



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 13/19
BAS-WAK-927/20

Warszawa, 25 maja 2020 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego Izba Cywilna z 25 marca 2019 r. rozpoznawanej pod sygnaturą akt P 13/19, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 49 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu wadliwości jego powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której wchodzi sędziowie wybrani na podstawie art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84 ze zm.), **jest niezgodny** z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

Wnoszę również o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego (dalej: sąd pytający) – postanowienia z 25 marca 2019 r. (sygn. akt _____ ; dalej: pytanie prawne), które uzyskało sygnaturę P 13/19. W pytaniu prawnym jako przedmiot kontroli wskazana została zgodność art. 49 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, „w jakim sąd rozpoznaje wniosek o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa” z art. 45 ust. 1 oraz z art. 175 ust 1, art. 179 w związku z art. 187 ust. 1 i 3 Konstytucji, art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPCz), art. 47 zdanie pierwsze i drugie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303 z dnia 14 grudnia 2007 r., s. 1; dalej: KPPUE) w związku z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30 ze zm.; dalej: TUE).

2. Zakwestionowany przepis k.p.c. w momencie wystąpienia z pytaniem prawnym stanowił: "Art. 49 Niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 48, sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie." Przepis obowiązywał w przytoczonym brzmieniu od 1 lipca 2009 r., tj. od wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 grudnia 2008 r. (Dz. U. nr 234, poz. 1571). Po wystąpieniu z pytaniem prawnym treść i struktura art. 49 k.p.c. uległa zmianie. Wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw

(Dz.U. z 2019 r. Poz. 1469; dalej: ustawa zmieniająca z 2019 r.), art. 49 k.p.c. uzyskał, z mocą obowiązującą od 7 listopada 2019 r., postać: „§ 1. Niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 48, sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie. § 2. Za okoliczność, o której mowa w § 1, nie uważa się wyrażenia przez sędziego poglądu co do prawa i faktów przy wyjaśnianiu stronom czynności sądu lub nakłanianiu do ugody.”

Artykuł 48 k.p.c., do którego odsyła zaskarżony artykuł stanowi:

„ § 1. Sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy:

- 1) w sprawach, w których jest stroną lub pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki;
- 2) w sprawach swego małżonka, krewnych lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia i powinowatych bocznych do drugiego stopnia;
- 3) w sprawach osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- 4) w sprawach, w których był lub jest jeszcze pełnomocnikiem albo był radcą prawnym jednej ze stron;
- 5) w sprawach, w których w instancji niższej brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jako też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator;
- 6) w sprawach o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, jeżeli brał udział w wydaniu tego orzeczenia.

§ 2. Powody wyłączenia trwają także po ustaniu uzasadniającego je małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli.

§ 3. Sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego skargą o wznowienie lub skargą nadzwyczajną, nie może orzekać co do tej skargi.”

3. Artykuł 49 k.p.c. dotyczy względnych przesłanek wyłączenia jako gwarancji usuwania choćby pozorów braku bezstronności oraz okoliczności mogących wywoływać wątpliwości co do bezstronności sędziego. Na skutek nowelizacji art. 49 k.p.c. ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania

cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 234, poz. 1571), rozszerzony został zakres i rodzaj okoliczności uzasadniających wyłączenie sędziego. W odróżnieniu od art. 48 § 1 k.p.c., który wymienia przesłanki bezwzględne wyłączenia sędziego, art. 49 § 1 k.p.c. określa tylko w sposób ogólny charakter przesłanek względnych wyłączenia. Przewiduje możliwość wyłączenia sędziego, którego bezstronność budzi wątpliwości (*iudex suspectus*). Przed nowelizacją okoliczności te ograniczone były do stosunku osobistego pomiędzy sędzią a jedną ze stron lub jej przedstawicielem. Po zmianie mogą one dotyczyć zarówno stosunków osobistych jak i służbowych oraz zachowania się sędziego w czasie rozprawy. Przepis nie definiuje przesłanek wyłączenia, pozostawiając szersze pole dla oceny, która powinna być silnie uwarunkowana konkretnymi okolicznościami danej sprawy. Przyczyną wyłączenia jest sama możliwość powstania wątpliwości, i to zarówno u podmiotów zgłaszających wnioski o wyłączenie, jak i innych występujących w procesie, jak również u osób spoza procesu. Orzeczenie o wyłączeniu sędziego staje się niezbędne, gdy strona ma chociażby subiektywną, ale uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności (zob. postanowienia SN z: 22 listopada 2016 r., sygn. akt III SO 7/16, 9 marca 2017 r., sygn. akt II UO 1/17).

II. Stan faktyczny i zarzuty sądu

1. Pytanie prawne zostało sformułowane w następującym stanie faktycznym i prawnym. Osoby fizyczne wystąpiły lipca 2010 r. z pozwem przeciwko W w W (dalej: W) oraz Skarbowi Państwa z powództwem o stwierdzenie nieważności umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste gruntu oraz przenoszącej własność budynków. Wyrokiem z sierpnia 2014 r. Sąd Rejonowy odrzucił pozew co do ustalenia, że po stronie pozwanej W nie powstała przesłanka w postaci użytkowania wieczystego gruntu, a także, że W nie przysługiwało prawo żądania opuszczenia przez powodów przedmiotowej nieruchomości. W pozostałym zakresie Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo. Wyrokiem z października 2017 r. Sąd Okręgowy w W oddalił apelację skarżących. Od tego wyroku powodowie wnieśli w dniu stycznia 2018 r. skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, zarzucając naruszenie prawa procesowego oraz prawa materialnego poprzez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. Powodowie wnieśli o uchylenie

zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w całości wraz z postanowieniami w nim zawartymi, a także wyroku Sądu Rejonowego w całości oraz o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji. W dniu marca 2019 r. skarżący złożyli pismo zatytułowane „wniosek o wyłączenie sędziów od rozpoznania sprawy”, w którym, podając łącznie jako podstawy art. 48 i 49 k.p.c., zażądali wyłączenia od rozpoznania i orzekania w sprawie sędziów Sądu Najwyższego wyznaczonych do jej rozpoznania. Żądanie to zostało uzasadnione okolicznością ich powołania na stanowisko sędziów Sądu Najwyższego na podstawie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84 ze zm.; dalej: ustawa o KRS) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1443; ustawa nowelizująca z 2018 r.). Skarżący podnieśli, że uchwała Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu sędziów do powołania została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który postanowieniem z 21 listopada 2018 r., w sprawie o sygn. akt II GOK 2/18, nakazał wstrzymanie wykonania uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, a także zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym przepisów stanowiących podstawę funkcjonowania KRS. Skarżący przywołali ponadto stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w postępowaniu przed TSUE na rozprawie 19 marca 2019 r. Wskazali też na postanowienie wydane 20 marca 2019 r., w sprawie III CO 121/18, w którym Sąd Najwyższy przedstawił pytania prawne składowi 7 sędziów tegoż Sądu dotyczące istnienia orzeczenia wydanego w składzie, w którym zasiada sędzia powołany w tym samym trybie. Zdaniem skarżących powyższe okoliczności wskazują na istnienie „dużej i usprawiedliwionej wątpliwości co do skuteczności powołania sędziów wskazanych do orzekania w rozpoznawanej sprawie, co może przełożyć się na ważność lub nawet istnienie ewentualnego rozstrzygnięcia wydanego w przedmiotowej sprawie”.

2. W pytaniu prawnym Sąd Najwyższy zakwestionował konstytucyjność art. 49 k.p.c. w zakresie, w jakim z jego treści wynika dla sądu nakaz rozpoznania na zasadach określonych w kodeksie jako wniosku o wyłączenie sędziego żądania uczestnika postępowania, który domaga się wyłączenia sędziego (sędziów), powołując się na okoliczności wadliwości powołania tegoż sędziego (sędziów) przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Pytanie prawne dotyczy możliwości rozstrzygnięcia przez sądy wniosków o wyłączenie sędziego opartych na zarzutach odnoszących się wprost lub pośrednio do wadliwości powołania sędziego, choćby z powołaniem się na „wątpliwości co do bezstronności” tego sędziego. Sąd powziął w rozpoznawanej sprawie wątpliwości „co do hierarchicznej zgodności z Konstytucją RP normy prawnej wywodzonej z art. 49 k.p.c., a mianowicie rozwiązania umożliwiającego zarówno skuteczne złożenie, jak i konieczność rozpoznania przez sąd w innym składzie żądania zatytułowanego «wniosek o wyłączenie sędziego»”.

Sąd pytający wskazuje również, że znane są mu postępowania, w ramach których „Sąd Najwyższy w innych składach i w różnych Izbach podejmuje rozstrzygnięcia w trybie przewidzianym we właściwych przepisach proceduralnych odnoszących się do wniosków o wyłączenie (a zatem w taki sposób pisma te traktuje) motywowanych wadliwością powołania sędziego. Wskazać trzeba przykładowo, że zarzuty odnoszące się do wadliwości powołania sędziego rozpatrywane są m.in. w sprawach – w Izbie Dyscyplinarnej o sygn. I DSP 1/18, II DO 2/19 (sprawa z zakresu prawa pracy, w której pozwany Sąd Najwyższy wniósł o wyłączenie sędziów Izby na podstawie art. 49 k.p.c.), II DSS 2/18 (sprawa z odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa), w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych o sygn. III PO 11/18, I NO 19/19, I NO 20/19, I NO 28/19, I NO 31/19, w Izbie Cywilnej poza sprawą będącą przyczyną wystąpienia z niniejszym pytaniem prawnym także sprawy o sygn. III CO 121/18 oraz I CSK 122/18.” Zdaniem sądu pytającego oznacza to, iż niezależnie od możliwych kierunków interpretacyjnych konieczne jest wystąpienie z pytaniem prawnym celem rozstrzygnięcia wątpliwości przez Trybunał Konstytucyjny.

Sąd pytający wskazał, że „istota zagadnienia konstytucyjnego sprowadza się do tego, iż [...] czynności uznawane za wnioski o wyłączenie sędziego lub sędziów nie mają na celu rozstrzygnięcie o okoliczności odnoszącej się do bezstronności sędziego, lecz – w drodze powołania się na instrument z zakresu postępowania cywilnego – zmiernają do osiągnięcia jednego z dwóch celów: 1) odsunięcia sędziego albo grupy sędziów od orzekania w sprawach, które zgodnie z właściwością powinny być przez nich rozpoznane, lub 2) paraliżu funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości”. „Przyjęcie do rozpoznania takiego wniosku «o wyłączenie sędziego» w trybie art. 49 k.p.c. prowadzi do istotnych komplikacji funkcjonowania sądu oraz do niedopuszczalnego, choć niejednokrotnie zapewne

zamierzonego przez stronę dokonującą takiej czynności procesowej, przedłużania postępowania albo próby manipulowania składami, które w subiektywnym odczuciu strony mogą być uznane za jej nieodpowiadające”. Artykuł 49 k.p.c. stanowi instrument, który jest wykorzystywany do kwestionowania niezawisłości sędziego i niezależności sądu, ale także „oznaczać może w praktyce próbę ukształtowania rozwiązania prawnego, które służyłoby obejściu konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP)”.

Wskazując na naruszenia prawa do sądu sąd pytający stwierdził, że przyjęty w orzecznictwie kształt mechanizmu uregulowanego w art. 49 k.p.c. „prowadzić będzie do istotnego spowolnienia, jeżeli nie do trwałego paraliżu wielu spraw sądowych. Efektywny i skuteczny sąd, który rozpoznaje sprawy bez zbędnej zwłoki, to sąd, który nie jest wikłany w rozpoznawanie wniosków w istocie bezprzedmiotowych i pozbawionych jakichkolwiek podstaw konstytucyjnych i ustawowych, a także opartych na fałszywym wnioskowaniu [...]”. Ponadto mechanizm ten „narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej i służy przekształceniu instytucji procesowej wyłączenia sędziego w narzędzie nadużycia praw strony postępowania o szczególnie niebezpiecznym dla praktyki funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości charakterze. W istocie pozorną czynność procesową przekształca w instrument paraliżu instytucji wymiaru sprawiedliwości.” Sąd pytający zauważa również, że „wszelkie rozwiązania ustawowe bezzasadnie uniemożliwiające uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie (bez zbędnej zwłoki) należy uznać za niemieszczące się w instrumentalnym nakazie ukształtowania przez ustawodawcę instytucji ustawowych konkretyzujących normę konstytucyjną z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”.

Sąd pytający podnosi także, że „jakikolwiek rozwiązania podważające albo mogące służyć jako pretekst do prób kwestionowania bezwzględnego charakteru zasady stabilności urzędu sędziego pozostają w jaskrawej sprzeczności zarówno z art. 175 ust. 1, jak i z art. 179 Konstytucji RP. Istota powołania sędziego sprowadza się do nadania mu inwestytury, a zatem nie tylko tytułu do sprawowania władzy sędziowskiej, lecz także zakresu sprawowania tej władzy i przyznania sędziemu powołanemu zgodnie z wymaganiami art. 179 Konstytucji RP prawa do wymierzania sprawiedliwości”. Ponadto: „rozpoznawanie w trybie przewidzianym procesowo dla wniosków o wyłączenie sędziego (*iudex inhabilis* lub *iudex suspectus*) wniosków motywowanych wadliwością powołania sędziego mogłoby stanowić formę ukrytej

albo pośredniej [...] kontroli skuteczności powołań na stanowiska sędziowskie. Taka zaś musi zostać uznana za oczywiście niedopuszczalną, niewywołującą żadnych skutków ani w konkretnym postępowaniu, ani tym bardziej *erga omnes*.”

Ocena prawidłowości powołań na stanowiska sędziowskie dokonywana samodzielnie i z pominięciem kontekstu regulacji konstytucyjnych w ramach mechanizmu wniosku o wyłączenie sędziego, przewidzianego w art. 49 k.p.c., nie mieści się, zdaniem sądu pytającego, w ramach gwarancji prawa do sądu ani w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ani art. 47 KPPUE, czy art. 6 ust. 1 EKPCz. „W ramach prawa do rzetelnego postępowania sądowego mieści się standard takiego jego ukształtowania, które wyklucza tworzenie ustawowych mechanizmów «pułapek» zarówno dla stron postępowania, jak i ze szkodą dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.”

III. Analiza formalna

1. Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o TK) pytanie prawne Prezes Trybunału kieruje do rozpoznania, jeżeli spełnia wymagania przewidziane w ustawie, w przeciwnym razie następuje wezwanie do usunięcia stwierdzonych braków. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając merytorycznie sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 3/10; 26 listopada 2015 r., sygn. akt P 32/13; 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 17/16). Dlatego też przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności w niniejszej sprawie, należy poczynić ustalenia o charakterze formalnym, co do dopuszczalności kontroli zakwestionowanego przepisu w ramach wyznaczonych przez sąd pytający.

2. Przepis będący przedmiotem kontroli został znowelizowany po przedłożeniu pytania prawnego. Treść normatywna art. 49 k.p.c. wskutek wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2019 r. została umieszczona w § 1, a dodany § 2 zawiera

zastrzeżenie, że za okoliczność uzasadniająca wyłączenie sędziego nie uznaje się wyrażenia przez niego poglądu co do prawa i faktów przy wyjaśnianiu stronom czynności sądu lub nakłanianiu do ugody. Uznano, że rzetelne wykonanie obowiązków sędziego w praktyce nie może się odbyć w oderwaniu od okoliczności sprawy i bez wyrażenia, choćby pośrednio, poglądu co do prawdopodobnego rozstrzygnięcia sprawy. W ocenie Sejmu zaskarżony przepis nie przestał być, wskutek nowelizacji, obowiązującym elementem systemu prawa. Nowelizacja miała charakter redakcyjny i polegała na nowym ułożeniu treści oraz dodaniu zastrzeżenia, które nie jest istotne dla rozpatrywanej przez Trybunał sprawy. Mając powyższe na względzie należy dokonać korekty oznaczenia przedmiotu kontroli, w ten sposób, iż będzie nim art. 49 § 1 k.p.c.

3. Sejm zwraca uwagę w szczególności na fakt, że zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK, pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Podsumowując i porządkując dotychczasowy dorobek orzeczniczy dotyczący warunków właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych – w omawianej sytuacji należy uznać, iż zarzut w ogóle nie został uzasadniony. Co więcej, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, nie realizują rozpatrywanego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia” (postanowienie TK z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt K 17/17).

4. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r.,

sygn. akt P 10/10). Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wynika z domniemania konstytucyjności norm prawnych oraz z zasady kontrydiktoryjności.

Wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Powinność ta odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na sposób uzasadnienia określonego w pytaniu prawnym przedmiotu kontroli z art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 EKPCz, art. 47 zdanie pierwsze i drugie KPPUE w związku z art. 6 ust. 1 TUE. W ocenie Sejmu nie wszystkie zarzuty zawarte w pytaniu prawnym zostały w sposób właściwy uzasadnione. W szczególności argumenty przywołane na rzecz niezgodności art. 49 k.p.c. z prawem do sądu nie nadają się co do zasady do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Nie odnoszą się bowiem do treści normy, ale do spodziewanych skutków jej zastosowania. Sąd pytający w istocie spekuluje o zdarzeniach przyszłych, których wystąpienia się spodziewa. Twierdzi m.in. „że art. 49 k.p.c. zgodnie z aktualną praktyką orzeczniczą prowadzić będzie do istotnego spowolnienia, jeżeli nie do trwałego paraliżu wielu spraw sądowych”, „efektywny i skuteczny sąd, który rozpoznaje sprawy bez zbędnej zwłoki, to sąd, który nie jest wikłany w rozpoznawanie wniosków w istocie bezprzedmiotowych i pozbawionych jakichkolwiek podstaw”, „przyjmowany w orzecznictwie kształt mechanizmu z art. 49 k.p.c. [...] w istocie pozorną czynność procesową przekształca w instrument paraliżu instytucji wymiaru sprawiedliwości”. Istota zarzutu sprowadza się więc do zarysowania szeregu hipotetycznych możliwości zastosowania przepisu w określony sposób, w określonej częstotliwości co mogłoby doprowadzić, zdaniem sądu pytającego, do niekorzystnych skutków w zakresie korzystania z prawa do sądu. Taki sposób uzasadnienia zarzutu, opierający się na wskazaniu zdarzeń przyszłych i niepewnych, stanowiących jedynie projekcję możliwego przebiegu wypadków, nie można uznać za odpowiedni i nadający się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Sąd pytający nie uzasadnił również i nie wykazał naruszenia instrumentalnej względem art. 45 Konstytucji zasady stabilności urzędu sędziego z art. 175 Konstytucji, a także przywołanego w pytaniu prawnym art. 187 ust. 1 i 3 Konstytucji. Trybunał we wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle obowiązującego stanu prawnego, podkreślał, że: „Argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu, czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym.

Zdiagnozowanie tego deficytu w wywodzie sądu pytającego skłania Sejm do wystąpienia z wnioskiem o **umorzenie** postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, w zakresie kontroli zgodności art. 49 §1 k.p.c. z art. 45 ust. 1, art. 175 ust 1, art. 187 ust. 1 i 3 Konstytucji, art. 6 ust. 1 EKPCz i art. 47 zdanie pierwsze i drugie KPPUE w związku z art. 6 ust. 1 TUE.

5. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne powinno spełniać łącznie trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Przesłanki te są rozumiane w orzecznictwie sądu konstytucyjnego w ten sposób, że:

– pytanie prawne może być zadane wyłącznie przez sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (por. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08,), czyli państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej (por. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03);

– przedmiotem pytania prawnego może być zgodność każdego aktu normatywnego (a więc aktu zawierającego normy prawne o charakterze generalnym

i abstrakcyjnym; por. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99) z przepisami, które mają wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa niż akt normatywny poddawany kontroli (w zależności od sytuacji, mogą to być przepisy Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy; por. np. postanowienie TK z 6 października 2009 r., sygn. akt P 77/08). Przedmiotem pytania prawnego mogą więc być zarówno przepisy prawa proceduralnego, określające tryb danego postępowania, jak i przepisy prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych, mogą to być również przepisy kompetencyjne i ustrojowe. Sąd nie może jednak pytać ani o wykładnię przepisów, ani o kwestie związane ze stosowaniem prawa.

– powinna istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08) polegająca na tym, że od odpowiedzi na pytanie prawne musi zależeć rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (por. np. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07 oraz 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 26/07).

W orzecznictwie TK wskazywano przy tym, że przedmiotem sprawy może być wyłącznie przepis (proceduralny, materialnoprawny lub kompetencyjny), który powinien być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie, a więc przepis, który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (zob. ww. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 i postanowienia TK z: 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06 oraz 19 października 2011 r., sygn. akt P 42/10). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na wynik sprawy. Artykuł 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK nakłada na sąd pytający obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. „Dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego” (postanowienie TK z 13 lutego 2012 r., sygn. akt P 5/09). Wyjaśnienie zakresu, w którym odpowiedź na pytanie prawne może mieć

wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, powinno obejmować szereg elementów podkreślających znaczenie wyroku TK dla sprawy zawisłej przed sądem, „[...] nie chodzi tu jednak o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego. Niezależnie od tego stwierdzić jednak należy, że na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

Również w piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie lub powinien zostać zastosowany w sprawie i stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądowego, bądź też który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2003, s. 217; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 265; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 3; K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25; A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 5, s. 5; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145).

6. W analizowanym pytaniu prawnym została spełniona przesłanka podmiotowa. Do TK wystąpił sąd w ramach toczącego się przed nim postępowania.

Wykazano też przesłankę funkcjonalną: istnienie związku między odpowiedzią Trybunału na pytanie prawne (ostatecznym orzeczeniem afirmatywnym albo negatoryjnym), a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem, który postawił pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku sądu konstytucyjnego wywrze wpływ na konstrukcję podstawy rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału*

Konstytucyjnego, Warszawa 2011, s. 137 i 149; L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 165-166; M. Masternak-Kubiak, *Funkcjonalna przesłanka pytania prawnego* [w:] *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia*, red. K. Urbaniak, Poznań 2018, s. 154 oraz liczne orzeczenia TK m.in.: wyrok z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07 oraz postanowienia z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09; 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 58/13; 16 października 2018 r. sygn. akt P 8/18). W sprawie o sygn. akt P 5/18 Trybunał Konstytucyjny, przywołując wcześniejsze judykaty, przypomniał, że: „Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy sprowadza się do ścisłej korelacji treści zadanego przez dany sąd pytania prawnego z rozstrzyganą przez ten sąd sprawą i wykluczone jest zadawanie przez sądy pytań «przy okazji» rozstrzyganej sprawy. Pytający sąd winien wykazać zatem istotne (ważkie) wątpliwości co do konstytucyjności danej regulacji, a także wykazać, że zakwestionowany przepis ma w danej sprawie rzeczywiste zastosowanie. Okoliczność tę determinuje charakter pytania prawnego jako środka konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Niedopuszczalne jest pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie, albowiem nie może się ono przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa” (postanowienie TK z 2 kwietnia 2019 r.).

Sejm stoi na stanowisku, że rozstrzygnięcie dokonane przez sąd pytający byłoby inne w sytuacji stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności zakwestionowanego w pytaniu przepisu. W swoim orzecznictwie TK dopuścił szeroką interpretację wyrażenia „zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem” zawartego w art. 193 Konstytucji. Pozwala to na objęcie zakresem pojęcia „sprawy” inne postępowania niż postępowania główne, jeżeli sąd rozstrzyga w nich o prawach bądź obowiązkach danego podmiotu (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06; 24 lutego 2015 r., sygn. akt K 34/12). Pytanie prawne dotyczy kwestii „wpadkowej” w ramach głównego postępowania, ale jego rozstrzygnięcie wpływa na rodzaj i treść rozstrzygnięcia sądu, tj. odpowiednio: – w przypadku uznania, że norma ta w kwestionowanym zakresie nie jest zgodna z Konstytucją RP, dalsze czynności w sprawie uprawniony będzie podejmować wyznaczony skład sądu, zaś przedłożone pismo nie będzie traktowane jako wniosek o wyłączenie sędziego w rozumieniu

art. 49 k.p.c.; – w razie uznania zgodności hierarchicznej art. 49 k.p.c. w kwestionowanym zakresie, wniosek będzie rozpoznawany przez odmienny skład sądu wyznaczony stosownie do art. 52 k.p.c., zaś kognicją tego sądu będzie objęte również badanie skuteczności powołania sędziego do pełnienia urzędu.

Mając powyższe na względzie konieczne jest jednak dokonanie korekty przedmiotu pytania prawnego. Sąd pytający ujął go, w ocenie Sejmu, zbyt szeroko, bowiem zakwestionował konstytucyjność art. 49 §1 w zakresie „w jakim sąd rozpoznaje wniosek o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”. Tymczasem zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy powinna sprowadzać się do ścisłej korelacji treści zadanego przez dany sąd pytania prawnego z rozstrzyganą przez ten sąd sprawą i wykluczone jest zadawanie przez sądy pytań „przy okazji” rozstrzyganej sprawy. Z treści wniosku o wyłączenie sędziów złożonego 11 marca 2019 r. skarżący wskazali jako uzasadniające wyłączenie sędziów okoliczność powołania ich na stanowisko na podstawie ustawy o KRS w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2018 r. W tym stanie rzeczy, Sejm uznaje, iż Trybunał powinien badać zgodność z Konstytucją art. 49 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim dopuszcza rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu wadliwości jego powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której wchodzi sędziowie wybrani na podstawie art. 9a ustawy o KRS.

7. Zbadania wymaga spełnienie trzeciej koniecznej przesłanki skutecznego wystąpienia z pytaniem prawnym, tj. przesłanki przedmiotowej. Sąd pytający zmierza do uzyskania wyroku, w którym przedmiotem kontroli ma być określona interpretacja wskazanego w pytaniu prawnym przepisu, wynikająca ze sposobu rozumienia instytucji wyłączenia sędziego w najnowszym orzecznictwie sądowym. W orzecznictwie TK ugruntowany jest pogląd, iż 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 racji Trybunał Konstytucyjny uznaje

w swoim orzecznictwie za konieczne objęcie kognicją także takich treści normatywnych, które zostały niejako twórczo wyprowadzone z aktu normatywnego w drodze jego utrwalonej w sposób oczywisty wykładni. Sejm, w ślad za orzecznictwem konstytucyjnym, przyjmuje, że na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko brzmienie zaskarżonego przepisu, lecz również jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza. Nie jest sporne, 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” (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99). Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia zatem odczytanie normy przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ono charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny (zob. m.in. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08 oraz wyroki TK z: 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08; zob. także postanowienia TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07). Trybunał w wyroku z 25 listopada 2014 r. (sygn. akt K 54/13) podtrzymuje to stanowisko, podkreślając, że „zwłaszcza ze względu na obowiązek ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela nie może ignorować jednolitej i dostatecznie utrwalonej praktyki wykładni prawa, nawet jeśli jej prawidłowość jest dyskusyjna”.

8. Sejm podziela stanowisko sądu pytającego, iż od momentu wejścia w życie ustawy o KRS w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2018 r. liczne składy orzekające Sądu Najwyższego podejmowały rozstrzygnięcia wniosków o wyłączenie sędziego w ramach poszczególnych procedur, motywowane wadliwością powołania sędziego (sprawy: sygn. akt I DSP 1/18, sygn. akt II DO 2/19, sygn. akt II DSS 2/18, sygn. akt III PO 11/18, sygn. akt. I NO 19/19, sygn. akt. I NO 20/19, sygn. akt. I NO 28/19, sygn. akt. I NO 31/19, sygn. akt. III CO 121/18, sygn. akt I CSK 122/18).

Praktykę kwestionowania przez sądy powołań sędziów dokonanych po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2018 r. potwierdzają również inne akty

stosowania prawa oraz stanowiska organów konstytucyjnych, m.in: postanowienie NSA z 21 listopada 2018 r. (sygn. akt II GOK 2/18) o zwróceniu się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prawnymi, postanowienie SN z 25 marca 2019 r. (sygn. akt) o przedstawieniu TK pytania prawnego, postanowienie SN z 7 czerwca 2019 r. (sygn. akt) o przedstawieniu TK pytania prawnego, stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z 24 września 2019 r. w sprawie zawisłej przez Trybunałem Konstytucyjnym (sygn. akt P 10/19), wyrok SN z 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt III PO 7/18).

W ocenie Sejmu określony sposób rozumienia art. 49 ust. 1 k.p.c. można uznać za utrwalony, w związku z tym, iż znalazł on jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Przedmiotem kontroli wskazanym przez pytający sąd w niniejszej sprawie jest właśnie taka interpretacja, której wyrazem jest uchwała składu trzech połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20, dalej: uchwała SN). Trybunał niezmiennie stoi na stanowisku, że „interpretacja przepisu dokonana przez Sąd Najwyższy (...) jest (...) wykładnią operacyjnie powszechną, przyjmowaną przez pozostałe składy Sądu Najwyższego, a *de facto* również inne sądy i uczestników obrotu cywilnoprawnego.” (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003). Brak jest zatem wymogu, aby uchwała Sądu Najwyższego miała ponadto znaczenie jednolite. Wobec powyższego należy uznać, że spełniona została przesłanka przedmiotowa pytania prawnego.

Konstatacji tej nie podważa okoliczność, iż Prezes Rady Ministrów wystąpił o zbadanie zgodności uchwały SN z Konstytucją i umowami międzynarodowymi. Wnioskodawca zarzucił uchwale wprowadzenie do polskiego porządku prawnego trzech zasadniczych nowości normatywnych: po pierwsze, przyznanie sądom powszechnym, wojskowym i Sądowi Najwyższemu kompetencji do badania prawidłowości powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz badania prawidłowości procedury poprzedzającej realizację wskazanej prerogatywy, po drugie wprowadzenie instytucji, którą można określić mianem sędziego w stanie spoczynku *ab initio*; po trzecie wprowadzenie reguł intertemporalnych, różnicując konsekwencje nowo ustanowionych przepisów dla orzeczeń wydawanych przez sądy, w których składach udział bierze sędzia w stanie spoczynku *ab initio*.

Wyrokiem z 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt U 2/20) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I 4110 1/20) jest niezgodna z art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji, art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.), art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.).

Rozważając znaczenie wyroku TK z 20 kwietnia 2020 r. dla kwestii stwierdzenia występowania utrwalanej linii orzeczniczej w zakresie wykładni art. 49 § 1 k.p.c. Sejm zajmuje następujące stanowisko. Trybunał Konstytucyjny przedmiotem kontroli uczynił normy zawarte w uchwale SN, traktowanej nie jako akt stosowania prawa, stanowiący realizację kompetencji, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.), ale jako akt zawierający przepisy prawa wydane przez centralny organ państwowy. Uznał więc normatywny charakter uchwały, w takim ujęciu problemu konstytucyjnego, jaki został przedstawiony we wniosku, w ramach właściwości wynikającej z art. 188 pkt 3 Konstytucji. Tym samym wyrok, jak również postanowienie TK z 21 kwietnia 2020 r. (sygn. akt Kpt 1/20) rozstrzygające spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej nie odnoszą się do sfery stosowania prawa, ale do sfery prawotwórstwa. Trybunał nie rozstrzygnął w nich kwestii konstytucyjności mechanizmu wyłączenia sędziego na podstawie art. 49 § 1 k.p.c. w zakresie stanowiącym przedmiot niniejszego postępowania. W tym wymiarze uchwała SN oraz cytowane postanowienia ją poprzedzające stanowią więc świadectwo kształtowania się określonej praktyki stosowania zaskarżonego przepisu, które może stać się przedmiotem oceny w postępowaniu przed TK.

9. W świetle poczynionych ustaleń, ograniczenia wzorców oceny i korekty przedmiotu kontroli w ramach przedstawionego pytania prawnego Sejm w dalszej części stanowiska wypowie się co do konstytucyjności art. 49 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim dopuszcza rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu wadliwości jego powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek

Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której wchodzi sędziowie wybrani na podstawie art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 84 ze zm.). Wzorcem kontroli będzie art. 179 Konstytucji w związku z art. 144 ust. 3 pkt. 17, w którym mowa, iż powoływanie sędziów to akt urzędowy Prezydenta RP, który nie wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Mimo iż sąd pytający wprost nie powołał tego przepisu, to Sejm odniesie się do niego z uwagi na treść uzasadnienia pytania prawnego. Sąd pytający kilkakrotnie wskazuje, że procedura składająca się na powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego dotyczy wykonania prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

IV. Wzorce kontroli

Sędziowie, zgodnie z art. 179 Konstytucji, są powoływani przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na czas nieoznaczony. Ustawa zasadnicza zakłada więc współpracę tych dwóch konstytucyjnych organów władzy publicznej. Ustawodawca konstytucyjny pozostawił ustawodawcy zwykłej swobodę w zakresie kształtu etapów poprzedzających złożenie wniosku przez KRS, jak również kryteriów, jakie powinien spełniać kandydat na urząd sędziego (wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10).

W świetle 144 ust. 3 pkt 17 wskazana kompetencja Prezydenta ma charakter prerogatywy, co oznacza, że akt urzędowy Prezydenta powołania na urząd sędziego nie wymaga do swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Taki charakter omawianej kompetencji uznaje się nie tylko jako wzmocnienie pozycji Prezydenta wobec władzy sądowniczej, ale również służy ochronie tej władzy przed ewentualną ingerencją ze strony rządu jako ośrodka władzy wykonawczej. W przepisie zawarta została również druga gwarancja niezawisłości sędziowskiej, mieszcząca się w obrębie unormowań zapewniających nieusuwalność sędziego – bezterminowość powołania.

W orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że art. 179 jest wystarczającą podstawą realizowania przewidzianej w nim kompetencji Prezydenta do powoływania sędziów. Omawiany przepis stanowi samodzielną i kompletną podstawę prawną wykonywania prerogatywy przez Prezydenta, której treścią jest powoływanie sędziów na wniosek KRS. Następnym oparciem kompetencji Prezydenta bezpośrednio na

normach ustawy zasadniczej jest niemożność weryfikowania tego aktu w toku jakiegokolwiek postępowania, w tym administracyjnego czy sądownoadministracyjnego (zob. A. Kijowski, *Odrębności statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 6; J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 59-60). Także Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w polskim ustawodawstwie nie ma procedury umożliwiającej wzruszenie czy kontrolowanie aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw. Konstytucja nie tylko nie zawiera, ale też nie daje możliwości stworzenia takiej procedury na poziomie ustawowym. „Wobec tego rodzaju aktów wyłączona jest, choćby pośrednia, odpowiedzialność polityczna za jego wydanie. Wyłączona jest też kontrola takiego aktu przez organy władzy publicznej. Kontrola taka byłaby dopuszczalna jedynie wówczas, gdyby przewidywała ją Konstytucja” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2017 r., sygn. akt K3/17; podobnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2017 r., sygn. akt K 10/17).

Istotą aktu powołania sędziego jest udzielenie inwestytury, czyli nadanie danej osobie prawa do wykonywania władzy sądowniczej, przy czym jednocześnie akt ten skutkuje nawiązaniem stosunku służbowego, łączącego elementy publicznoprawne i elementy stosunku pracy. Oznacza to również, że nawet jeśli w procesie nominacyjnym zaistniałyby uchybienia, to nie mają one wpływu na ważność aktu urzędowego Prezydenta wydanego w oparciu o art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Niemożliwe jest więc kwestionowanie inwestytury sędziego, czyli prawa do wykonywania przez niego władzy sądowniczej, albowiem przyznanie tego prawa jest istotą aktu powołania (por. wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 3/17). Konstytucyjny kształt kompetencji, wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, wyklucza możliwość kwestionowania nie tylko ważności aktu powołania, lecz nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego.

VI. Analiza zgodności

Mając na względzie powyższe rozważania, Sejm staje na stanowisku, iż umocowany konstytucyjnie polski sędzia z chwilą powołania i objęcia urzędu jest w każdym wypadku sędzią pełnoprawnym, o niepodważalnym statusie, co zostało

potwierdzone szeregiem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i najwyższych organów władzy sądowniczej, w tym: postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2019 r. (sygn. akt I OZ 550/19), postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 grudnia 2017 r. (sygn. akt I OSK 857/17), wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 grudnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Wa 1652/16); wyrokiem Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt III KRS 9/08) a także wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2017 r. (sygn. akt K 3/17); 11 września 2017 r. (sygn. akt K 10/17); 5 czerwca 2012 r. (sygn. akt K 18/09).

Przyjęty w uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. sposób interpretacji przepisów procedury cywilnej, zgodnie z którym, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3), to ma miejsce sprzeczność składu sądu z przepisami prawa – stanowi kwestię dotyczącą ustroju sądownictwa, w szczególności zagadnień bezpośrednio wiążących się z kształtem konstytucyjnej instytucji powołania sędziego, stanowiącej uprawnienie Prezydenta RP wynikające z art. 179 Konstytucji.

Konsekwencją zawarcia tej prerogatywy w przepisach Konstytucji RP jest oczywisty, na gruncie budowy hierarchicznego systemu źródeł prawa (art. 87 ust. 1) i na gruncie art. 8 ust. 1 Konstytucji, wniosek, że przepis ustawowy nie może w żaden sposób ograniczać prawa Prezydenta do powołania określonej osoby na stanowisko sędziego, jeśli tylko z takim wnioskiem zwróci się Krajowa Rada Sądownictwa. Procedura zdeterminowana przepisami art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP wyklucza udział innych organów w powoływaniu sędziów. Konstytucyjny status tej kompetencji wyklucza również możliwość kwestionowania nie tylko ważności aktu powołania, lecz nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego. Przyjęcie odmiennego poglądu pozbawiałoby tę kompetencję Prezydenta RP jej materialnej istoty, albowiem nie jest wykonaniem tej kompetencji kreacja sędziego, który mimo formalnego powołania do pełnienia urzędu sędziowskiego nie mógłby być piastunem władzy sądowniczej. Z tych samych powodów nie jest

konstytucyjnie dopuszczalne rozpoznawanie przez sąd wniosku o wyłączenie sędziego w trybie art. 49 § 1 k.p.c. z powodu podniesienia okoliczności jego powołania na urząd sędziego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy o KRS. W zakresie kompetencji Sądu Najwyższego nie mieszczą się kwestie dotyczące kontroli wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw, a szczególności sposobu realizacji i skutków wykonania jego prerogatywy wynikającej z art. 179 Konstytucji. Przyznanie takich uprawnień jakiegokolwiek organowi władzy publicznej mogłoby mieć miejsce wyłącznie normą konstytucyjną.

Mimo iż na gruncie uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. nie ma mowy o badaniu przez sąd ważności powołania sędziego przez Prezydenta RP, to jednak pośrednio, analizując należytą obsadę sądu zgodnie z przyjętymi wytycznymi, musiałaby nastąpić weryfikacja procedur tego powołania oraz zakresu ich wadliwości. Sąd, również w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem o wyłączenie sędziego, byłby zmuszony rozstrzygać, czy dana osoba, posiadająca status sędziego, ma przy tym walor niezawisłości, a więc jest sędzią „zdolnym do orzekania”. Taka interpretacja prowadzi do nieuprawnionej zmiany pojmowania konstytucyjnej kompetencji Prezydenta do powoływania sędziów oraz wykreowanie, nieznanego polskiemu porządkowi prawnemu, kompetencji sądu do badania skuteczności realizacji tej prerogatywy Prezydenta.

Należy również wskazać na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2020 r. w sprawie o sygnaturze akt P 22/19. Trybunał, w odpowiedzi na pytanie prawne, stwierdził, że „art. 41 § 1 w związku z art. 42 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30), stosowany odpowiednio na podstawie art. 741 pkt 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 75) w zakresie, w jakim dopuszcza rozpoznawanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której wchodzi sędziowie wybrani na podstawie art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, 609, 730 i 914 oraz z 2020 r. poz. 190), jest niezgodny z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”

Sejm przyjmuje, że z uwagi na fakt, iż Konstytucja nie przewiduje mechanizmu kontroli wykonania prerogatywy przez Prezydenta RP, sędzia powołany ten organ

jest osobą uprawnioną do orzekania w ramach przysługującej mu inwestytury i obejmują go wszelkie gwarancje niezawisłości i nieusuwalności bez względu na to, czy spełnione zostały materialne lub proceduralne wymagania poprzedzające skierowanie wniosku przez KRS. Ustawodawca zwykły, jak również inne organy kreujące akty normatywne czy też stosujące prawo, nie mogą podważać w tym zakresie zamysłu ustrojodawcy. Mając powyższe na względzie Sejm wnosi o stwierdzenie, iż art. 49 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu wadliwości jego powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której wchodzi sędziowie wybrani na podstawie art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84 ze zm.), **jest niezgodny** z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek