 Konstytucji) nie podlega kontroli innych organów. W szczególności kompetencja ta nie wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji), który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Kreując instytucję prerogatyw prezydenckich ustrojodawca świadomie wyłączył określone kompetencje głowy państwa spod kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, by zapewnić Prezydentowi RP wykonywanie jego zadań, wskazanych przede wszystkim w art. 126 Konstytucji (wyrok TK z 11 września 2017 r., sygn. akt K 10/17).

Trybunał Konstytucyjny uznał, ze skoro powoływanie sędziów należy do kategorii prerogatyw prezydenckich, „to nie wymaga ani żadnej uprzedniej decyzji czy zatwierdzenia, ani jakiejkolwiek następczej kontroli. Ustrojodawca nie przewidział w tekście Konstytucji ani żadnej innej ustawy procedury, która pozwalałaby zbadać sędziowskie powołania. Jedynym gwarantem tego, że Prezydent nie powoła na stanowisko sędziego osoby, która nie spełnia warunków takiego powołania jest Krajowa Rada Sądownictwa, która kieruje do niego wniosek w tej sprawie. Jest to jedyne ograniczenie nałożone na Prezydenta w tym względzie. [...] Ani w prawie konstytucyjnym, ani – tym bardziej – w prawie procesu cywilnego czy administracyjnego 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" (wyrok TK z 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19).

Trybunał podkreślił również, że skoro zarówno z tekstu Konstytucji, jak i z dotychczasowych orzeczeń Trybunału wynika, że kompetencje Prezydenta RP 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. Uprawnień takich nie ma ani w przepisach Konstytucji, ani w przepisach ustawowych (wyroki TK z: 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19; 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19). Nie jest możliwa ani ustawowa modyfikacja prerogatywy Prezydenta RP, ani wprowadzenie mechanizmu jej weryfikacji w akcie podkonstytucyjnym albo w orzecznictwie sądów i trybunałów (wyrok TK z 17 lipca 2018 r., sygn. akt K 9/17).

Z przywołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika w szczególności, że nie jest możliwe dokonywanie na drodze postępowania sądowego oceny sposobu korzystania przez Prezydenta RP z prerogatywy w zakresie powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ani jakiekolwiek ingerowanie w realizację tej prerogatywy. Kontrola taka nie została przewidziana na poziomie konstytucyjnym i nie może zostać wprowadzona na poziomie ustawowym, a więc tym bardziej nie może być przeprowadzona w formie aktów stosowania prawa.

Na brak w polskim porządku prawnym możliwości dokonywania kontroli sądowej aktów urzędowych Prezydenta RP o powołaniu sędziów wskazuje się także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który stwierdził, że decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej (wyroki TSUE z 19 listopada 2019 r. i 2 marca 2021 r., sygn. akt C-824/18; por. również wyrok NSA z 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 2/18).

Na marginesie powyższych wywodów Sejm pragnie zauważyć, że formułowane były również zarzuty dotyczące wadliwości powołania sędziów ze względu na niewłaściwie ukształtowany skład Krajowej Rady Sądownictwa. Także ten zarzut nie znajduje uzasadnienia. Kwestia prawidłowości, z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, zmodyfikowanych zasad obsadzania składu Krajowej Rady Sądownictwa została przesądzona w sposób jednoznaczny przez Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu wyroku z 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07 Trybunał uznał, że „Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo

w Radzie". W uzasadnieniu wyroku z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17 odszedł od powyższego poglądu, wyraźnie stwierdzając, że „nie zgadza się ze stanowiskiem zajętym w wyroku o sygn. K 25/07, że Konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów. Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi jedynie, że osoby te są wybierane spośród sędziów. Ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać tych sędziów. Zatem z Konstytucji wynika, kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sędziów do KRS wybierali sędziowie. Jednak nie można się zgodzić z twierdzeniem, że piastunem czynnego prawa wyborczego muszą tu być wyłącznie gremia sędziowskie. O ile art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że do KRS posłowie wybierani są przez Sejm, a senatorowie przez Senat, o tyle w stosunku do sędziów członków KRS nie ma w tym zakresie żadnych wytycznych konstytucyjnych. To znaczy, że Konstytucja nie przesądza tego, kto może wybierać w skład KRS sędziów. Z tego względu należy stwierdzić, że w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana".

