



Warszawa, dnia 23 sierpnia 2018 r.

PK VIII TK 58.2018

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl dnia	23.08.2018
L.dz.	1432 L.zaf.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 755 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks
postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1360, dalej:
k.p.c.), rozumianego w ten sposób, że uprawnia sąd do udzielenia
zabezpieczenia:

- a) w postaci zawieszenia stosowania przepisu ustawy objętej
domniemanem konstytucyjności,
- b) niedotyczącego roszczenia będącego przedmiotem sprawy
zawisłej przed sądem udzielającym zabezpieczenia,
- c) z pominięciem reguł ustalania właściwości sądu do udzielenia
zabezpieczenia określonych w art. 734 k.p.c.

- z art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku
z preambułą Konstytucji w części odnoszącej się do zapewnienia
działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności,

- z art. 7 Konstytucji RP w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji
zasadą państwa prawnego i wywodzoną z tego artykułu zasadą

pewności prawa oraz w związku z ustanowioną w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP zasadą, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej;

- z określoną w art. 10 Konstytucji RP zasadą trójpodziału władz;

- ze sformułowaną w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP zasadą podległości sędziów w sprawowaniu swojego urzędu nie tylko Konstytucji, ale i ustawom;

2) art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 47), rozumianego w ten sposób, że uprawnia sąd krajowy do skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wykładnię Traktatów albo ważność lub wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie Trybunału w tym zakresie nie odnosi się do przedmiotu sprawy zawisłej przed sądem krajowym kierującym odesłanie prejudycjalne

- z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego i wywodzoną z tego artykułu zasadą pewności prawa oraz z ustanowioną w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP zasadą, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego

W dniu 2 sierpnia 2018 r. Sąd Najwyższy – w powiększonym składzie – wydał postanowienie o sygn. akt III UZP 4/18, którym zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej także TSUE) z 5 pytaniami prejudycjalnymi, wnosząc jednocześnie o zastosowanie przez TSUE trybu przyspieszonego do rozpoznania owych pytań. Ponadto SN postanowił zawiesić czasowo stosowanie niektórych przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm., dalej ustawa o Sądzie Najwyższym lub ustawa o SN). Sentencja tego postanowienia SN ma następującą treść:

„I. na podstawie art. 267 TFUE zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującymi pytaniami prawnymi:

1) Czy art. 19 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 2 TUE, art. 267 akapit 3 TFUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że

do naruszenia zasady nieusuwalności sędziów będącej elementem zasady skutecznej ochrony sądowej oraz zasady państwa prawnego dochodzi w każdym przypadku obniżenia przez ustawodawcę krajowego wieku przejścia w stan spoczynku (wieku emerytalnego) sędziów sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego (na przykład z 70. lat do 65. lat) i zastosowania nowego niższego wieku emerytalnego do sędziów w służbie czynnej, bez pozostawienia decyzji o skorzystaniu z niższego wieku emerytalnego wyłącznie w gestii zainteresowanego sędziego?

2) Czy art. 19 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 2 TUE, art. 267 akapit 3 TFUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że

naruszona zostaje zasada państwa prawnego oraz standard niezawisłości wymagany dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w sprawach unijnych, gdy krajowy ustawodawca z naruszeniem zasady nieusuwalności sędziów obniża zwykły wiek, do którego sędzia sądu

ostatniej instancji Państwa Członkowskiego może zajmować stanowisko sędziowskie z 70. lat do 65. lat, uzależniając możliwość dalszego zajmowania tego stanowiska od uznaniowej zgody organu władzy wykonawczej?

3) Czy art. 2 w związku z art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U.U.E. Polskie wydanie specjalne Rozdział 05, Tom 04, s. 79) należy interpretować w ten sposób, że dyskryminacją ze względu na wiek jest obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku (wieku emerytalnego) sędziów sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego oraz uzależnienie możliwości dalszego zajmowania stanowiska sędziowskiego przez dotychczasowego sędziego tego sądu, który osiągnął nowy niższy wiek przejścia w stan spoczynku, od zgody organu władzy wykonawczej?

4) Czy art. 2, art. 9 oraz art. 11 dyrektywy 2000/78 w związku z art. 21 oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że

w przypadku dyskryminacji ze względu na wiek sędziów sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego, polegającej na obniżeniu wieku przejścia w stan spoczynku (wieku emerytalnego) z dotychczasowych 70. do 65. lat, sąd ten - orzekając w dowolnej sprawie w składzie z udziałem sędziego dotkniętego skutkami takich dyskryminujących przepisów krajowych, który nie wyraził woli skorzystania z nowego wieku emerytalnego - przy rozstrzygnięciu kwestii wstępnej dotyczącej składu orzekającego ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych sprzecznych z dyrektywą 2000/78 oraz art. 21 KPP i orzekać nadal z udziałem takiego sędziego, gdy jest to jedyny skuteczny sposób zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień sędziego wynikających z prawa unijnego?

5) Czy art. 19 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 2 TUE, art. 267 TFUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że

państwo prawne należy traktować jako tak fundamentalną wartość Unii Europejskiej, że w przypadku wątpliwości w przedmiocie zgodności z tą wartością oraz wynikającą z niej zasadą skutecznej ochrony sądowej - w zakresie dotyczącym niezależności i niezawisłości sądów oraz orzekających w nich sędziów - przepisów krajowych obniżających wiek przejścia w stan spoczynku (wiek emerytalny) sędziów w sposób opisany w pytaniach nr 1-2, sąd krajowy musi mieć uprawnienie do zawieszenia z urzędu stosowania przepisów krajowych godzących w zasadę nieusuwalności sędziów w odniesieniu do wszystkich sędziów objętych zakresem zastosowania tych przepisów?

II. na podstawie art. 105 § 1 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości wnieść o zastosowanie trybu przyspieszonego;

III. na podstawie art. 732 w związku z art. 755 § 1 k.p.c. w związku z art. 267 akapit 3 TFUE oraz art. 4 ust. 3 TUE, do rozstrzygnięcia kwestii wstępnej po udzieleniu przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedzi na pytania prawne nr 1-5, zawiesić stosowanie przepisów art. 111 § 1 i 1a, art. 37 oraz art. 39 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.);

IV. posiedzenie odroczyć.”.

Postanowienie to zostało wydane w sprawie, w której powiększony skład SN rozstrzyga, przedstawione przez Sąd Najwyższy – Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zagadnienie prawne,

<czy dochodzi do „nierozpoznania istoty sprawy” w rozumieniu art. 386 § 4 kpc w związku z art. 477(14a) kpc w sytuacji, gdy w sprawie o podleganie polskiemu ubezpieczeniu społecznemu w toku postępowania sądowego

uchylona zostaje decyzja wydana przez organ rentowy innego państwa w przedmiocie niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu w tym kraju?>.

Kwestionowane unormowania i ich wykładnia

Sąd Najwyższy, zawieszając – na podstawie art. 755 § 1 k.p.c. – stosowanie przepisów obowiązującej ustawy, stwierdził, że powołany przepis pozwala, wbrew wyraźnemu brzmieniu art. 730¹ k.p.c., na udzielenie zabezpieczenia podmiotowi, który nie jest stroną postępowania, a ponadto – z pominięciem wniosku uprawnionego i poza materialnym przedmiotem toczącego się procesu. Przedmiotem sprawy, w której sformułowano pytanie prejudycjalne, jest roszczenie procesowe powoda obejmujące żądanie objęcia ubezpieczeniem społecznym, zabezpieczenie zmierza natomiast do ochrony interesu dwóch – niewskazanych imiennie – sędziów, którzy hipotetycznie (przy założeniu braku zmiany składu sądu) mieliby tę sprawę rozpoznawać i którzy – co oczywiste – nie są stronami toczącego się postępowania. Powoduje to, że udzielenie zabezpieczenia nastąpiło niejako obok przedmiotu procesu i nie jest ukierunkowane na zabezpieczenie wykonalności bądź skuteczności wyroku, jaki w przyszłości zapadnie w sprawie. Dodatkowo należy odnotować, że skutek zastosowanego przez Sąd Najwyższy zabezpieczenia nie ogranicza się do indywidualnego interesu uprawnionego, ale obejmuje wszystkich tych obywateli, którzy z zawieszonych przepisów mogliby skorzystać. Przyjęte przez Sąd Najwyższy twierdzenia dotyczące zawartości normatywnej art. 755 k.p.c. dają asumpt do stwierdzenia, że zakwestionowany przepis – w zakresie, w jakim pozwala, według Sądu Najwyższego, na udzielenie zabezpieczenia:

- a) przez zawieszenie stosowania przepisów obowiązującej ustawy,
- b) z pominięciem roszczenia będącego przedmiotem sprawy zawisłej przed sądem i bez wniosku uprawnionego w sprawie, w której postępowanie nie może być wszczęte z urzędu,

c) z pominięciem reguł ustalania właściwości sądu do udzielenia zabezpieczenia

– jest niezgodny z wzorcami konstytucyjnymi wynikającymi z art. 1 w związku z preambułą Konstytucji, z art. 7 w związku z art. 2 i w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, z art. 10 Konstytucji, a także z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Art. 755 k.p.c. (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1360) stanowi (w niniejszym wniosku kwestionowane jest określone rozumienie jedynie § 1 w art. 755 k.p.c., ale dla lepszej czytelności kwestionowanej normy i dla lepszego zrozumienia istoty instytucji zabezpieczenia należy przytoczyć tenże artykuł *in toto*):

„Art. 755. § 1. Jeżeli przedmiotem zabezpieczenia nie jest roszczenie pieniężne, sąd udziela zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni, nie wyłączając sposobów przewidzianych dla zabezpieczenia roszczeń pieniężnych. W szczególności sąd może:

- 1) unormować prawa i obowiązki stron lub uczestników postępowania na czas trwania postępowania;
- 2) ustanowić zakaz zbywania przedmiotów lub praw objętych postępowaniem;
- 3) zawiesić postępowanie egzekucyjne lub inne postępowanie zmierzające do wykonania orzeczenia;
- 4) uregulować sposób roztoczenia pieczy nad małoletnimi dziećmi i kontaktów z dzieckiem;
- 5) nakazać wpisanie stosownego ostrzeżenia w księdze wieczystej lub we właściwym rejestrze.

§ 2. W sprawach o ochronę dóbr osobistych zabezpieczenie polegające na zakazie publikacji może być udzielone tylko wtedy, gdy nie sprzeciwia się temu ważny interes publiczny. Udzielając zabezpieczenia, sąd określa czas trwania zakazu, który nie może być dłuższy niż rok. Jeżeli postępowanie w

sprawie jest w toku, uprawniony może przed upływem okresu, na który orzeczono zakaz publikacji, żądać dalszego zabezpieczenia; przepisy zdania pierwszego i drugiego stosuje się. Jeżeli uprawniony zażądał dalszego zabezpieczenia, zakaz publikacji pozostaje w mocy do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia wniosku.

§ 2¹. Przepisu art. 731 nie stosuje się, jeżeli zabezpieczenie jest konieczne dla odwrócenia grożącej szkody lub innych niekorzystnych dla uprawnionego skutków.

§ 3. Sąd doręcza obowiązanemu postanowienie wydane na posiedzeniu niejawnym, w którym nakazuje mu wykonanie lub zaniechanie czynności albo nieprzeszkadzanie czynnościom uprawnionego. Nie dotyczy to postanowień nakazujących wydanie rzeczy będących we władaniu obowiązanego.”.

Z kolei art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm., tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 47, dalej: TfUE) ma następującą treść:

„Artykuł 267

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

- a) o wykładni Traktatów;
- b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie.”.

Wykładni treści art. 755 k.p.c. należy dokonać z uwzględnieniem otoczenia normatywnego, w którym przepis ten funkcjonuje, a w otoczeniu tym szczególne znaczenie mają pozostałe unormowania dotyczące instytucji zabezpieczenia, które – w sumie i we wzajemnej łączności – pozwalają właściwie odczytać zawartość normatywną także przedmiotowego art. 755 k.p.c.

Postępowanie zabezpieczające ma charakter postępowania pomocniczego w stosunku do postępowania rozpoznawczego oraz postępowania egzekucyjnego, choć charakteryzuje się samodzielnością funkcjonalną i strukturalną. Samodzielność funkcjonalna wyraża się w odrębności funkcji postępowania zabezpieczającego, która polega na udzielaniu ochrony prawnej o tymczasowym (prowizorycznym) charakterze. Odrębność strukturalna znajduje odzwierciedlenie w tym, że postępowanie zabezpieczające, choć toczy się często w ramach postępowania rozpoznawczego, jest postępowaniem odrębnym od niego (*vide* – komentarz do art. 730 k.p.c., teza 1., [w:] A. Jakubecki [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom II. Art. 730 – 1217*, LEX/el., 2018).

Art. 730 k.p.c. wprowadza zasadę, że zabezpieczenie może być udzielone w sprawach cywilnych podlegających jurysdykcji sądowej (także jurysdykcji sądów polubownych). Udzielenie zabezpieczenia może nastąpić w postępowaniu procesowym (także w postępowaniach odrębnych) i nieprocesowym (*vide* – *op. cit.*, a także komentarz do art. 730 k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. A. Zielińskiego i K. Flagi-Gieruszyńskiej, Wyd. C.H.Beck, 2017, Legalis).

Strony postępowania zabezpieczającego określone są w przepisach jako uprawniony i obowiązany (*vide* – np. art. 740 § 1 k.p.c. normujący problematykę doręczania stronom postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia podlegającego wykonaniu przez organ egzekucyjny).

Według art. 730¹ k.p.c., legitymację do złożenia wniosku o zabezpieczenie ma nie tylko powód, lecz także pozwany, jeżeli tylko wykaże interes prawny w uzyskaniu zabezpieczenia swego roszczenia. Legitymację w postępowaniu zabezpieczającym posiada także wnioskodawca i każdy uczestnik postępowania nieprocesowego. Uprawnienie takie służy też interwenientowi ubocznemu (art. 79 k.p.c.). Na zasadach ogólnych z wnioskiem o zabezpieczenie mogą wystąpić prokurator (art. 7 k.p.c.) i organizacja pozarządowa (art. 8 k.p.c.), a także organy uprawnione do wszczynania postępowania lub do udziału w nim (*vide* – np. art. 63¹– 63⁴).

W art. 730¹ § 1 i 2 k.p.c. określono tzw. podstawy zabezpieczenia, którymi są:

1) istnienie roszczenia podlegającego zabezpieczeniu;

2) interes prawny w udzieleniu (ściślej – z punktu widzenia strony domagającej się zabezpieczenia – w uzyskaniu) zabezpieczenia, który to interes „**istnieje wtedy, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie**” (podkreślenie własne). Przepis art. 730¹ § 2 k.p.c. ma szczególnie istotne znaczenie dla oceny działania sądu, gdy ten udziela zabezpieczenia z urzędu, co może nastąpić w sprawach, w których postępowanie może być wszczęte z urzędu (*vide* – art. 732 k.p.c., zaś odnośnie do tego rodzaju spraw – art. 506, art. 570 czy art. 635 § 1 k.p.c.).

W tym miejscu warto przytoczyć następujące uwagi do art. 730¹ k.p.c., zawarte w cytowanym już komentarzu do k.p.c. pod red. A. Jakubeckiego:

„W przypadku roszczeń o świadczenia niepieniężne zagrożenie egzekucyjnej wykonalności przyszłego orzeczenia zależy od charakteru świadczenia i może wynikać z obawy zniszczenia lub ukrycia rzeczy, której wydania żąda powód, zniszczenia lub wyzbycia się przedmiotów, w stosunku do których obowiązany ma podjąć czynności (np. usunięcie bezprawnie umieszczonych znaków towarowych), itp. Z reguły brak obaw o egzekucyjne wykonanie orzeczeń nakładających obowiązek zaniechania (zob. jednak niżej).

Z treści art. 730¹ § 2 wynika jednak wyraźnie, że zapewnienie wykonalności orzeczenia w drodze egzekucji nie wyczerpuje zadań postępowania zabezpieczającego. Interes prawny w uzyskaniu zabezpieczenia może bowiem polegać również na tym, że w braku zabezpieczenia uniemożliwione lub znacznie utrudnione będzie osiągnięcie celu postępowania w sprawie (por. M.M. Cieśliński, A. Jarocho, M. Walasik).

Osiągnięcie celu postępowania w sprawie w rozumieniu art. 730¹ § 2 należy wiązać z rodzajem ochrony prawnej, której udzielenia żąda się w postępowaniu cywilnym. O istnieniu podstawy zabezpieczenia można więc mówić wtedy, gdy bez zabezpieczenia ochrona prawna udzielona w merytorycznym orzeczeniu w sprawie okaże się niepełna. (...)

Interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia może wyrażać się także w potrzebie uzyskania natychmiastowej ochrony prawnej o treści nieróżniącej się od ochrony żądanej w merytorycznym postępowaniu w sprawie. Jako przykład może posłużyć zabezpieczenie roszczeń niepieniężnych, które może nie różnić się co do treści od zaspokojenia roszczenia, jeżeli jest to konieczne dla odwrócenia grożącej szkody albo innych niekorzystnych dla uprawnionego skutków (art. 755 § 2¹). Konieczność odwrócenia szkody lub innych niekorzystnych skutków jest szczególnym przejawem interesu prawnego

w uzyskaniu zabezpieczenia (tak trafnie np. postanowienie SA w Poznaniu z dnia 6 maja 2013 r., I ACz 766/13, LEX nr 1313388). W tego rodzaju przypadkach celem zabezpieczenia jest antycypacja przyszłego merytorycznego orzeczenia, czyli prowizoryczne zaspokojenie uprawnionego (A. Jakubecki). Tymczasowe zaspokojenie roszczenia może wchodzić w grę w sprawach, w których zapadają orzeczenia zdatne wprawdzie do egzekucyjnego wykonania, ale w których sens ochrony prawnej wyraża się w tym, aby jak najszybciej przerwać bezprawne działania, np. w sprawach o zaniechanie czynności, lub im zapobiec. (A. Jakubecki [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany ...*, *op. cit.*). **Powyższa analiza wskazuje wyraźnie na ograniczenia dopuszczalnej interpretacji przedmiotu zabezpieczenia, którego dotyczy art. 755 § 1 k.p.c., uwypuklając ścisły związek tego przedmiotu z przedmiotem sprawy zawisłej przed sądem *meriti*.**

Dla właściwej interpretacji zawartości normatywnej art. 755 § 1 k.p.c. znaczenie, a w realiach niniejszej sprawy – znaczenie wręcz fundamentalne, ma treść art. 734 k.p.c. Przepis ten ma następujące brzmienie:

„Art. 734. Do udzielenia zabezpieczenia właściwy jest sąd, do którego właściwości należy rozpoznanie sprawy w pierwszej instancji. Jeżeli nie można ustalić takiego sądu, właściwy jest sąd, w którego okręgu ma być wykonane postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia, a z braku tej podstawy lub w przypadku, w którym postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia miałyby być wykonane w okręgach różnych sądów – sąd rejonowy dla m. st. Warszawy. Wniosek o udzielenie zabezpieczenia zgłoszony w toku postępowania rozpoznaje sąd tej instancji, w której toczy się postępowanie, z wyjątkiem przypadku, gdy sądem tym jest Sąd Najwyższy. Wtedy o zabezpieczeniu orzeka sąd pierwszej instancji.”.

Jak podkreślono w uwagach do art. 734 k.p.c., zawartych w cytowanym już komentarzu do k.p.c. pod red. A. Jakubeckiego, „[p]rzed wszczęciem lub

przy wszczęciu sprawy zabezpieczenia udziela sąd właściwy miejscowo i rzeczowo do rozpoznania sprawy. W toku postępowania wnioski o zabezpieczenie rozpoznaje sąd, przed którym sprawa się toczy (właściwość funkcjonalna), a więc np. sąd drugiej instancji. Unormowanie to podyktowane jest względami celowości. **Chodzi bowiem o to, żeby z uwagi na szybkość postępowania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia wydawał sąd, u którego znajdują się akta sprawy i który najlepiej zna jej stan faktyczny i prawny. Nie dotyczy to jednak Sądu Najwyższego. Jeżeli zatem sprawa toczy się przed Sądem Najwyższym, zabezpieczenia dokonuje – zgodnie ze zdaniem czwartym przepisu – właściwy miejscowo i rzeczowo sąd pierwszej instancji (podkreślenie własne)**” (A. Jakubecki [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany ...*, op. cit.).

Także T. Ereciński zaakcentował: „**W żadnym wypadku właściwym do rozpoznania wniosku o zabezpieczenie nie jest Sąd Najwyższy** (podkreślenie własne). Obecnie przepis wyraźnie wskazuje, że jeżeli sprawa toczy się przed Sądem Najwyższym, to o zabezpieczeniu ma orzekać sąd I instancji. Jeżeli wniosek o udzielenie zabezpieczenia wniesiony zostanie do Sądu Najwyższego, Sąd ten przekaze sprawę sądowi, który rozpoznawał sprawę w I instancji” (T. Ereciński, komentarz do art. 734 k.p.c., teza 5., [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, pod red. T. Erecińskiego, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza Postępowanie rozpoznawcze, Część druga Postępowanie zabezpieczające*, tom 3, LexisNexis, wyd. 3, Warszawa 2009, s. 496).

Literalne brzmienie art. 734 k.p.c. i przytoczone poglądy komentatorów jednoznacznie wskazują, że **Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do udzielania zabezpieczenia**, a z treści art. 755 k.p.c. nie wynika żadna modyfikacja tej normy.

Tak więc art. 755 k.p.c. reguluje zabezpieczenie roszczeń niepieniężnych, ale nie modyfikuje zasad ustalania sądu właściwego do udzielenia zabezpieczenia ani nie znosi wymogu powiązania przedmiotu zabezpieczenia z przedmiotem sprawy zawisłej w sądzie i przez ten sąd rozstrzyganej.

W komentarzu do k.p.c. pod redakcją A Jakubeckiego odnotowano, iż „[c]elem zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych może być:

- 1) zapewnienie uprawnionemu zaspokojenia, tj. egzekucyjnego wykonania przyszłego orzeczenia, co odnosi się tylko do roszczeń o świadczenie;
- 2) zapewnienie skuteczności przyszłego orzeczenia, tj. innych skutków orzeczenia niezdatnego do egzekucyjnego wykonania;
- 3) antycypacyjne, tymczasowe udzielenie wierzycielowi takiej samej ochrony prawnej, jaką ma zapewnić mu przyszłe orzeczenie (zob. uwagi do art. 730¹).

Przy zabezpieczeniu roszczeń niepieniężnych zastosowanie znajdują podstawy zabezpieczenia wskazane w art. 730¹. Oceniając istnienie interesu prawnego w uzyskaniu zabezpieczenia, należy uwzględnić wspomniane wyżej cele zabezpieczenia” (*ibidem*, analogicznie – T. Ereciński, komentarz do art. 755 k.p.c., teza 2., [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, pod red. T. Erecińskiego, *Kodeks postępowania cywilnego ...*, *op. cit.*, s. 569).

Inaczej niż w przypadku zabezpieczenia roszczeń pieniężnych, w art. 755 ustawodawca zrezygnował z enumeratywnego wyliczenia dopuszczalnych sposobów zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych, jako że wyliczenie takich sposobów byłoby niemożliwe. Sposób zabezpieczenia musi być adekwatny do treści roszczenia i okoliczności faktycznych, a w tym zakresie występuje ogromne zróżnicowanie. W przepisie ograniczono się zatem do wzmianki, że

sąd udziela zabezpieczenia, jakie, stosownie do okoliczności, uważa za odpowiednie, nie wyłączając sposobów wymienionych w art. 747 k.p.c. Przykładowo zaś wymieniono kilka innych sposobów zabezpieczenia (*vide* – A. Jakubecki [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany ...*, *op. cit.*, podobnie – komentarz do art. 755 k.p.c., teza 3. i 4., [w:] A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, *op. cit.*; komentarz do art. 755 k.p.c., teza 2., [w:] E. Marszałkowska-Krześ [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Wyd. C.H.Beck, wyd. 21, 2018 r., Legalis).

Komentatorzy przedstawiają też orzecznictwo dotyczące kwestii dopuszczalności różnych sposobów zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych, przy czym wszystkie przytaczane przez owych autorów judykaty dotyczą zabezpieczenia roszczeń będących przedmiotem orzekania przez sąd *meriti*. Orzeczenia te zawsze dotyczyły przedmiotu postępowania w sprawie rozstrzyganej przez sąd (*vide* – powołane wyżej komentarze do art. 755 k.p.c.). (*vide* – A. Jakubecki [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany...*, *op. cit.*).

Art. 755 k.p.c. był więc dotychczas interpretowany, zarówno przez przedstawicieli doktryny komentujących to uregulowanie (a także glosujących judykaty wydawane na podstawie tego przepisu, jak i przez stosujące ową regulację sądy jako unormowanie sposobu dokonywania zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych, ustanawiające pewien zakres swobody sądu udzielającego zabezpieczenia i zarazem wprowadzające pewne ograniczenia w tym zakresie, a także jako przepis normujący zasady doręczania obowiązanemu – w określonych w tymże przepisie sytuacjach – postanowień o udzieleniu zabezpieczenia. Zakres normowania art. 755 k.p.c., w tym także jego § 1, nie był kwestionowany. Przepis ten posługuje się pojęciem „sąd” bez bliższego sprecyzowania jego zakresu, co oznacza, iż regulacja ta odnosi się do

każdego sądu, który – na podstawie innych przepisów – upoważniony jest do rozstrzygnięcia spraw o tego rodzaju roszczenia. Dodatkowo – zgodnie z zasadami wykładni systemowej (ze względu na systematykę Kodeksu postępowania cywilnego) – konkretyzują to pojęcie przepisy proceduralne normujące właściwość sądu do udzielenia zabezpieczenia. Oczywiste jest bowiem, że z przepisu normującego jedynie działanie sądu, który udziela zabezpieczenia, nie można wywodzić jakiegokolwiek modyfikacji unormowań określających właściwość sądu do udzielenia zabezpieczenia, o ile z opisu owego działania nie wynika, że może chodzić o konkretny rodzaj lub szczebel sądu pominięty w unormowaniu określającym właściwość sądu do udzielenia zabezpieczenia. Z art. 755 k.p.c. nic takiego jednak nie wynika. Tym samym, reguła generalnie wyłączająca z kognicji Sądu Najwyższego udzielenie zabezpieczenia nie doznaje – z mocy art. 755 § 1 k.p.c. (ani pozostałych jednostek redakcyjnych tego artykułu) żadnych ograniczeń. Z brzmienia art. 734 k.p.c. wynika jedynie, że tylko w przypadku spraw, w których Sąd Najwyższy orzeka w pierwszej instancji, jest on uprawniony do udzielenia zabezpieczenia. Ze względu na naturę spraw, w których zabezpieczenia można udzielić, jedynymi tego rodzaju sprawami, do których zarazem może mieć zastosowanie art. 755 § 1 k.p.c., a więc sprawami o roszczenia niepieniężne, wydają się być sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego, które – z mocy art. 27 § 1 ustawy o SN – należą do właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

Treść art. 755 k.p.c. nie daje też podstaw do twierdzenia, że zabezpieczenie, o którym mowa w tym przepisie, może nie dotyczyć roszczenia będącego przedmiotem rozpoznania w sprawie głównej. Z przytoczonych uwag komentatorów jednoznacznie wynika, że zabezpieczenie musi dotyczyć roszczenia rozpoznawanego w sprawie głównej.

Przepis § 1 w art. 755 k.p.c. daje sądowi udzielającemu zabezpieczenia szerokie możliwości wyboru sposobu owego zabezpieczenia, aby sposób ten

był adekwatny do okoliczności sprawy. Nie może to jednak oznaczać przyzwolenia na działania, które stanowiłyby odstępstwo od reguł konstytucyjnych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej, „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Z kompleksu unormowań konstytucyjnych dotyczącego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce i możliwości ingerencji w ten system, w połączeniu z zasadą legalizmu (o zasadach tych szerzej mowa jest we fragmencie wniosku poświęconym wzorcom kontroli w niniejszej sprawie) wynika, że nie można dorozumiewać kompetencji sądu udzielającego zabezpieczenia do przyjęcia – jako sposobu owego zabezpieczenia – zawieszenia stosowania obowiązującej ustawy. Treści art. 755 k.p.c. nie można więc wyklądać jako dającej podstawę do stosowania takiego sposobu zabezpieczenia. W katalogu dopuszczalnych sposobów zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych nie ma więc miejsca na zawieszenie stosowania przepisów obowiązujących ustaw.

Wykładnia art. 267 TfUE nie budzi wątpliwości co do zakresu kompetencji, jakie z tego przepisu wynikają zarówno dla sądów krajowych, jak i dla TSUE.

Komentatorzy zwracają natomiast uwagę na to, że „[n]ie jest oczywiste, czy instytucja pytania prejudycjalnego służy także zapewnieniu skutecznej ochrony prawnej stronom postępowań toczących się przed sądem krajowym. Poglądy doktryny nie są w tej kwestii jednolite. Z jednej strony przyznać należy, że art. 267 nie nadaje praw jednostkom w tym znaczeniu, że jego naruszenie nie może być samodzielną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego (A. Kastelik-Smaza, *Konsekwencje naruszenia obowiązku skierowania pytania prejudycjalnego do ETS*, EPS 2007, nr 2, s. 28). Z drugiej jednak strony, funkcjonowanie instytucji odesłania prejudycjalnego powinno być rozpatrywane w kontekście praw

przysługujących stronom postępowania. Słusznie zatem mówi się w doktrynie o prawie do sądu, który w celu dokonania wykładni lub rozstrzygnięcia o ważności aktów prawa unijnego może (lub musi) zwrócić się z pytaniem do TSUE (S. Van Raepenbusch, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Bruxelles 2001, s. 422). Nie ulega wątpliwości, że instytucja odesłania prejudycjalnego stanowi ważny element systemu ochrony prawnej (por. szerzej A. Kastelik-Smaza, *Procedura pytań prejudycjalnych a ochrona praw jednostki* (w:) C. Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS*, Toruń 2006, s. 155 i n.). Dzięki tej instytucji podmiot dochodzący swoich praw przed sądem krajowym może skutecznie postawić np. zarzut, że krajowy akt administracyjny jest sprzeczny z prawem, ponieważ leżące u jego podstaw rozporządzenie unijne jest nieważne (należy bowiem pamiętać, że sąd krajowy nie może samodzielnie decydować o nieważności aktu prawa UE)” (M. Szpunar, *Komentarz do art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, LEX).

Podkreślić natomiast należy, iż art. 267 TfUE jest bezpośrednio skuteczny, stanowi bowiem samodzielną podstawę dla sądów krajowych do zwracania się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Niezależnie zatem od treści przepisów procesowych państwa członkowskiego, sąd krajowy może oprzeć się bezpośrednio na art. 267 w celu uzasadnienia swej kompetencji do skorzystania z procedury prejudycjalnej (*vide – ibidem*).

Istotne jest to, że tok postępowania o wydanie orzeczenia prejudycjalnego określa zarówno prawo unijne, jak i przepisy proceduralne państwa członkowskiego, którego sąd rozstrzyga daną sprawę. Z prawa UE wynika kompetencja TSUE do wydania orzeczenia prejudycjalnego, a także zasady postępowania przed Trybunałem. Z kolei **krajowe przepisy proceduralne regulują wszelkie kwestie związane z postępowaniem przed sądem państwa członkowskiego** (*vide – ibidem*). Ma to szczególne znaczenie

w niniejszej sprawie, a to ze względu na powołanie przez Sąd Najwyższy także art. 267 TfUE (konkretnie – jego akapitu 3) w podstawie prawnej części III sentencji postanowienia z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. Akt III UZP 4/18.

Autor cytowanego już komentarza do art. 267 TfUE zwraca też uwagę na to, że dokumentem „o charakterze nieformalnym, lecz istotnym dla postępowań dotyczących orzeczeń prejudycjalnych, jest "nota informacyjna dotycząca składania przez sądy krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym" z 2009 r. (zwana dalej notą informacyjną). Dokument ten zastąpił wcześniejszą notę informacyjną wydaną w 2005 r. (która z kolei zastąpiła notę z 1996 r.). Pomimo że nie jest to akt prawnie wiążący, to z uwagi na jego znaczenie i przydatność został on opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE w serii C (Dz. Urz. z 2009 r. C 297/1). Nota informacyjna ma na celu wyjaśnienie sądom krajowym praktycznych aspektów postępowania w zakresie orzeczeń prejudycjalnych” (*ibidem*). Ponadto, „[w] celu ułatwienia udziału w postępowaniach TSUE wydał "wskazówki dla pełnomocników stron" (zwane dalej "wskazówkami Trybunału"). Akt ten nie ma mocy wiążącej i nie został opublikowany w Dzienniku Urzędowym. Jest on dostępny jedynie na stronach internetowych Trybunału (www.curia.eu). Wskazówki Trybunału stanowią kompendium wiedzy mające pomóc pełnomocnikom stron przygotować pisma procesowe i wystąpienia na rozprawie” (*ibidem*). W tym miejscu warto odnotować fakt, iż w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2018 C 257, s. 1) opublikowane zostały „Zalecenia dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym” opracowane przez TSUE, których treść stanowi aktualną wskazówkę pomocną w interpretacji analizowanego wzorca traktatowego. W „Zaleceniach ...” podkreślono, że „[w]niosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wyłącznie wykładni lub ważności prawa Unii, a nie wykładni przepisów prawa krajowego lub kwestii faktycznych

podniesionych w ramach sporu w postępowaniu głównym” (pkt 8 „Zaleceń ...”).

Z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mogą zwracać się tylko organy sądowe państw członkowskich, ale ta kwestia nie budzi wątpliwości w sprawie, na kanwie której Prokurator Generalny kieruje niniejszy wniosek, i nie jest objęta zarzutem wniosku. Należy jednak zwrócić uwagę na okoliczność podniesioną przez autora cytowanego komentarza do art. 267 TfUE, iż „Trybunał wielokrotnie podkreślał, że jedną z przesłanek dopuszczalności wydania orzeczenia prejudycjalnego jest to, aby organ zwracający się z pytaniem nie tylko był sądem, lecz także działał jako sąd – tzn. rozstrzygał spór (por. 138/80 *Borker*, pkt 4; 318/85 *Greis Unterweger*, pkt 4; C-111/94 *Job Centre*, pkt 9; C-134/97 *Victoria Film*, pkt 14; C-178/99 *Salzmann*, pkt 11-22). Nie wszystkie czynności dokonywane przez sądy, które zmierzają do wydania orzeczenia, mają charakter jurysdykcyjny. Tymczasem z brzmienia art. 267 wynika, że TSUE udziela odpowiedzi na pytanie, jeżeli "decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku". Przy czym pojęcie "wyrok" należy tutaj rozumieć w sposób autonomiczny – jako rozstrzygnięcie sporu” (*ibidem*). Zarazem cytowany autor podkreślił: „Z pewnością sądy nie mogą się zwracać do TSUE w postępowaniach, które w sposób oczywisty nie prowadzą do rozstrzygnięcia sporu” (*ibidem*), po czym dodał: „Zarówno z brzmienia art. 267, jak i z orzecznictwa TSUE wynika, iż wystąpienie z wnioskiem do Trybunału jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy orzeczenie prejudycjalne jest potrzebne "temu sądowi" (sądowi, który składa wniosek) do wydania "wyroku" (J. Pertek, *La pratique de renvoi préjudiciel en droit communautaire*, Paris 2001, s. 92 i 93; 338/85 *Pardini*, pkt 11). Wydaje się, że "wyrokiem" w rozumieniu tego przepisu jest także rozstrzygnięcie w przedmiocie interpretacji prawa krajowego, a nie tylko rozstrzygnięcie sporu pomiędzy stronami. Ważne, aby rozstrzygnięcia tego sądu były wiążące w

danej sprawie – tak jak ma to miejsce w przypadku zagadnień prawnych przekazywanych do SN lub do NSA (por. art. 390 § 2, art. 398¹⁷ § 2 k.p.c., art. 441 § 3 k.p.k. oraz art. 187 § 2 p.p.s.a.). Jedną bowiem z przesłanek, jakie muszą spełniać organy uprawnione do korzystania z procedury prejudycjalnej, jest to, że wydawane przez nie decyzje powinny być prawnie wiążące (318/85 *Greis Unterweiger*, pkt 2-4). Wydaje się jednak wskazane, aby w przypadku, w którym orzeczenie interpretacyjne jest wydawane w konkretnej sprawie, organ orzekający – zamierzając wystąpić do TSUE z pytaniem prejudycjalnym – wykorzystał proceduralną możliwość przejęcia sprawy do rozpoznania (np. art. 390 § 1 zd. 2, art. 398¹⁷ § 3 k.p.c., art. 441 § 5 k.p.k. oraz art. 187 § 3 p.p.s.a.). Przejęcie sprawy do rozpoznania nie stanowi jednak przesłanki dopuszczalności zwrócenia się z wnioskiem do TSUE” (*ibidem*).

W tym miejscu warto odnotować fakt, iż nawet w wyroku, na który powołuje się Sąd Najwyższy w postanowieniu o sygn. akt III UZP 4/18, to jest w wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., w sprawie C-64/16, TSUE stwierdził, że „odmowa wydania orzeczenia w przedmiocie pytania przedstawionego przez sąd krajowy jest możliwa między innymi wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym czy przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub gdy problem jest natury hipotetycznej” (pkt 23 cytowanego wyroku, wyrok dostępny na stronie internetowej TSUE). Wynika to z faktu, że „musi istnieć zależność pomiędzy pytaniem sądu krajowego a przedmiotem postępowania przed sądem krajowym. Innymi słowy, sąd krajowy stosuje w danym postępowaniu konkretną normę prawa unijnego, a jej wykładnia lub stwierdzenie (nie)ważności są niezbędne do wydania rozstrzygnięcia. Na powyższej podstawie przyjmuje się, że TSUE nie ma kompetencji do udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie, jeżeli wspomniana zależność nie zachodzi” (M. Szpunar, *op. cit.*), przy czym „[n]ajbardziej typowym

przykładem braku zależności między pytaniem sądu krajowego a przedmiotem postępowania przed sądem krajowym są sprawy, w których pytania mają charakter hipotetyczny. W sprawie C-286/88 *Falciola* sędzia włoski – stosując prawo unijne z zakresu zamówień publicznych – zapytał, czy mimo swej odpowiedzialności cywilnoprawnej za błędne rozstrzygnięcie pozostaje niezawisły w rozumieniu prawa unijnego. Trybunał słusznie uznał brak swojej kompetencji do udzielania odpowiedzi na to pytanie (por. J. Rideau, F. Picod, *Code des procédures juridictionnelles de l'Union européenne*, Paris 2002, s. 323 i n.)” (*ibidem*).

Istotne znaczenie ma dystynkcja między kompetencją TSUE z art. 267 TfUE a kompetencją tego Trybunału określoną w art. 258 TfUE. Warto przytoczyć pogląd M. Szpunara także i w tej kwestii. Autor ten stwierdził bowiem: „Najczęściej w sporach przed sądami krajowymi pojawia się wątpliwość, czy norma krajowa jest niezgodna z prawem unijnym i przez to nie może być stosowana. **W ramach procedury z art. 267, inaczej niż w postępowaniu o naruszenie traktatu z art. 258** (ze stosownymi wyjątkami, wynikającymi choćby z ograniczenia kompetencji Unii w niektórych obszarach – przypis własny), **rozstrzygnięcie o zgodności przepisów krajowych z prawem UE nie należy do kompetencji Trybunału. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest uprawniony jedynie do wykładni prawa unijnego** (podkreślenie własne), która powinna umożliwić sądowi krajowemu dokonanie oceny, czy konkretny przepis wewnętrzny jest zgodny z tym prawem (C-55/94 *Gebhard*).

W tym celu sąd krajowy składa wniosek o dokonanie wykładni, w którym nie wymienia konkretnej normy krajowej, lecz opisuje ją zgodnie ze stanem faktycznym. Dla przykładu, w sprawie C-19/92 *Kraus* chodziło o zgodność przepisów niemieckich, uzależniających możliwość posługiwania się stopniem akademickim uzyskanym w innym państwie członkowskim od

decyzji organu administracji, z d. art. 39 i 43 TWE. Wniosek powinien więc być sformułowany następująco: czy art. 39 i 43 TWE należy interpretować w ten sposób, że są one sprzeczne z wewnętrznym przepisem, który zabrania obywatelom państwa członkowskiego, posiadającym stopień akademicki uzyskany w innym państwie członkowskim, posługiwania się tym stopniem w swoim państwie bez zgody organu administracji? **Gdyby w sprawie *Kraus* sąd krajowy zapytał, czy § 2 ust. 2 ustawy o posługiwaniu się stopniami akademickimi nie może być zastosowany ze względu na sprzeczność z art. 39 i 43 TWE, TSUE nie byłby kompetentny do odpowiedzi na takie pytanie, ponieważ w świetle art. 267 Trybunał nie może decydować o zgodności prawa wewnętrznego z prawem unijnym** [podkreślenie własne] (ocena tego należy do sądu krajowego, przed którym toczy się spór) [należy w związku z tym zauważyć, że w sprawie o sygn. akt III UZP 4/18, w której SN skierował pytanie prejudycjalne, Sądowi pytającemu chodzi właśnie o taką ocenę polskich unormowań krajowych przez TSUE – przypis własny]. (...)

W uzasadnieniu wniosku prejudycjalnego należy przedstawić stan faktyczny i prawny toczącego się postępowania, na tle którego pojawiła się konieczność dokonania wykładni lub rozstrzygnięcia co do ważności prawa unijnego (podkreślenie własne). Trybunałowi jest to potrzebne, by udzielić sądowi krajowemu wyczerpujących informacji” (*ibidem*).

Art. 267 TfUE jest więc interpretowany w doktrynie i w orzecznictwie TSUE jako wymóg powiązania przedmiotu pytania prejudycjalnego z przedmiotem sprawy głównej zawisłej przed sądem krajowym, który takie pytanie formułuje, a powiązanie to przejawia się w tym, że odpowiedź w kwestii wykładni prawa unijnego lub ważności aktu organu (instytucji) Unii ma być niezbędna sądowi krajowemu do rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy.

Problem konstytucyjny, wzorce kontroli i zarzuty niekonstytucyjności

Problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie jest wydobywanie z zakwestionowanych przepisów przez najwyższy organ sądowy, i to orzekający w składzie powiększonym, treści normatywnych, których zakwestionowane unormowania nie zawierają, i potraktowanie tak zrekonstruowanych norm jako podstawy do pominięcia w procesie orzekania *in casu* regulacji ustawowych korzystających z domniemania konstytucyjności oraz do zawieszenia stosowania innych przepisów ustawowych, także objętych domniemaniem konstytucyjności, z ewidentnym i rażącym przekroczeniem kompetencji sądu.

Na wstępie konieczne jest ustalenie, czy fakt wydania przez Sąd Najwyższy postanowienia, przytoczonego na wstępie uzasadnienia niniejszego wniosku, można potraktować nie tylko jako jednorazowy akt stosowania prawa – dotknięty wadliwością – ale już jako ukształtowanie się takiej interpretacji prawa, którą można poddać ocenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia zgodności z ustawą zasadniczą.

Otóż przedmiotem kontroli konstytucyjności prawa jest norma prawna zakodowana w danej jednostce bądź jednostkach redakcyjnych, dlatego, ustalając przedmiot swojej kontroli, Trybunał Konstytucyjny powinien uwzględniać wypracowany w orzecznictwie danej gałęzi prawa pogląd sądów – tak aby dokonać kontroli normy prawnej o treści, która rzeczywiście występuje w obrocie prawnym. W wyroku z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, Trybunał stwierdził: *„Dokonyując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia praktykę rozumienia i stosowania zaskarżonego przepisu, jeżeli ma ona charakter:*

a) stały,

b) powtarzalny,

c) powszechny oraz

d) *determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu poddanego kontroli (zob. np. wyroki TK: z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; z 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121; z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; z 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163; z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107 oraz postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, okoliczność taka zachodzi w szczególności, jeżeli praktyka ukształtowała się wskutek działalności Sądu Najwyższego, którego uchwały – z racji mocy autorytetu i jego pozycji ustrojowej – są (powinny być) uwzględniane w judykaturze [podkreślenie własne] (zob. np. wyroki TK: z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24; z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82)” (OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165).*

Trybunał Konstytucyjny uznawał w szczególności normotwórczą rolę uchwał powiększonych składów Sądu Najwyższego, wskazując, na przykład w wyroku z dnia 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, iż „(...) szczególne znaczenie ma dominujące w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko, ugruntowane jednolitą linią orzeczniczą, że »jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju« (zob. przede

wszystkim wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82 oraz np. orzeczenia TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107, z 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163, z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3, z 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77). Trybunał Konstytucyjny uznaje tym samym, że normatywną treść przepisu nadawać może także praktyka jego stosowania. **Ukształtowany w procesie stosowania prawa określony sposób rozumienia przepisu odbiegać może dalece od literalnego brzmienia, jakie nadał mu prawodawca. Organy stosujące prawo, w tym przede wszystkim sądy, mogą w drodze wykładni prawa wydobywać z aktów normatywnych treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja. Z tej też racji Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne objęcie swą kognicją także takich treści normatywnych, które zostały niejako twórczo wyprowadzone z aktu normatywnego w drodze jego utrwalonej w sposób oczywisty wykładni** [podkreślenie własne]. Jednak w takiej sytuacji kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje – co oczywiste – orzeczeń sądowych czy też innych rozstrzygnięć organów stosujących prawo. Przedmiotem kontroli konstytucyjności jest treść, jaką przepisy prawa nabrały w drodze utrwalonej praktyki ich stosowania. [...] **równoznaczne z utrwaloną w sposób oczywisty praktyką stosowania przepisu jest dokonanie jego interpretacji przez »najwyższe instancje sądowe naszego kraju«.** Jeśli określony sposób rozumienia przepisu znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy uznać, że przepis ten nabrał takiej właśnie treści [podkreślenie własne] (zob. wyroki z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188).[...] Do kontroli w trybie pytania prawnego wystarczy, aby określone rozumienie przepisu znalazło jednoznaczny i autorytatywny wyraz

w orzecznictwie SN. Znamienny jest w tym zakresie wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, dotyczący konstytucyjności instytucji zasiedzenia w aspekcie wykładni przyjętej przez Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 31 stycznia 2002 r., sygn. akt III CZP 72/01 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). [...] W przypadku pytania prawnego [...] Trybunał Konstytucyjny może poddać kontroli określone rozumienie przepisu, które nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi i tym sposobem umożliwić ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie danej kwestii (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03). **Stanowisko to ma tym bardziej zastosowanie do kontroli abstrakcyjnej, której pierwszoplanowym celem jest zagwarantowanie interesu ogólnego (podkreślenie własne)**” (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81).

W niniejszej sprawie Prokurator Generalny kwestionuje konstytucyjność określonego rozumienia przepisów, przyjętego dopiero w jednym orzeczeniu, ale jest to – co ponownie należy podkreślić – orzeczenie najwyższej instancji sądowej wydane w powiększonym składzie. Nie jest to, co prawda, uchwała powiększonego składu SN, a jedynie – z formalnego punktu widzenia – jednostkowe rozstrzygnięcie, jednak, ze względu na ogólny kontekst, w jakim orzeczenie to zapadło, i – co jeszcze ważniejsze – jego przedmiot i treść, należy uznać, że stanowi ono próbę ukształtowania przez organ stosowania prawa zupełnie nowego jakościowo stanu prawnego – z pominięciem roli ustawodawcy, tak pozytywnego, jak i negatywnego (czyli Trybunału Konstytucyjnego), dodatkowo przy próbie zaangażowania Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wprost w ocenę zgodności polskiego prawa krajowego z prawem unijnym, do czego TSUE kompetencji nie posiada. Sędziowie Sądu Najwyższego, wydając postanowienie o zawieszeniu stosowania przepisów ustawy, a w rzeczywistości – o zawieszeniu jej obowiązywania, z pełną świadomością i wiedzą co do nielegalności takiej decyzji, przekroczyli swoje uprawnienia i dopuścili się bezprawnego działania

na szkodę interesu prywatnego i publicznego. Było to zachowanie w złym zamiarze, mające na celu wywołanie efektu „mrożącego” w sferze wykonania zapisów ustawy o Sądzie Najwyższym w zakresie obsady etatów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania tego najwyższego organu sądowego. Dlatego znaczenie owego – tylko z pozoru jednostkowego – rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego upoważnia Trybunał Konstytucyjny do oceny zgodności z polską ustawą zasadniczą treści normatywnych wydobytych w przedmiotowym postanowieniu powiększonego składu Sądu Najwyższego z unormowań wskazanych w *petitum* niniejszego wniosku.

Jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie Prokurator Generalny wskazuje:

- art. 1 Konstytucji RP w związku z preambułą Konstytucji w części odnoszącej się do zapewnienia działania instytucji publicznych rzetelności i sprawności,
 - art. 7 Konstytucji w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawnego i wywodzoną z tego artykułu zasadą pewności prawa oraz w związku z ustanowioną w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP zasadą, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej
- w odniesieniu do obu zakwestionowanych unormowań oraz
- określoną w art. 10 Konstytucji RP zasadę trójpodziału władz
 - sformułowaną w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP zasadę podległości sędziów w sprawowaniu swojego urzędu tylko Konstytucji oraz ustawom, w tym jej aspekcie, w jakim obejmuje podległość także ustawom – w odniesieniu do art. 755 § 1 k.p.c.

W doktrynie prawa konstytucyjnego i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się już pogląd o normatywności wstępu do

Konstytucji RP, przy czym Trybunał Konstytucyjny zwykle orzekał o zgodności badanego przepisu z konkretnym postanowieniem ustawy zasadniczej, odczytywanym „w związku” z preambułą (*vide* – L. Garlicki, M. Derlatka, komentarz do wstępu do Konstytucji, tezy 18 i 19, [w:] L. Garlicki, M. Zubik [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, Wstęp, art. 1 – 29*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 36 - 37).

Zgodnie z treścią art. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Jak wskazuje M. Piechowiak, w odniesieniu do normatywnej zawartości art. 1 Konstytucji, „rdzeń znaczeniowy terminu »dobro wspólne« wyznaczony jest przytoczonym w trakcie drugiego czytania określeniem, iż dobro wspólne to suma tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość, i polega ono przede wszystkim na poszanowaniu przyrodzonych praw oraz obowiązków osoby ludzkiej” (M. Piechowiak, komentarz do art. 1 Konstytucji, teza 59., [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1-86*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 174). „Dobrem wspólnym jest państwo rozumiane jako demokratycznie zorganizowana wspólnota upodmiotowionych obywateli, a nie tylko aparat państwowy, choćby i pojmowany najszerzej, jako całokształt (system) organów, urzędów i instytucji działających w imieniu i z upoważnienia zwierzchniej władzy państwowej (zob. wypowiedź P. Winczorka, „Biuletyn KKZN” nr XII, s. 89). (...) Dobrem wspólnym są przy tym instytucje władzy państwowej ujmowane nie statycznie, lecz w działaniu, pracujące według określonych demokratycznych procedur, zapewniających tzw. sprawiedliwość proceduralną, stanowiące przeto struktury złożone tak z elementów materialnych, jak proceduralnych (W. Osiatyński, *Uwagi na temat...*). Na tle Konstytucji RP szczególnie wyraziście rysują się podstawowe funkcje państwa określone w jej art. 5 jako strzeżenie jego niepodległości, nienaruszalności terytorium, zapewnienie wolności i praw obywatelskich oraz

bezpieczeństwa obywateli, piecza nad dziedzictwem narodowym oraz zagwarantowanie ochrony środowiska. Każda z tych funkcji jest nastawiona na ochronę i realizację jakiegoś dobra wspólnego, ponieważ zaś są to funkcje państwa – ujawniają i umacniają kolejny aspekt samego państwa jako dobra wspólnego (por. J. Oniszczyk, *Dobro wspólne jako...*, s. 186–187). (...) **Za dobro wspólne w pełni można uznać państwo, które jest zdolne do działania i wypełniania swoich podstawowych funkcji. Państwo niesprawne, nierealizujące jakiegokolwiek swojego zadania, traci swój walor jako »dobro«, a staje się ciężarem dla swoich obywateli. Zazwyczaj spotka się wówczas z odrzuceniem i nie zapewni integracyjnej ani regulacyjnej roli. Ustrojowe zadanie ciężące na wszystkich władzach, zapewnienia instytucjom publicznym »rzetelności i sprawności«, o czym wspomina wstęp do konstytucji, wiąże się z jeszcze jedną okolicznością. Państwo jest bowiem »pierwszym instytucjonalnym strażnikiem i gwarantem« trwania i rozwoju wartości, na których fundamencie zostało zorganizowane, a także realizacji wolności i praw człowieka [podkreślenie własne] (por. wyrok z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, pkt 3.2, (...) a także M. Zubik, »Wolność« a »prawo« (pięć hipotez o stosowaniu pojęć konstytucyjnych dotyczących praw człowieka), PiP 2015, z. 9, s. 17–18)” {Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 1 Konstytucji, teza 18, [w:] L. Garlicki, M. Zubik [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ...*, op. cit., s. 73 – 75}. Na podkreślenie zasługuje – wyeksponowany przez autora zacytowanego komentarza – związek art. 1 ustawy zasadniczej z preambułą Konstytucji w tym fragmencie, w którym ów wstęp do Konstytucji traktuje o zapewnieniu działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności.**

Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z przepisu tego można odczytać zasady państwa

demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego. Zasady te, połączone, tworzą ogólniejszą zasadę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, w której każda z trzech zasad elementarnych musi być wyjaśniana w powiązaniu i z uwzględnieniem pozostałych (*vide* – M. Zubik, komentarz do art. 2 Konstytucji, teza 7., [w:] L. Garlicki, M. Zubik [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ...*, *op. cit.*, s. 102). Należy podkreślić, iż niezależnie od tego, że z ogólnej zasady państwa prawnego wywiedziono szereg zasad szczegółowych, sama zasada ogólna ma walory normatywne. Jest przede wszystkim nakazem określonego działania, a zarazem wyznacza cel tego działania, jakim jest urzeczywistnienie wizji państwa prawnego (*vide* – *ibidem*, teza 19., s. 115). Jak stwierdzają W. Sokolewicz i M. Zubik w komentarzu do art. 2 Konstytucji, „[w]ydobywane i formułowane przez TK zasady pochodne (od zasady państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, dalej: państwa d.p.s. – przypis własny) były i są bardzo różnie określane i klasyfikowane w piśmiennictwie naukowym (...) W obecnej sytuacji uprawnione jest wyróżnienie dwóch zasad pochodnych od ogólnej zasady państwa d.p.s.: zasady zaufania (lojalności) – związana jest z nią zasada pewności prawa (...)” {W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2 Konstytucji, teza 15., [w:] L. Garlicki, M. Zubik [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ...*, *op. cit.*, s. 111 – 112}. Zdaniem tych samych autorów, [n]ajgłębszego uzasadnienia aksjologicznego zasadzie pewności prawa (łącznie z ochroną interesów w toku oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych) dostarczają takie wartości, jak godność i wolność jednostki, ujęte w odpowiednich przepisach konstytucji (zob. K 13/01 z 25 kwietnia 2001 r.). Pewność prawa ma bowiem gwarantować, z jednej strony, stabilność porządku prawnego w państwie, ale z drugiej, dawać obywatelowi pewność, że w oparciu o obowiązujące prawo może swobodnie kształtować swoje sprawy życiowe (zob. P 3/00 z 14 czerwca 2000 r.). Zasada pewności prawa, inaczej mówiąc, zapewnia obywatelom warunki sprzyjające trafnemu przewidywaniu

działań władz państwowych, stwarzając przewidywalność państwa prawnego w sferze prawotwórczej, ale też stosowania prawa (zob. K 9/92 z 7 września 1994 r.), co uzyskuje szczególne znaczenie praktyczne w sprawach daninowych (zob. K 13/01 z 25 kwietnia 2001 r.).

Pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny (P 3/00 z 14 czerwca 2000 r.)” [*op. cit.*, teza 34, s. 131 – 132].

Zasada państwa prawnego pokrywa się do pewnego stopnia z zasadą legalizmu, sformułowaną w art. 7 Konstytucji RP, określającą obowiązek działania organów władzy publicznej (a więc, oczywiście, także sądów) na podstawie i w granicach prawa. Legalizm stanowi więc jądro zasady państwa prawnego (*vide – ibidem*, teza 12., s. 109; podobnie B. Banaszak, teza 7. do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 32 – 33 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 68).

Na temat zasady legalizmu warto jeszcze przytoczyć niektóre poglądy P. Tulei. W ocenie tego autora, „przyjęcie, że działanie na podstawie prawa oznacza również wymóg działania na podstawie Konstytucji, stało się podstawą funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawnego” (komentarz P. Tulei do art. 7 Konstytucji, [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], *Konstytucja RP. Tom I. ...*, *op. cit.*, s. 302).

Odnosząc się do treści, wyrażonego w art. 7 Konstytucji, nakazu działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, P.

Tuleja stwierdził, że nakaz ten „ma szeroki zakres przedmiotowy. Wyraża on zarówno zasadę legalizmu w wąskim znaczeniu, nakaz działania na podstawie prawa, jaki i obowiązek przestrzegania prawa (zob. W. Sokolewicz, *Artykuł 7*, [w:] Garlicki, *Konstytucja*, t. 5, s. 3)” oraz że nakaz ten „adresowany jest do organów władzy publicznej. Pojęcie to na gruncie Konstytucji RP należy rozumieć szeroko. W jego zakres wchodzi organy państwa, inne organy władzy publicznej, które realizują władztwo publicznej. Trafnie określił to TK: >>Pojęcie «władzy publicznej» w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą... (wyr. z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256)<<”, a nadto, że „[a]dresatami art. 7 nie są obywatele oraz inne osoby będące podmiotami wolności lub praw wskazanych w rozdz. II Konstytucji RP” (*ibidem*, s. 303).

Następnie P. Tuleja przypomniał, iż „[w] doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się najczęściej, że art. 7 wyraża dwie zasady: legalizmu wymagającego działania na podstawie prawa oraz praworządności wymagającej przestrzegania prawa. (...) Warto jednak wskazać, że sformułowanie zawarte w tym przepisie nawiązuje do przyjętego w teorii prawa podziału na tzw. sądowe i kierownicze stosowanie prawa. Z pierwszym mamy do czynienia, gdy treść aktu organu władzy publicznej jest wyznaczona przez treść przepisów prawa materialnego, a organ dysponuje ograniczoną swobodą decyzyjną. Można powiedzieć, iż stosowanie prawa polega na >>ustalaniu skutków prawnych<< określonego stanu faktycznego. W drugim przypadku organ uzyskuje kompetencję do wydania aktu, którego treść jedynie w ogólnym zarysie została wyznaczona przez normy prawa materialnego. Tych typów stosowania prawa nie wiąże się jednak jednoznacznie z typem organów, które prawo stosują”, a następnie stwierdził, że działanie na podstawie prawa należy rozumieć szeroko, i przypomniał, iż „>>Pojęcie «działania» organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym

mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie «zaniechania» władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej» (wyr. z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256)” [ibidem, s. 305].

P. Tuleja podkreślił, że „[z] art. 7 Konstytucji RP wynika (...) obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz **zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania** (podkreślenie własne). Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie TK: >>stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać. << (wyr. z 14.6.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 660)” [ibidem].

Rozważając z kolei kwestię zawartego w art. 7 Konstytucji nakazu działania na podstawie i w granicach prawa, który „ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków”, P. Tuleja wskazał, że nakaz ten statuuje też domniemanie takiego działania, po czym stwierdził, iż „[d]omniemanie to jest jednak obalalne. W formach prawem przewidzianych może dojść do stwierdzenia, że organ władzy publicznej naruszył art. 7 Konstytucji RP. Należy jednak podkreślić, że przesłanki obalenia tego domniemania oraz jego skutki kształtowane są nie tylko przez art. 7, ale również przez inne zasady

konstytucyjne. Przede wszystkim przez zasadę zaufania obywateli do państwa. Powyższa konstatacja dotyczy działalności ustawodawcy, sądów, organów władzy wykonawczej i wszystkich pozostałych organów władzy publicznej”, a następnie przypomniał, że „[p]roblem obalenia domniemania działania na podstawie i w granicach prawa oraz skutków obalenia tego domniemania był rozważany przez TK w związku ze stwierdzeniem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu: >>Pewien zakres władzy dyskrecjonalnej po stronie organów orzekających (a w rzeczywistości – osób sprawujących tę funkcję) oraz konstytucyjna gwarancja niezawisłości (tj. wolności od wpływów zewnętrznych i prawa do działania w zgodzie z własnym sumieniem) są niezbędne, by niedoskonały system prawa mógł funkcjonować jako kompletny i stanowić «sprawiedliwe» oraz skuteczne narzędzie wygaszania konfliktów społecznych. Z punktu widzenia jednostki wartości te są niezbędne do realizacji jej konstytucyjnego prawa do uzyskania orzeczenia, wydanego w jej sprawie przez niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji, por. też Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 221; tenże, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 6, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 830). (...) Zdaniem Trybunału, dyskrecjonalna władza sędziego – w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy – jest legitymowanym, realnie koniecznym narzędziem rozstrzygania sporów i podlega ochronie (art. 178 Konstytucji). Dlatego, choć odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej jest w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji postrzegana jako odpowiedzialność odpersonalizowana, mająca rekompensować uszczerbek wyrządzony w związku z funkcjonowaniem określonej struktury (por. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, «Państwo i Prawo» z. 4/1999, s. 8), to w przypadku odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy sądowniczej nie sposób ignorować specyficznej sytuacji osób pełniących

funkcję organów jurysdykcyjnych, ukształtowanej przez dedykowany im specjalnie katalog praw i obowiązków. (...) Choć przesłanki skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem – jako procesowego środka nadzwyczajnego – mogą i winny podlegać wykładni zważającej (tak też P. Lewandowski, Glosa do wyroku TK z 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, «*Monitor Prawniczy*» nr 24/2010, s. 1367), Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że **wypracowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojęcie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem nie wprowadza szczególnej postaci bezprawności. Jest to bezprawność «kwalifikowana» jedynie w tym znaczeniu, że wiąże się z pogwałceniem norm adresowanych do organów sądowych i regulujących proces orzekania** (podkreślenie własne). Naruszenie przepisów prawa normujących dany stosunek prawny (tzw. bezprawność obiektywna), jest wówczas następstwem i pochodną pierwotnego naruszenia (bezprawności judykacyjnej). To w takich właśnie wypadkach orzeczenie kończące postępowanie nie daje się obronić. **Kwalifikowana, rażąca, oczywista niezgodność orzeczenia z prawem pojawia się w razie** (podkreślenie własne) nadużycia dyskrejonalnej władzy sądu, przekroczenia granic swobody decyzyjnej, czy **pogwałcenia podstawowych metod wykładni, pozostając jednak «niezgodnością z prawem», o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji** (podkreślenie własne). Rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie wymagało właściwej identyfikacji norm, których organy władzy sądowniczej są obowiązane przestrzegać w zakresie swojej działalności (tj. przy wydawaniu orzeczeń), pod rygorem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa<< (wyr. z 27.9.2012 r., SK 4/11, OTK-A 2012, Nr 8, poz. 97). **Wyrok ten podkreśla rolę reguł wykładni w procesie stwierdzania działania na podstawie i w granicach prawa** (podkreślenie własne)” [*ibidem*, s. 305-307].

W końcowym fragmencie komentarza do art. 7 Konstytucji P. Tuleja zwrócił uwagę, że „**[w]yrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada jest elementem składowym zasady państwa prawnego** (podkreślenie własne). Związek zasady praworządności z zasadą państwa prawnego ma charakter wielopłaszczyznowy: po pierwsze – zasada państwa prawnego stanowi uzasadnienie obowiązywania zasady praworządności, w szczególności wskazuje wartości stanowiące *ratio* art. 7, po drugie – stanowi podstawę określenia skutków naruszenia art. 7 przez organy władzy publicznej” (*ibidem*, s. 307).

Art. 8 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o niej samej, stwierdzając, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”.

P. Tuleja, podkreślając szczególną moc Konstytucji, stwierdził, iż „**[u]żyte w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP sformułowanie, w myśl którego Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza, że wszystkie akty prawne powinny być zgodne z Konstytucją RP. Dotyczy to aktów stanowienia i stosowania prawa. Nakaz zgodności obejmuje też faktyczne działania organów władzy publicznej podejmowane na podstawie i w granicach prawa** (podkreślenie własne). W odniesieniu do organów stanowiących prawo zasada nadrzędności Konstytucji RP oznacza zakaz stanowienia norm prawnych niezgodnych z Konstytucją RP oraz nakaz konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. W pierwszej kolejności art. 8 ust. 1 adresowany jest do ustawodawcy” oraz że „naruszenie przez ustawodawcę zakazu stanowienia przepisów niezgodnych z Konstytucją RP nie oznacza ich nieważności, nie powoduje ich automatycznej derogacji, **nie uzasadnia stwierdzenia takiej derogacji przez organ stosujący prawo** (podkreślenie własne). Uzasadnia natomiast wszczęcie postępowania prowadzącego do stwierdzenia przez TK hierarchicznej zgodności norm. Uzasadnienie to wynika

zarówno z właściwości norm konstytucyjnych oraz sposobu formułowania ocen o hierarchicznej niezgodności, jak i z zasad ustrojowych. Konsekwencją tak rozumianej zasady nadrzędności Konstytucji RP jest sposób ukształtowania kompetencji TK, charakteru i skutków jego orzeczeń. Szczególna moc Konstytucji RP stanowi źródło powszechnie obowiązującego charakteru wyroków TK oraz skutków tych wyroków polegających na derogacji niekonstytucyjnych norm.

Zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją RP stanowi tzw. **negatywny aspekt zasady nadrzędności** (podkreślenie własne). Zasada ta ma również **aspekt pozytywny** (podkreślenie własne), wyrażający się nakazem konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. Nakaz ten również skierowany jest przede wszystkim do ustawodawcy.

Brak regulacji konstytucyjnej oznacza swobodę ustawodawcy w stanowieniu prawa oraz sposobie regulacji danej materii. Konstytucja RP w wielu przepisach odsyła wprost do regulacji ustawowej lub konieczność takiej regulacji wynika pośrednio z jej przepisów. (...) **Zasada nadrzędności Konstytucji RP jest również skierowana do organów stosujących prawo, w szczególności do sądów** (podkreślenie własne)” (P. Tuleja, komentarz do art. 8 Konstytucji, tezy: 18 – 26, [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], *Konstytucja RP. Tom I ...*, op. cit., s. 313-316), **które w przypadku powzięcia wątpliwości co do niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją są zobowiązane do uruchomienia procedury pytań prawnych do TK (art. 193 Konstytucji).**

W niniejszej sprawie szczególnie istotny jest ten aspekt nadrzędności Konstytucji w polskim systemie prawnym, który odnosi się do relacji prawo krajowe – prawo Unii Europejskiej

„Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na ten temat w wielu orzeczeniach, a zwłaszcza w wyrokach dotyczących Traktatu akcesyjnego (zob. wyrok sygn. K 18/04) i Traktatu z Lizbony (zob. wyrok K 32/09).

Konstytucja RP zachowuje nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach”. Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Wskazane stanowisko znalazło również potwierdzenie w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony (sygn. K 32/09). Tezę tę, sformułowaną w kontekście relacji Konstytucji do traktatów należy odnieść także do relacji do aktów instytucji unijnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). W orzeczeniu tym podkreślono: „Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia, z jednej strony, badania zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z traktatami, czyli prawem pierwotnym Unii, a z drugiej strony, badania ich zgodności z Konstytucją. Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń unijnych z traktatami jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a o zgodności z Konstytucją – Trybunał Konstytucyjny” (ibidem), jako że <także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa” w odniesieniu do polskiej Konstytucji>. Warto też odnotować wyraźny pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że <[w]ykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma

swoje granice. Nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję> (op. cit.).

Przykładem – i zarazem dowodem – obowiązywania w praktyce zasady nadrzędności Konstytucji RP w polskim porządku prawnym jest rozwiązanie sytuacji, w której Polska – przystępując do Unii Europejskiej na zasadach i warunkach określonych w Traktacie akcesyjnym (tak zwany Traktat ateński z dnia 16 kwietnia 2003 r., Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864 załącznik) – została związana między innymi postanowieniami dotyczącymi wspólnej waluty. Otóż – zgodnie z art. 4 Traktatu akcesyjnego – „[k]ażde z nowych Państw Członkowskich uczestniczy w unii gospodarczej i walutowej z dniem przystąpienia jako Państwo Członkowskie objęte derogacją w rozumieniu artykułu 122 Traktatu WE”. Art. 3 ust. 4 TUE zawiera następującą regulację: „4. Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro.”. To postanowienie traktatowe stanowi bardzo mocną podstawę do wprowadzenia w naszym kraju euro w miejsce pieniądza polskiego. Jednak Konstytucja RP stanowi, że centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski i to temu bankowi przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej, w związku z czym NBP odpowiada za wartość polskiego pieniądza (*vide* – art. 227 ust. 1 Konstytucji). Taki stan prawny oznacza, że dopóki polska ustawa zasadnicza nie zostanie zmieniona, wspólna waluta europejska nie będzie mogła stać się polskim pieniądzem, a stan wspomnianej derogacji będzie się utrzymywał. Żadna regulacja prawa unijnego nie przewiduje bowiem zawieszenia obowiązywania przepisów krajowych w tym zakresie, nawet jeżeli – tak jak w przypadku Polski – wręcz uniemożliwiają one wykonanie zobowiązania traktatowego. Żaden organ Unii nie został w taką kompetencję wyposażony. A polski Sąd Najwyższy zdecydował się na zawieszenie – jak to już zostało wcześniej podkreślone w niniejszym wniosku – *de facto* obowiązywania

polskiej ustawy, i to nie tylko bez żadnej podstawy prawnej do takiego postąpienia, ale i bez jakichkolwiek faktycznych podstaw do formułowania pod adresem owej regulacji ustawowej zarzutu sprzeczności z prawem unijnym.

Art. 10 Konstytucji RP ustanawia trójpodział władzy w Polsce. Przepis ten ma następującą treść:

„Art. 10. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.”.

W <czysto formalnym rozumieniu zasada podziału władzy oznacza – po pierwsze – uznanie „ustawodawstwa”, „wykonawstwa” oraz „sądownictwa” **jako trzech podstawowych (zasadniczych) przejawów działania** (funkcji lub „prawnych sfer działania państwa”) **władzy publicznej** oraz – po drugie **trzech odrębnych (niezależnych) grup organów państwowych**. Wyodrębnianie – doktrynalnie czy także normatywnie – tych trzech (bądź więcej lub mniej) funkcji, jak również trzech grup organów dopóty nie może być jednak utożsamiane z przyjęciem zasady „podziału władzy”, dopóki nie nastąpi przypisanie każdej z poszczególnych grup organów jednej tylko funkcji władczej i dopóki nie wprowadzi się pewnego minimalnego stopnia wzajemnej niezależności tak skonstruowanych grup organów od siebie> (P. Sarnecki, komentarz do art. 10 Konstytucji, teza 5, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ...*, *op. cit.*, s. 332). Na szczególną uwagę – ze względu na przedmiot niniejszego wniosku – zasługuje <koncepcja „**minimum wyłączności kompetencyjnej**” każdej z trzech władz – minimum, decydującego o zachowaniu swej „istoty” czy nawet „zasadniczej istoty” (tak w wyroku TK

z 22 listopada 1995 r., K 19/95) przez każdą z trzech analizowanych grup organów. Koncepcja ta została zademonstrowana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 1994, K 6/94, potwierdzona i rozwinięta w wyroku z 22 listopada 1995, K 19/95. Oznacza ona, że spośród wielu możliwych do wyobrażenia kompetencji, wyrażających realizację każdej z trzech funkcji, istnieją takie, które posiadają charakter – w opozycji do określeń użytych wyżej w uwadze 11 do art. 10 – kompetencji „pierwszorzędnych, zasadniczych, głównych, funkcjonujących we właściwym nurcie działania”, jednym słowem – „niewyjątkowych”. Pozbawienie ich realizacji przez tę władzę, do której one materialnie przynależą i przekazanie do realizacji przez inną – oznaczałoby ingerencję w istotę danej władzy i niedopuszczalne uszczuplenie owej istoty. Nasilenie się takich ingerencji mogłoby nawet oznaczać utratę przez całą grupę organów, jednej z trzech tu analizowanych „władz”, charakteru organów tej właśnie „władzy”, nawet jeśli pozostawałyby w ich dyspozycji pewne kompetencje poboczne, a nawet jeśliby dysponowały one, w większej mierze, kompetencjami charakterystycznymi dla realizacji innej funkcji (władzy w aspekcie funkcjonalnym). Koncepcja ta została przejęta przez polski TK z doświadczeń niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok K 19/95).

Koncepcja ta operuje, co oczywiste, pojęciami generalnymi i wartościującymi. Stąd też próby określenia tego „minimum wyłączności kompetencyjnej” będą do pewnego stopnia subiektywne, a zasadnicza rola będzie tu przypadać precedensom ujmowanym zwłaszcza w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego (tak np. w powołanym wyroku K 6/94, choć tylko w charakterze *obiter dictum*. Trybunał stwierdził tam, że **do minimum wyłączności kompetencyjnej parlamentu należy „wyłączność stanowienia ustaw o nieograniczonym w zasadzie zakresie przedmiotowym”** (podkreślenie własne); w wyroku z 25 maja 1998 r., U 19/97, TK stwierdził z kolei, że „w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz (...)

parlament nie może w dowolnym zakresie «cedować» funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej») [*ibidem*, teza 16, s. 345 – 346].

Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż „[w] literaturze szeroko reprezentowane jest podejście, zakładające ścisły związek pomiędzy zasadą podziału władzy a zasadami wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP, tj. zasadą państwa demokratycznego i zasadą państwa prawnego (najczęściej zasady te łączy się w jedną zasadę demokratycznego państwa prawnego, ale niektórzy omawiają je odrębnie, choć dostrzegają zachodzący pomiędzy nimi związek – zob. *P. Sarnecki*, *Ogólna charakterystyka państwowości*, s. 71–75). Stwierdza się np., że podział władz leży "u podstaw współczesnego konstytucjonalizmu demokratycznego" (*Banaszak*, *Konstytucja*, 2009, s. 82, Nb 1), zasada ta "jest pierwszą konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego" w zakresie konstytucyjnej regulacji ustroju państwa (*P. Sarnecki*, *Artykuł 10*, w: *Garlicki*, *Konstytucja*, t. 5, uw. 2, s. 1) czy też jest "współistotna pryncypiom demokratycznego państwa prawnego" (*R. Piotrowski*, *Zasada podziału władz*, s. 114 i cyt. tam literatura). Również TK w powoływanym już orzec. z 19.6.1992 r. (U 6/92, OTK 1992, Nr 1, poz. 13) uznał, że elementem demokratycznego państwa prawnego jest podział władzy" (*M. Pach*, *P. Tuleja*, komentarz do art. 10 Konstytucji, teza 31, [w:] *M. Safjan*, *L. Bosek* [red.], *Konstytucja RP. Tom I ...*, *op. cit.*, s. 343).

Art. 178 Konstytucji RP stanowi w ust. 1, że „[s]ędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest ta zasada w aspekcie, w jakim statuuje podległość sędziów nie tylko ustawie zasadniczej, ale i ustawom zwykłym.

Podległość sędziego Konstytucji i ustawom należy rozumieć jako obowiązek podporządkowania się zawartym w tych – obowiązujących – aktach

prawnych normom prawnym, interpretowanym na podstawie powszechnie przyjmowanych reguł wykładni przepisów prawnych (*vide* – P. Wiliński, P. Karlik, Komentarz do art. 178 Konstytucji, teza 53., [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87 – 243*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 1017).

W orzecznictwie konstytucyjnym i w doktrynie zwraca się uwagę na rozumienie tej zasady w kontekście art. 8 Konstytucji, który – w ust. 1 – ustanawia Konstytucję najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto – w ust. 2 – wprowadza zasadę bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. W tym miejscu należy przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wydanego w pełnym składzie Trybunału, z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P. 4/99, w którym to judykacie Trybunał stwierdził: *„W żadnym wypadku podstawą odmowy zastosowania przez sąd przepisów ustawowych obowiązujących w dniu otwarcia spadku nie może być zasada bezpośredniego stosowania konstytucji (art. 8 ust. 2 konstytucji). Bezpośredniość stosowania konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą konstytucję. Art. 188 konstytucji zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy. Domniemanie zgodności ustawy z konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyrok SN z 25 sierpnia 1994 r., I PRN 53/94, OSNAPiUS 1994, z. 11, poz. 179, wyrok NSA z 27 listopada 2000 r., II SA/Kr 609/98).*

Istotnym elementem modelu kontroli zgodności ustaw z konstytucją, przyjętego w polskiej konstytucji za wzorem innych państw europejskich, jest uregulowana w art. 193 instytucja pytania prawnego. Regulacji opartej na art. 188 i 193 konstytucji, interpretowanych w świetle wyrażonej w art. 2 konstytucji zasady państwa prawnego, nie wyłącza przewidziana w art. 178 ust. 1 konstytucji podległość sędziów konstytucji i ustawom. Przepis ten nie wypowiada się bezpośrednio na temat rozstrzygania kolizji między konstytucją i ustawą, dopełnia on natomiast regulację przewidzianą w art. 193 konstytucji, ustanawiając powinność skorzystania z przyznanej w tym przepisie możliwości w każdym przypadku, gdy sąd orzekający dojdzie do przekonania, że norma stanowiąca podstawę orzekania jest sprzeczna z konstytucją. Sądy nie są także wyłączone spod wyrażonej w art. 190 ust. 1 konstytucji zasady, w myśl której orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego przysługuje moc powszechnie obowiązująca” [OTK ZU nr 1(39)/2001, poz. 5].

Powyższy pogląd Trybunału Konstytucyjnego został powtórzony w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00 [vide – OTK ZU nr 8(46)/2001, poz. 256].

W cytowanym już komentarzu do art. 178 Konstytucji jego autorzy potwierdzili, iż „[n]ależy uznać za prawidłowe stanowisko, że także na gruncie określonego w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP obowiązku podległości Konstytucji i ustawom sędziowie w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie są uprawnieni do odmowy stosowania przepisów ustawy w przypadku powzięcia wątpliwości o ich niezgodności z Konstytucją [szczegółowa analiza zob. *L. Garlicki*, Artykuł 178, w: *Garlicki*, Konstytucja, t. 4, s. 14 i n.; *B. Naleziński*, w: *P. Sarnecki* (red.), Prawo konstytucyjne, 2002, s. 393]. W takim przypadku są oni jednocześnie zobowiązani do uruchomienia przewidzianej specjalnie w tym celu procedury pytań prawnych do TK (art. 193 Konstytucji RP) (*M. Wiącek*, Pytanie prawne, s. 412). Podobnie należy traktować możliwość kontrolowania umów międzynarodowych, które na mocy

art. 91 ust. 2 mają pierwszeństwo przed ustawami” (P. Wiliński, P. Karlik, *op. cit.*, teza 62., s. 1019). Trzeba jeszcze dodać, że to samo odnosi się do kontroli zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie – także i w tym wypadku obowiązuje wyłączność kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 2 Konstytucji RP), a unijne traktaty są właśnie takimi umowami.

Również P. Tuleja stwierdził, że „bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może być rozumiane jako upoważnienie sądów do odmowy zastosowania przepisów obowiązującej ustawy, zamiast skierowania odpowiedniego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego” (P. Tuleja, komentarz do art. 8 Konstytucji, teza 39., [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], *Konstytucja RP. Tom I ...*, *op. cit.*, s. 323).

Sprzeczność wskazanego w *petitum* niniejszego wniosku rozumienia art. 755 § 1 k.p.c. z omówionymi wyżej wzorcami kontroli jest oczywista.

Analiza tego przepisu procedury cywilnej nie daje żadnych podstaw do wywodzenia z niego uprawnienia do pominięcia przez którykolwiek sąd, także Sąd Najwyższy, reguł ustalania właściwości sądu do udzielenia zabezpieczenia, a wykładnia prowadząca do takiego rezultatu musi zostać uznana za całkowicie arbitralną, a więc sprzeczną z zasadą legalizmu będącą istotnym elementem (zdaniem jednego z cytowanych w niniejszym wniosku komentatorów – jądrem) zasady państwa prawnego. Jest to bowiem wykładnia sprzeczna nie tylko z literalnym brzmieniem przepisu, ale i z rezultatami wykładni systemowej, jako że założeniem systemowym jest pozbawienie Sądu Najwyższego możliwości udzielania zabezpieczenia, co wprost wynika z art. 734 k.p.c. Owa arbitralna wykładnia prowadzi też do innego naruszenia zasady legalizmu, a mianowicie do przypisania sobie przez Sąd Najwyższy

kompetencji wbrew woli ustawodawcy, co jest sprzeczne z zasadą związania sędziów w sprawowaniu urzędu obowiązującymi ustawami.

Przestrzeganie zasad wynikających z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji wymaga też, by, stosując prawo unijne, będące elementem krajowego porządku prawnego, nie wydobywać z owego prawa Unii Europejskiej treści, na związanie którymi Rzeczpospolita Polska zgody nie wyraziła. Działanie na podstawie i w granicach prawa to także stosowanie prawa unijnego (pierwotnego i pochodnego) zgodnie z jego utrwalonym znaczeniem, znanym w momencie związywania się tym prawem przez Rzeczpospolitą Polską i akceptowanym w procesie jego stosowania, tym bardziej że to znaczenie jest akceptowane w orzecznictwie unijnym i w doktrynie. Tak więc kierowanie do TSUE pytania prejudycjalnego w kwestiach niemających znaczenia dla sprawy rozstrzyganej przez pytający sąd krajowy nie tylko oznacza próbę nadania nowej treści art. 267 TfUE, ale i naruszenie obowiązku działania na podstawie i w granicach tego unormowania. Jest to szczególnie niebezpieczne z powodu zasygnalizowanej wyżej bezpośredniej skuteczności tego przepisu. Uzasadnienie postanowienia SN z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie o sygn. akt III UZP 4/18 dobitnie świadczy o tym, że wątpliwości pytającego Sądu dotyczą nie prawa unijnego, które należy zastosować w zawisłej przed tym Sądem sprawie, lecz stosunku pracy sędziów pytającego Sądu, i to nie tylko zasiadających w składzie rozpoznającym tę konkretną sprawę. Już choćby porównanie opisu stanu faktycznego i prawnego sprawy, w której skierowano pytania prejudycjalne do TSUE, i opisu sytuacji wspomnianych sędziów Sądu Najwyższego świadczy o tym, co jest istotne dla Sądu pytającego. Szczególne znaczenie mają w tym względzie punkty 31 i 32 uzasadnienia przedmiotowego postanowienia, w których wprost mowa jest o rzekomej konieczności wstrzymania stosowania przepisów krajowych, w stosunku do których istnieją – zdaniem Sądu zadającego pytanie prejudycjalne – wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym.

Sąd Najwyższy, kierując pytanie prejudycjalne w sprawie III UZP 4/18, jednocześnie zastosował zabezpieczenie (co – jak już podkreślono – *per se* stanowi działanie bez podstawy prawnej i opiera się na sprzecznej z Konstytucją wykładni art. 755 § 1 k.p.c.), które nie dotyczy roszczenia dochodzonego we wskazanej sprawie, co jest sprzeczne z istotą instytucji zabezpieczenia. Na dodatek jako sposób zabezpieczenia wybrano – także sprzeczne z Konstytucją – zawieszenie stosowania przepisów obowiązującej ustawy, korzystającej z domniemania konstytucyjności, i to nawet bez zainicjowania – prawnie dopuszczalnej i właściwej w takiej sytuacji – procedury kontroli ustawy, a przecież istnieje mechanizm badania kontroli zgodności ustaw nie tylko z Konstytucją, ale i z umowami międzynarodowymi określonego rodzaju, o których mowa w art. 188 pkt 2 polskiej ustawy zasadniczej.

Zarazem należy mieć na uwadze to, że jakiegokolwiek obejście regulacji ustawowej (poprzez odmowę jej zastosowania, nadanie jej treści niezgodnej z wolą ustawodawcy, nie mówiąc już o próbie wymuszenia na innych organach państwa niestosowania obowiązującej ustawy) oznacza nie tylko działanie z naruszeniem wymogów państwa prawa i pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą legalizmu, ale także podważa nadrzędną rolę Konstytucji w systemie prawa Rzeczypospolitej. Na wzajemny związek wspomnianych zasad zwracają uwagę komentatorzy, których poglądy przytoczono w niniejszym wniosku. Tym samym, także kwalifikacja naruszeń każdej z owych zasad powinna ów związek uwzględniać, co uczyniono w niniejszym wniosku.

Należy też zwrócić uwagę na trudne do wytłumaczenia połączenie treści piątego pytania prejudycjalnego i rozstrzygnięcia zawartego w części III sentencji omawianego postanowienia. Oto bowiem Sąd Najwyższy z jednej strony pyta TSUE, czy wskazane unormowania traktatowe należy rozumieć w ten sposób, iż „sąd krajowy musi mieć uprawnienie do zawieszenia z urzędu stosowania przepisów krajowych godzących w zasadę nieusuwalności sędziów

w odniesieniu do wszystkich sędziów objętych zakresem zastosowania tych przepisów?”, a z drugiej – samodzielnie, bez oczekiwania na odpowiedź Trybunału, zawiesza stosowanie owych przepisów krajowych, podając w podstawie prawnej tego rozstrzygnięcia nie tylko przepisy krajowe, ale i normy traktatowe.

W tym miejscu konieczne jest przypomnienie poglądu o braku dopuszczalności takiego sposobu zabezpieczenia w polskim porządku prawnym, który to pogląd został sformułowany przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu – wydanym w pełnym składzie Trybunału – z dnia 4 października 2006 r., sygn. akt K 31/06. Orzeczeniem tym Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku grupy posłów o „zabezpieczenie powództwa” na podstawie art. 187 § 2 w związku z art. 730, art. 732 oraz art. 755 k.p.c., a także w związku z art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, złożonego wraz z wnioskiem z dnia 11 września 2006 r. o zbadanie zgodności ustawy z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 159, poz. 1127) z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

W uzasadnieniu tego judykatu znalazły się między innymi takie stwierdzenia Trybunału: *<Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przepisy kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym (art. 730 w związku z art. 732 i art. 755 k.p.c.) nie mają zastosowania do zabezpieczenia w związku z wspomnianym wnioskiem grupy posłów, dotyczącym kontroli konstytucyjnej ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.*

Wnioskodawca wnosi o zakazanie komisjom wyborczym stosowania zaskarżonych przepisów ustawy z 6 września 2006 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zabezpieczenie, o które wnosi wnioskodawca dotyczy materii

szczególnej z zakresu prawa publicznego, do którego nie mają zastosowania wskazane przez wnioskodawcę przepisy kodeksu postępowania cywilnego o zabezpieczeniu powództwa. Wydanie przez Trybunał decyzji zabezpieczającej, zakazującej stosowania przez komisje wyborcze zaskarżonych przepisów ustawy z 6 września 2006 r., przed merytorycznym rozstrzygnięciem wniosku – nie jest też możliwe ze względu na brak regulacji prawnej przyznającej Trybunałowi kompetencje do zabezpieczenia wniosku w drodze zakazania stosowania zaskarżonych przepisów przed merytorycznym rozpoznaniem wniosku. **Ani przepisy Konstytucji ani żadne przepisy ustawowe nie dają Trybunałowi kompetencji do nakazania komisjom wyborczym określonych zachowań polegających na niestosowaniu przepisów ustawy korzystającej z domniemania konstytucyjności** (podkreślenie własne).

Trybunał zwraca uwagę, że na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie istnieje regulacja szczególna, która umożliwiałaby „zawieszenie” stosowania zaskarżonych przepisów do czasu orzeczenia o ich konstytucyjności lub niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje możliwość wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia tymczasowego w związku z toczącym się przed Trybunałem postępowaniem w sprawie skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał może wydać „postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie”, której dotyczy skarga konstytucyjna, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować skutki nieodwracalne, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego lub, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego. Regulacja ta ma zastosowanie w sprawach skarg konstytucyjnych i polega na wstrzymaniu wykonania konkretnego rozstrzygnięcia wydanego w indywidualnej sprawie, a nie na zawieszeniu stosowania przepisów prawa

objętych badaniem konstytucyjności. Regulacja ta nie odnosi się więc do rozpatrywanego wniosku o zabezpieczenie> (OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 135).

Powyższy pogląd Trybunału Konstytucyjnego zachowuje w pełni aktualność, choćby ze względu na brak zmiany stanu prawnego w tym zakresie. Wykładnia art. 755 § 1 k.p.c., zaprezentowana w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt III UZP 4/18, najwyraźniej zmierza do takiej zmiany – poprzez przyjęcie określonego rozumienia wskazanego unormowania. Ale zmiany takiej może dokonać jedynie ustawodawca, a właściwie – ustrojodawca w ustawie zasadniczej, jako że byłoby to odstępstwo od zasad ustanowionych wprost w Konstytucji i nieprzewidujących odstępstw wprowadzanych ustawami zwykłymi. W tej sytuacji rozumienie owego przepisu procedury cywilnej, przyjęte przez Sąd Najwyższy, prowadzi – wobec braku odpowiednich unormowań w ustawie zasadniczej – do wydobywania z analizowanego przepisu zawartości normatywnej sprzecznej z Konstytucją RP. Trzeba też mieć na uwadze możliwe konsekwencje przyjęcia punktu widzenia Sądu Najwyższego o dopuszczalności zawieszania przez sądy krajowe stosowania przepisów obowiązujących ustaw korzystających z domniemania konstytucyjności. Akceptacja takiego poglądu rodziłaby niebezpieczeństwo chaosu prawnego, a nawet wręcz erozji systemu prawa w Rzeczypospolitej, w następstwie orzeczeń różnych sądów zawieszających stosowanie rozmaitych regulacji w poszczególnych sferach życia ludzi i funkcjonowania państwa, na przykład w sferze podatkowej rzutującej na stabilność finansów publicznych. To z kolei mogłoby zagrozić podstawom bytu społeczeństwa zorganizowanego w państwo. Taki stan rzeczy w oczywisty sposób rujnuje zasadę pewności prawa.

Nadanie takiej treści normatywnej art. 755§ 1 k.p.c., jaką w swoim postanowieniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt III UZP 4/18, wydobyl z tego przepisu Sąd Najwyższy, oznacza wejście tego organu władzy sądowniczej w kompetencje władzy ustawodawczej. W polskim porządku

prawnym żaden sąd jako organ wymiaru sprawiedliwości nie posiada kompetencji kreowania instrumentów prawnych nieprzewidzianych w ustawie. W konsekwencji, rozumienie art. 755 § 1 k.p.c. w sposób pozwalający na zastosowanie zabezpieczenia, polegającego na odmowie bądź wstrzymaniu stosowania prawa, oznacza wykreowanie zupełnie nowej treści normatywnej, a w konsekwencji wkroczenie w sferę kompetencji władzy ustawodawczej – sferę stanowienia, a nie stosowania prawa. Co więcej, przyznanie sobie przez sąd takiego instrumentu procesowego oznacza ingerencję w sferę określonych w ustawie zasadniczej kompetencji innych konstytucyjnych organów władzy publicznej. „Odrębność” władzy sądowniczej wyznacza niemożność ingerencji tej władzy w zakres kompetencji innych władz – ustawodawczej i wykonawczej – poprzez „dopełnienie” norm ustawowych, polegające na wykreowaniu instrumentu uniemożliwiającego w istocie tym ostatnim realizację ich kompetencji. Tak zwany monopol kompetencyjny sądownictwa odnosi się jedynie do jego funkcji konstytucyjnych wyraźnie i wprost zastrzeżonych dla władzy sądowniczej w Konstytucji RP. Separacja władzy sądowniczej powinna być traktowana zarówno pozytywnie, jak i negatywnie. Stanowisko Sądu Najwyższego to w istocie przekreślenie zasady trójpodziału władz, a w rezultacie podważenie fundamentów ustrojowych demokratycznego państwa prawnego.

Próba uzyskania potwierdzenia takiej kompetencji polskiego Sądu Najwyższego w orzeczeniu prejudycjalnym TSUE, i to z ewidentnym pogwałceniem zasad kierowania odesłań prejudycjalnych, jest szczególnie niebezpieczna dla polskiego porządku prawnego. Prokurator Generalny, mający w swoich ustawowych zadaniach – wraz z całą prokuraturą – strzeżenie praworządności (*vide* – art. 2 ustawy – Prawo o prokuraturze), nie może przejść obojętnie obok tak jaskrawego naruszenia Konstytucji RP i musi skorzystać ze swojego – określonego wprost w polskiej ustawie zasadniczej –

uprawnienia do zainicjowania kontroli konstytucyjności treści normatywnych wydobytych przez Sąd Najwyższy z zakwestionowanych przepisów.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.



Zbigniew Ziobro