Nowy pogląd został podzielony przez skład orzekający w późniejszej sprawie zakończonej wyrokiem TK z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18. Skoro ustrojodawca w art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji wskazuje dokładnie, komu przysługuje czynne prawo wyboru członków KRS, to fakt, że nie robi tego w odniesieniu do przedstawicieli sądów, pozwala stwierdzić, że nie uregulował tej kwestii świadomie i oddał ją w ręce ustawodawcy.

W polskim systemie prawnym kluczowe kwestie związane z organizacją wymiaru sprawiedliwości uregulowane zostały na poziomie konstytucyjnym, natomiast określony zakres materii (objętej zasadą wyłączności ustawy) został przekazany do uregulowania na poziomie ustawy, co oznacza konieczność unormowania określonej materii wyłącznie przez polski parlament. Należy przyjąć, że wyłącznym organem władnym dokonywać wiążącej Rzeczpospolitą Polską interpretacji art. 187 ust. 1 Konstytucji, jest Trybunał Konstytucyjny. Również organem, który posiada wyłączność w zakresie oceny konstytucyjności uchwalonych przez parlament ustaw wydanych na podstawie art. 187 ust. 4 Konstytucji jest Trybunał Konstytucyjny.

W ocenie Sejmu odstąpienie przez Trybunał Konstytucyjny od wcześniejszego poglądu prawnego dotyczącego zasad kształtowania składu KRS, sposób dokonania zmiany dotychczasowego poglądu czy też przedłożona w tym zakresie argumentacja

nie mogą podlegać wiążącej ocenie jakiegokolwiek organu państwowego, ani trybunału międzynarodowego (ponadnarodowego). W świetle Konstytucji Trybunał Konstytucyjny ma wyłączność nie tylko na dokonywanie oceny hierarchicznej zgodności norm prawnych, lecz równocześnie na dokonywanie wiążącej wykładni postanowień Konstytucji. Trybunału Konstytucyjnego nie może w tym zakresie skutecznie zastąpić żaden organ państwowy, międzynarodowy czy ponadnarodowy.

3. Istota „powołania" w rozumieniu art. 179 Konstytucji sprowadza się do nadania sędziemu inwestytury, co mogłoby sugerować przede wszystkim symboliczny charakter powołania. Tymczasem winno ono nie tylko stanowić tytuł do sprawowania władzy sądowniczej, lecz także określać zakres sprawowania tejże władzy – istnieje bowiem ścisły związek między ucieleśnieniem prawa danej osoby do wymierzania sprawiedliwości a koniecznością wskazania zakresu wykonywania przez nią jurysdykcji. Innymi słowy, treść art. 179 Konstytucji należy odczytywać także przez pryzmat art. 175 ust. 1 Konstytucji, kształtującego zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości. Przyjęcie takiego kierunku wykładni pociąga za sobą daleko idące skutki. Nie sposób mówić o powołaniu do wymierzania sprawiedliwości *in abstracto* – wręcz przeciwnie – skutkiem aktu wydanego przez Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji będzie powołanie do rozstrzygania konkretnych spraw. Innymi słowy, *ratio legis* powołania do służby sędziowskiej sprowadza się do nadania prawa jurysdykcji i sprecyzowania jego granic przez wskazanie obejmowanego stanowiska.

Można dostrzec, że art. 180 Konstytucji koresponduje z zaprezentowaną powyżej konstytucyjną konstrukcją powołania. Zgodnie bowiem z poglądem wyrażonym przez Trybunał, z treści art. 180 Konstytucji wynika konieczność zagwarantowania sędziom, że po powołaniu przez Prezydenta na stanowisko sędziego będą bez przeszkód wykonywać funkcje orzecznicze w danym sądzie i w danym czasie (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Tak więc normy wynikające z art. 180 Konstytucji dopełniają treść art. 179 Konstytucji i stanowią swoistą kontynuację gwarancji, których urzeczywistnianie rozpoczyna się już na etapie powołania sędziego.

4. Dla oceny konstytucyjności kwestionowanego rozumienia art. 189 k.p.c. pewnym wyznacznikiem mogą być dotychczasowe ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dokonane w sprawie zakończonej wyrokiem TK z 11 września

2017 r., sygn. akt K 10/17, dotyczącej dopuszczalności – w świetle standardów konstytucyjnych – sądowej oceny procedury powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał stwierdził, że procedura powołania Prezesa TK albo Wiceprezesa TK przez Prezydenta RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie może być przedmiotem kontroli w postępowaniu cywilnym. Dotyczy to wszystkich elementów tej procedury, w tym zarówno procedury przedstawiania kandydatów Prezydentowi RP przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK, jak i samego aktu powołania tych organów przez Prezydenta RP. Trybunał stwierdził, że procedura przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa TK przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK ma charakter ustrojowy. Przyznanie w drodze ustawy prawa do weryfikacji tej procedury przez sąd, gdy nie dopuszcza tego wyraźnie Konstytucja, narusza konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władzy. Żaden przepis Konstytucji nie przekazuje zagadnień związanych z powoływaniem Prezesa i Wiceprezesa TK do rozstrzygania w procesie cywilnym. Oceny legalności powołania przez Prezydenta RP Prezesa oraz Wiceprezesa TK nie może dokonać ani sąd powszechny, ani Sąd Najwyższy. Również w tym wypadku nie można się odwoływać do konstytucyjnych przepisów o prawie do sądu i domniemaniu drogi sądowej przed sądem powszechnym.

Z powyższych względów Trybunał uznał w szczególności, że włączenie zagadnienia oceny procedury powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK do kognicji sądów powszechnych i Sądu Najwyższego prowadzi do naruszenia konstytucyjnych przepisów dotyczących prerogatywy Prezydenta RP do powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK, a tym samym ingeruje w zasadę podziału i równowagi władzy.

Ustalenia Trybunału dokonane w wymienionym wyroku – przy uwzględnieniu różnic w zakresie statusu sędziów sądowych i konstytucyjnych – można odpowiednio odnieść do problemu stawianego w niniejszej sprawie, co znajduje wyraz w dalszych wywodach. W kontekście problemów powołanych we wniosku w niniejszej sprawie może powstać pytanie o kwestię adekwatności art. 189 k.p.c. jako podstawy normy, której kontroli domaga się wnioskodawca. Można bowiem 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.). Niemniej jednak

sposób sformułowania wniosku pozwala na odniesienie się do zarysowanych problemów na gruncie art. 189 k.p.c. wyłącznie w zakresie powództwa o ustalenie.

5. W ocenie Sejmu na gruncie analizowanej sprawy zachodzi konstytucyjna przeszkoda (w postaci art. 179 Konstytucji) na drodze dopuszczalności orzekania przez sąd na podstawie art. 189 k.p.c. w przedmiocie ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego wskutek jego powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Rozpoznawanie przez sądy powództwa o ustalenie stosunku służbowego sędziego i orzekanie w tychże sprawach stanowi swoiste obejście konstytucyjnego zakazu sądowej oceny sposobu realizacji prerogatywy Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów. Stosunek służbowy sędziego ma charakter złożony i w ramach postępowania toczącego się na podstawie art. 189 k.p.c. nie może podlegać takiej ocenie, która odnosiłaby się do każdego jego aspektów. 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.

Sejm skłania się ku poglądowi przemawiającemu za nierozerwalnym związkiem nawiązania stosunku służbowego sędziego z aktem powołania sędziego przez Prezydenta RP. Stosunek służbowy sędziego nawiązuje się po doręczeniu sędziemu aktu powołania. To sprawia, że badanie nawiązania stosunku służbowego (jego istnienia lub nieistnienia) nie mogłoby być prowadzone w oderwaniu od oceny samego aktu powołania (weryfikacji procedury nominacyjnej). Ustalanie istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego jest zatem w istocie zawoalowanym ocenianiem samego aktu powołania sędziego, co jest w świetle art. 179 Konstytucji niedopuszczalne. Stanowi obejście zakazu sądowej kontroli prerogatywy prezydenckiej w zakresie powoływania sędziów.

Należy zgodzić się z przedstawionym we wniosku poglądem, zgodnie z którym „stosunek służbowy sędziego trzeba zawsze rozpatrywać w kontekście konstytucyjnym, ponieważ jego nawiązanie i zasadnicze elementy o charakterze publicznoprawnym stanowią materię szczegółowej regulacji konstytucyjnej […]. Okoliczność ta nie jest przypadkowa, ale wynika ze świadomej decyzji ustrojodawcy,

który tak istotną dla funkcjonowania władzy sądowniczej materię, jaką jest powołanie sędziego i przyznanie mu mandatu do sprawowania tej władzy, chciał wyraźnie zabezpieczyć, uniemożliwiając jej późniejszą weryfikację w drodze praktyki sądowej. W efekcie to, co stanowi bezpośredni i nieodłączny element powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS, a więc nawiązanie stosunku służbowego mającego – w zasadniczym wymiarze – charakter ustrojowy, nie może być przedmiotem ustaleń dokonywanych w ramach powództwa wszczynanego na podstawie art. 189 k.p.c." (wniosek, s. 22-23).

Niedopuszczalność sądowej kontroli istnienia stosunku służbowego ma znaczenie także w kontekście sprawności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (a więc prawa każdego do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie). Możliwość orzekania przez sądy w sprawach o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego w aspekcie powołania przez Prezydenta RP na wniosek KRS wiąże się z istnieniem poważnych zagrożeń dla funkcjonowania sądownictwa oraz potencjalnych naruszeń konstytucyjnych gwarancji nieusuwalności sędziów. Nie można z góry wykluczyć, że rzeczywistym celem tego rodzaju powództw nie będzie rozstrzygnięcie o okoliczności odnoszącej się do bezstronności sędziego w związku z procedurą jego powołania. W istocie powołanie się na instrument z zakresu postępowania cywilnego w postaci powództwa o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego może być wykorzystywane do odsunięcia konkretnego sędziego albo grupy sędziów od orzekania, a w szerszej perspektywie prowadzić do paraliżu funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości. Może to doprowadzić do dezorganizacji funkcjonowania poszczególnych sądów, ponieważ w praktyce oznacza możliwość podważania orzekania nie tylko przez określonych sędziów czy składy sędziowskie, ale wręcz wydziały, izby czy całe sądy w zasadzie bez ograniczeń.

6. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 179 Konstytucji zakazuje kwestionowania prawidłowości inwestytury sędziego. Jest to zatem konstytucyjna granica działalności orzeczniczej sądów w zakresie ustalania istnienia stosunku służbowego sędziego.

Postanowienie art. 179 Konstytucji stanowi kompletną i stosowaną bezpośrednio podstawę prawną powoływania sędziów wyłącznie na wniosek przedstawiony przez KRS. Zakotwiczenie uprawnienia Prezydenta RP do powołania na stanowisko sędziego bezpośrednio w art. 179 Konstytucji prowadzi do wniosku, że

omawiana prerogatywa nie podlega weryfikacji przez inne organy i nie ma na nią wpływu nawet potencjalna wadliwość procesu poprzedzającego akt nominacyjny. W świetle Konstytucji nie jest możliwe następcze włączenie w procedurę nominacyjną sędziów dodatkowego organu – ustrojodawca nie przypisał takiej roli ani sądom ani trybunałom międzynarodowym (ponadnarodowym).

Skoro w świetle art. 179 Konstytucji niedopuszczalne jest weryfikowanie przez sądy prawidłowości i skuteczności powołań sędziowskich, oznacza to, że nie mogą funkcjonować w obrocie prawnym normy rangi podkonstytucyjnej (ani tym bardziej określone ich rozumienie przyjęte przez organy stosujące prawo, wywiedzione z istniejących przepisów), które w istocie prowadziłyby do skutku w postaci zakwestionowania inwestytury. Powołanie sędziego jest jednocześnie przyznaniem danej osobie kompetencji do wykonywania władzy sądowniczej.

Stosunek służbowy sędziego nawiązywany jest wskutek powołania przez Prezydenta RP, a więc na mocy aktu urzędowego stanowiącego realizację prerogatywy prezydenckiej w zakresie powoływania sędziów. Zdaniem Sejmu ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego nie jest możliwe bez jednoczesnej oceny czy weryfikacji sposobu realizacji prerogatywy przez Prezydenta RP. Dopuszczalność rozpoznawania przez sądy powództwa o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego w istocie byłoby zatem ocenianiem powołań sędziowskich dokonanych przez Prezydenta RP, co jest niedopuszczalne w świetle art. 179 Konstytucji.

7. Powołanie sędziego w procedurze określonej w art. 179 Konstytucji ma charakter definitywny z momentem wydania stosownego aktu urzędowego przez Prezydenta RP. Skutkiem powołania jest ustanowienie danej osoby sędzią, powierzenie władzy sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz określenie zakresu powierzonej władzy. Powołanie nie może podlegać następczej weryfikacji służącej potwierdzeniu albo obaleniu skutków prawnych działań zrealizowanych na podstawie art. 179 Konstytucji, gdyż skutki te mają charakter definitywny. Nawiązanie stosunku służbowego jest natomiast bezpośrednią i nieodłączną konsekwencją powołania sędziego. Z tej przyczyny kwestia nawiązania stosunku służbowego sędziego wskutek powołania przez Prezydenta RP nie może być przedmiotem następczej weryfikacji. Innymi słowy, okoliczność w postaci zaistnienia stosunku służbowego wskutek powołania, nie może być przedmiotem następczych działań mających na celu

weryfikację tych zdarzeń, jak też zaistniałych i definitywnych skutków prawnych powołania.

Trybunał Konstytucyjny uznał w swoim orzecznictwie, 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 (sądowo-administracyjnej), w ramach której sąd, konkretny skład sędziowski, mógłby oceniać prawidłowość powołania innych sędziów. Uprawnień takich nie ma ani w przepisach Konstytucji, ani w przepisach ustawowych (wyrok TK z 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19).

8. Kwestionowana norma jest niezgodna z art. 179 Konstytucji, ponieważ prowadzi do podważenia charakteru tego przepisu jako samodzielnej podstawy skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS, a więc jako samodzielnej, zupełnej i wystarczającej regulacji prawnej umożliwiającej wykonywanie przez Prezydenta wskazanej w tym przepisie kompetencji. Akt powołania sędziego oznacza bowiem jego upoważnienie do wydawania orzeczeń w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (wyroki TK z: 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09 i 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17).

Nie ma w tym wypadku znaczenia, czy wprost stwierdza się, że sędzia danej kategorii w ogóle nie może orzekać, czy też nie może orzekać w generalnie określonych wypadkach, co znacznie ogranicza skutek przewidziany w art. 179 Konstytucji, niwecząc jego istotę jako przepisu podlegającego bezpośredniemu stosowaniu przez Prezydenta (wyrok TK z 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17). Z treścią art. 179 Konstytucji i sformułowanym w nim w sposób zupełny trybem powoływania sędziów nie można pogodzić procedury, w której inny niż Prezydent RP, organ państwa dokonuje weryfikacji powołania sędziego na podstawie normy

podkonstytucyjnej, a także dokonuje łączenia stwierdzonych uchybień procesu kreacyjnego z możliwością zakwestionowania orzeczeń wydanych przez sędziego. To Prezydent RP, na podstawie art. 179 Konstytucji, posiada wyłączną kompetencję do oceny, czy kandydat objęty wnioskiem KRS spełnia ustawowe kryteria powołania na urząd sędziego. Konstytucja nie przewiduje udziału innych organów w procedurze powoływania sędziów. Tym bardziej nie sposób pogodzić z Konstytucją dokonywanego przez inny organ procesu oceny konstytucyjności aktu powołania sędziego lub odmowy jego powołania. Ewentualne wprowadzenie takiej procedury w akcie podkonstytucyjnym stanowiłoby w istocie dopuszczenie oceny wykonywania przez Prezydenta kompetencji konstytucyjnej, rażąco naruszając istotę art. 179 Konstytucji.

9. Konstytucyjne gwarancje statusu sędziego są ściśle związane z powołaniem sędziego na stałe (na czas nieokreślony), o czym przesądza art. 179 i art. 180 Konstytucji. Nie tylko w powołanych przepisach, ale też w żadnym innym miejscu Konstytucji nie przewidziano możliwości dokonywania sądowej oceny prawidłowości powołania sędziego. Ze względu na to, że konstytucyjna procedura powołania sędziego w zakresie jej kluczowych elementów ma charakter kompletny, oznacza to, że nie może być modyfikowana na poziomie ustawowym. Skoro ustrojodawca nie przewidział procedury weryfikacji poprawności powołania sędziego przez Prezydenta RP, to tego rodzaju regulacja nie może zostać ustanowiona na poziomie podkonstytucyjnym.

Dokonywanie oceny procesu powołania sędziego przez Prezydenta RP, w świetle treści art. 179 Konstytucji, mogłoby zostać wprowadzone jedynie decyzją ustrojodawcy w przepisie rangi konstytucyjnej. W sferze spraw o charakterze ustrojowym uregulowanych konstytucyjnie, kognicja sądów dopuszczalna jest tylko 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 (wyrok TK z 11 września 2017 r., sygn. akt K 10/17).

Innymi słowy, Konstytucja nie przewiduje możliwości sądowej procedury powołania sędziego. Tego rodzaju procedura, jeśli miałaby zostać wprowadzona, to wyłącznie na poziomie konstytucyjnym (innymi słowy, dodanie jej do systemu prawnego wymagałoby zmiany Konstytucji).

10. Zgodnie z powyższymi ustaleniami, polski system prawny nie dopuszcza możliwości istnienia jakiejkolwiek regulacji prawnej pozwalającej na weryfikację czy kontrolę zasadności powoływania sędziów przez Prezydenta RP. Brak ten jest konsekwencją ukształtowania kwestii powołań w przepisach konstytucyjnych i przyznania w tym zakresie Prezydentowi RP prerogatywy. Przeciwna interpretacja, z której wynika, że oceny takiej – choćby pośrednio – można dokonywać, korzystając z istniejących dotychczas instrumentów prawa (*in casu*: w drodze powództwa o ustalenie) ma charakter wykładni *contra legem fundamentali*.

Procedura powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek KRS nie może być przedmiotem kontroli w postępowaniu cywilnym. Dotyczy to wszystkich elementów tej procedury, która ma charakter ustrojowy. Powierzenie stanowiska w konstytucyjnym organie władzy publicznej jest aktem dokonywanym poza sferą administrowania czy zatrudnienia. W związku z tym sąd nie może wchodzić w konstytucyjną kompetencję tego, kogo ustrojodawca umocował do powołania albo wyboru na urząd sędziego. Żaden z przepisów Konstytucji nie kreuje normy prawnej przyznającej prawo do żądania takiego ustalenia (por. F. Zedler, *Glosa do postanowienia SN z dnia 5 listopada 2009 r.*, I CSK 16/09, „Orzecznictwo Sądów Polskich" nr 7-8/2011, s. 85).

Przyznanie w drodze ustawy lub w drodze wyinterpretowania z istniejących przepisów uprawnienia sądu do weryfikacji tej procedury, gdy nie dopuszcza tego wyraźnie Konstytucja, jest sprzeczne z konstytucyjnie określonym trybem powoływania sędziów (art. 179 Konstytucji). Żaden przepis Konstytucji nie przekazuje zagadnień związanych z powoływaniem sędziów do rozstrzygania w procesie cywilnym. Oceny legalności powołania sędziów przez Prezydenta RP na wniosek KRS nie może dokonać ani sąd powszechny, ani Sąd Najwyższy (żadna izba tego sądu). Nie można się odwoływać w tym przypadku do konstytucyjnych przepisów o prawie do sądu i domniemaniu drogi sądowej przed sądem powszechnym. Nie można wywodzić, że zgodny z Konstytucją jest przepis k.p.c. pozwalający na weryfikację procedury powoływania sędziów z tego względu, iż istnieje domniemanie drogi sądowej przed sądami powszechnymi. Poza pojęciem sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji znajdują się sprawy niemające cech sporu prawnego, nieoparte na stosunkach cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych 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.

Należy wskazać, 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 znaczy automatycznie, że dopuszczalna jest droga sądowa dla stosunku związanego z pełnieniem mandatu sędziego. Stosunek prawny pomiędzy sędzią a państwem związany z objęciem mandatu ma charakter ustrojowy – jego nawiązanie należy wyłącznie do kompetencji wskazanych w przepisach organów państwa. Powołanie sędziego, ze względu na ich ustrojowy charakter, nie może być w żaden sposób traktowane jako przedmiotu postępowania cywilnego.

Jeśli bowiem 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. Konstytucja ani w art. 179, ani w żadnym innym przepisie takiej możliwości nie przewiduje.

Władztwo sądów jest ograniczone i nie może wkraczać w pewne stosunki, których tworzenie i kształtowanie zostało powierzone innym organom władzy publicznej. Dotyczy to stosunku prawnego nawiązanego między sędzią a Rzeczpospolitą Polską w wyniku powołania przez Prezydenta RP na wniosek KRS. Stosunek ten ma charakter publicznoprawny i odznacza się podległością osoby sędziego władczym rozstrzygnięciom organów państwa

Niekonstytucyjne jest włączenie do zakresu spraw cywilnych (powództwo o ustalenie) zagadnienia oceny prawidłowości procedury powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek KRS, zatem rozumienie przepisu dopuszczające wydanie orzeczenia, w którym wskazane będzie rozstrzygnięcie tej kwestii (art. 189 k.p.c.) jest niezgodne z art. 179 Konstytucji. Orzekanie przez sąd w przedmiocie nawiązania

stosunku służbowego sędziego powstałego wskutek powołania stanowi konstytucyjnie niedopuszczalną, ukrytą formę weryfikowania prezydenckiego aktu powołania.

Takie rozumienie art. 189 k.p.c., które poprzez ustalanie istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego umożliwia ocenę prawidłowości procedury powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek KRS **jest niezgodne** z art. 179 Konstytucji. Ingeruje ono bowiem w konstytucyjnie zastrzeżoną dla Prezydenta RP i KRS (w ściśle określonym w tym przepisie zakresie) kompetencję powoływania sędziów.

11. Skoro w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie jest możliwe dokonywanie oceny aktu powołania sędziego, to nie jest też możliwe dokonywanie sądowej oceny bezpośredniego skutku takiego powołania, jakim jest nawiązanie stosunku służbowego. Postępowanie o stwierdzenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego w istocie zmierza do stwierdzenia ze skutkiem *erga omnes* nieważności powołania takiego sędziego, a więc podważenia owego powołania. Oznaczać musi również badanie okoliczności powołania sędziego. Stanowi więc ukrytą postać sądowej kontroli aktu urzędowego Prezydenta RP mającego charakter ustrojowy.

Z powyższych względów Sejm wyraża stanowisko, że art. 189 k.p.c. w związku z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 uSN oraz 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 Konstytucji.

3. Ocena zgodności z art. 180 ust. 1 Konstytucji

1. Rozważenia w dalszej kolejności wymaga kwestia zgodności art. 189 k.p.c. w związku z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 uSN oraz 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. rozumianego 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, z zasadą nieusuwalności sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji).

2. Konstytucja zawiera gwarancje zabezpieczające różne aspekty statusu zawodowego sędziów. Należy do nich w szczególności zasada stabilizacji stanowiska sędziowskiego, wyrażająca się powoływaniem sędziów na stałe, nieusuwalność sędziego z wyjątkiem konstytucyjnie wskazanych w art. 180 Konstytucji sytuacji nadzwyczajnych czy też udział Krajowej Rady Sądownictwa w podejmowaniu kluczowych decyzji personalnych dotyczących sędziego (L. Garlicki, uwagi do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. IV, s. 18-19).

Zasada nieusuwalności stanowi jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej w aspekcie personalnym (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 398-399). Nie ma wprawdzie charakteru absolutnego, lecz odstępstwa od niej są określone na poziomie konstytucyjnym w sposób ścisły i – w zakresie, w jakim dopuszcza to Konstytucja – uszczegółowione są na poziomie ustawowym (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 354). Uzupełnia ona „zasadę powoływania sędziów na czas nieoznaczony […]; łącznie wskazują one, że sędzia ma gwarancję zachowania swego urzędu przez cały okres aktywnego życia zawodowego" (L. Garlicki, uwagi do art. 180, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. IV, s. 4). Powołanie sędziego na stałe musi być zatem odczytywane w ścisłym powiązaniu z gwarancjami stabilizacji stanowiska sędziowskiego, w tym przede wszystkim z gwarancją jego nieusuwalności.

W świetle zasady nieusuwalności sędziego konstytucyjnie zakazane jest „zarówno arbitralne pozbawienie sędziego urzędu, jak też pozbawienie go możliwości orzekania, przy formalnym pozostawieniu na stanowisku. Tak rozumiana zasada nieusuwalności adresowana jest do wszystkich organów władzy publicznej, w tym również do ustawodawcy" (B. Naleziński, *ibidem*, s. 542). Nieusuwalność zakłada „pełnienie funkcji przez sędziów zawodowych od powołania ich do przejścia w stan spoczynku" (B. Banaszak, *ibidem*, s. 901).

Z zasady nieusuwalności sędziego w powyższym rozumieniu wynika, że z perspektywy art. 180 ust. 1 Konstytucji nie jest dopuszczalnie istnienie regulacji rangi ustawowej (ani tym bardziej wywodzenie jej z istniejących przepisów), która prowadziłaby to faktycznego trwałego pozbawienia sędziego możliwości orzekania (funkcji orzeczniczej), przy jednoczesnym formalnym pozostawieniu sędziego na stanowisku. Zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego, dopuszczalne są sytuacje

nadzwyczajne stanowiące odstępstwo od zasady nieusuwalności, do których zalicza się złożenie sędziego z urzędu, które równocześnie skutkują rozwiązaniem (wygaśnięciem) stosunku służbowego sędziego. Wyjątki te mogą być jednak wprowadzone wyłącznie na mocy przepisu konstytucyjnego.

3. Zasada nieusuwalności w założeniu ma uwalniać sędziów od prostych zależności nie tylko wobec organu powołującego, lecz także względem jakiegokolwiek innego organu państwa czy podmiotu. Sędzia nie może być zależny również od innego sędziego, który oceniałby prawidłowość jego powołania i pozbawiałby sędziego możliwości sprawowania władzy sądowniczej przy jednoczesnym zachowaniu statusu sędziego.

Zasadniczym celem aktu powołania ma być sprawowanie przez sędziego władzy sądowniczej, a więc orzekanie. Zadanie to, w świetle wyraźnego postanowienia art. 179 Konstytucji, powierzane jest sędziemu na czas nieoznaczony. Sędzia musi mieć gwarancję zachowania swego urzędu przez cały okres życia zawodowego, po zakończeniu którego przejdzie on w konstytucyjnie zapewniony stan spoczynku. Zatem przejście w stan spoczynku jest jedyną znaną Konstytucji sytuacją nadzwyczajną, która pozwala na to, aby sędzia nie wykonywał już trwale (definitywnie) w przyszłości czynności orzeczniczych (funkcji orzeczniczej), przy jednoczesnym zachowaniu statusu sędziego. Taka osoba pozostaje więc sędzią, tyle że w stanie spoczynku.

Kwestionowane rozumienie art. 189 k.p.c. jest konstytucyjnie niedopuszczalnym rozwiązaniem, którego zastosowanie może skutkować stanem polegającym na tym, że sędzia zostanie pozbawiony w sposób trwały (permanentny) możliwości orzekania, przy jednoczesnym zachowaniu statusu sędziego. Konstytucja dopuszcza tylko jedną sytuację, w której możliwe jest rozdzielenie statusu funkcji sędziego oraz sprawowania funkcji orzeczniczych, którą jest przewidziany w art. 180 ust. 3 Konstytucji, a mianowicie sędziowski stan spoczynku. Jego istotą jest to, że „mimo zaprzestania wykonywania urzędu, sędzia na trwale zachowuje status sędziowski" (L. Garlicki, uwagi do art. 180, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. IV, s. 12). Także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdza się, że konstytucyjna instytucja stanu spoczynku cechuje się tym, że osoba przechodząca w stan spoczynku nadal zachowuje status sędziego, zmianie ulega natomiast charakter stosunku prawnego w jakim pozostaje.

Cechą podstawową stanu spoczynku jest zaprzestanie wykonywania obowiązków orzeczniczych (postanowienie TK z 23 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 118/99).

4. Analizowane rozumienie art. 189 k.p.c. stanowi obejście konstytucyjnych gwarancji nieusuwalności sędziego.

Nie można wykluczyć, że ewentualne dopuszczenie przez sąd – w oparciu o przyjęte rozumienie art. 189 k.p.c. – możliwości ustalania istnienia bądź nieistnienia stosunku służbowego sędziego, mogłoby stanowić podstawę do dalszych działań (faktycznych lub prawnych) które doprowadzą do sytuacji, w której sędzia zostanie odsunięty od orzekania (wykonywania władzy sądowniczej) przy jednoczesnym zachowaniu przez niego statusu sędziego. W efekcie – pomimo jedynie ustalającego charakteru powództwa z art. 189 k.p.c. – faktycznie nastąpiłoby trwałe rozerwanie funkcji orzekania i posiadania statusu sędziego. Tymczasem w świetle Konstytucji jedyną sytuacją nadzwyczajną, która umożliwia tego rodzaju rozerwanie o charakterze trwałym, jest sędziowski stan spoczynku. Tego rodzaju rozumienie powództwa o ustalenie z art. 189 k.p.c. godzi zatem w gwarancyjny charakter art. 179 i art. 180 ust. 1 Konstytucji, wyrażający się w konieczności zapewnienia sędziemu zachowania swego urzędu (wykonywania funkcji orzeczniczej) przez cały okres aktywnego życia zawodowego.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że art. 189 k.p.c. w związku z art. 29 § 1 i art. 33 § 1 uSN oraz 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. 180 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek