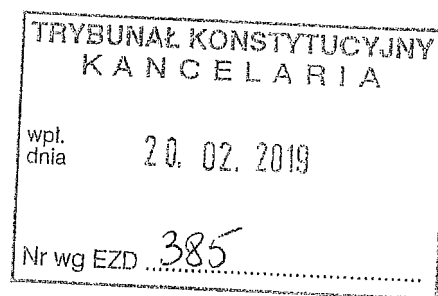




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 7/18
BAS-WAKU-2081/18

Warszawa, 20 lutego 2019 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 oraz w związku z art. 42 pkt 8 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 23 sierpnia 2018 r. rozszerzonego pismem procesowym Prokuratora Generalnego z 4 października 2018 r. (sygn. akt K 7/18), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że: art. 755 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1360, ze zm.), rozumiany w ten sposób, że uprawnia sąd do udzielenia zabezpieczenia:

- w postaci zawieszenia stosowania przepisu ustawy objętej domniemaniami konstytucyjności,
- niedotyczącego roszczenia będącego przedmiotem sprawy zawisłej przed sądem udzielającym zabezpieczenia,
- z pominięciem reguł ustalania właściwości sądu do udzielenia zabezpieczenia określonych w art. 734 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1360, ze zm.)

1) **jest niezgodny** z art. 1 w związku z preambułą Konstytucji w części odnoszącej się do zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności;

2) **jest niezgodny** z art. 7 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 zasadą, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej;

3) **jest niezgodny** z określoną w art. 10 Konstytucji zasadą trójpodziału władz;

4) **jest niezgodny** ze sformułowaną w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasadą podległości sędziów w sprawowaniu swojego urzędu nie tylko Konstytucji, ale i ustawom.

Sejm wnosi także o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. W dniu 31 sierpnia 2018 r. wpłynęło do Kancelarii Sejmu zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 23 sierpnia 2018 r. W piśmie tym pomyłkowo podano sygnaturę sprawy jako: K 6/18, podczas gdy sprawa toczy się pod sygnaturą: K 7/18. Ponadto jako podstawę prawną zawiadomienia podano art. 63 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072, dalej: ustawa o TK), podczas gdy wniosek dotyczy nie tylko ustawy, ale także ratyfikowanej umowy międzynarodowej. Zgodnie z art. 42 pkt 8 ustawy o TK uczestnikiem postępowania przed TK jest: „Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i minister właściwy do spraw zagranicznych - w sprawach zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji”. Zatem Sejm swoją legitymację procesową, w sprawie o sygn. akt K 7/18, wywodzi także z art. 42 pkt 8 ustawy o TK.

2. Prokurator Generalny (dalej: wnioskodawca) we wniosku z 23 sierpnia 2018 r. (dalej: wniosek) wskazuje na niezgodność art. 755 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1360, ze zm., dalej: k.p.c.), rozumianego w ten sposób, że uprawnia sąd do udzielenia zabezpieczenia: a) w postaci zawieszenia stosowania przepisu ustawy objętej domniemaniem 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 w związku z preambułą Konstytucji w części odnoszącej się do zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności; z art. 7 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 zasadą, iż Konstytucja jest najwyższym

prawem Rzeczypospolitej Polskiej; z określoną w art. 10 Konstytucji zasadą trójpodziału władz; oraz ze sformułowaną w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasadą podległości sędziów w sprawowaniu swojego urzędu nie tylko Konstytucji, ale i ustawom.

3. W punkcie drugim *petitum* wniosku wnioskodawca przedmiotem kontroli uczynił 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), zarzucając niezgodność tego przepisu „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” (wniosek, s. 2).

4. Kwestionowany przepis art. 755 § 1 k.p.c. ma następujące brzmienie:

„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”.

5. Kwestionowany przepis art. 267 TFUE ma następujące brzmienie:

„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”.

6. W uzasadnieniu żądania wyrażonego w punkcie pierwszym *petitum* wniosku Prokurator Generalny przedstawił najpierw wnikliwą analizę dotychczasowego funkcjonowania art. 755 § 1 k.p.c. w obrocie prawnym wraz z jego wykładnią w doktrynie. W wyniku tej analizy wskazał na ograniczenia dopuszczalnej interpretacji przedmiotu zabezpieczenia, którego dotyczy art. 755 § 1 k.p.c. Chodzi mianowicie o ścisły związek przedmiotu zabezpieczenia z przedmiotem sprawy zawisłej przed sądem *meriti* (wniosek, s. 12). Wnioskodawca podkreślił także konieczność uwzględnienia treści normatywnej art. 734 k.p.c. w toku wykładni art. 755 § 1 k.p.c. Powołując się na poglądy doktryny oraz literalne brzmienie art. 734 k.p.c. wnioskodawca podniósł, że „Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do udzielania zabezpieczenia, a z treści art. 755 k.p.c. nie wynika żadna modyfikacja tej normy” (wniosek, s. 13). Jedynie w przypadku, gdy Sąd Najwyższy (SN) orzeka w pierwszej instancji, jak np. w przypadku spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów SN, należących na podstawie art. 27 § 1 ustawy

z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5. ze zm., dalej ustawa o SN) do właściwości Izby Dyscyplinarnej SN, jest on uprawniony do udzielenia zabezpieczenia.

Wnioskodawca wskazał jako problem konstytucyjny wydobycie z zakwestionowanych przepisów (tu w szczególności ze względu na legitymację procesową Sejmu przedmiotem uwagi jest art. 755 § 1 k.p.c.) przez SN orzekający w składzie powiększonym, „treści normatywnych, które 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” (wniosek, s. 24).

Zdaniem wnioskodawcy, postanowienia SN z 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt III UZP 4/18, dalej: postanowienie SN z 2 sierpnia 2018 r.) nie można traktować jedynie jako jednorazowego aktu stosowania prawa, lecz „już jako ukształtowanie się takiej interpretacji prawa, którą można poddać ocenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia zgodności z ustawą zasadniczą” (wniosek, s. 24). Na poparcie tego poglądu wnioskodawca przedstawił adekwatne orzecznictwo TK. Wnioskodawca zaznacza, że kwestionuje zgodność z Konstytucją określonego rozumienia art. 755 § 1 k.p.c., które zostało przyjęte dopiero w jednym orzeczeniu, ale jest to orzeczenie SN, wprawdzie nie uchwała, lecz z formalnego punktu widzenia jednostkowe rozstrzygnięcie, to jednak „ze względu na ogólny kontekst, w jakim [...] zapadło, i [...] 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” (wniosek, s. 27).

Zdaniem wnioskodawcy sędziowie SN decydując o zawieszeniu stosowania przepisów ustawy o SN, 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. [...] Dlatego znaczenie owego – tylko z pozoru jednostkowego

– rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego upoważnia Trybunał Konstytucyjny do oceny zgodności z polską ustawą zasadniczą treści wydobytych w przedmiotowym postanowieniu powiększonego składu Sądu Najwyższego” (wniosek, s. 27-28).

Następnie wnioskodawca przedstawił adekwatną i precyzyjną wykładnię powołanych wzorców konstytucyjnych, po czym stwierdził, że sprzeczność wskazanego w *petitum* wniosku rozumienia art. 755 § 1 k.p.c. z powołanymi wzorcami kontroli jest oczywista. Zdaniem wnioskodawcy „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” (wniosek, s. 46).

Wnioskodawca zarzuca, że poprzez arbitralną wykładnię przepisu art. 755 § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przypisał sobie kompetencję wbrew woli ustawodawcy, przez co naruszył zasadę legalizmu i stoi w sprzeczności z zasadą związania sędziów w sprawowaniu urzędu obowiązującymi ustawami. Zdaniem wnioskodawcy rozumienie przepisu art. 755 § 1 k.p.c., które przyjął Sąd Najwyższy prowadzi do wydobywania z tego przepisu zawartości normatywnej sprzecznej z ustawą.

Ponadto wnioskodawca zwraca uwagę „na trudne do wy tłumaczenia połączenie treści piątego pytania prejudycjalnego i rozstrzygnięcia zawartego w części III sentencji omawianego postanowienia [t.j. postanowienia SN z 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt III UZP 4/18 – uwaga własna]. 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” (wniosek, s. 48-49).

Wnioskodawca zarzuca także, że Sąd Najwyższy wkroczył w kompetencje władzy ustawodawczej, a „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. [...] Stanowisko Sądu Najwyższego to w istocie przekreślenie zasady trójpodziału władz, a w rezultacie podważenie fundamentów ustrojowych demokratycznego państwa prawnego” (wniosek, s. 51-52).

7. W uzasadnieniu żądania wyrażonego w punkcie drugim *petitum* wniosku Prokurator Generalny odniósł się do wykładni art. 267 TFUE, stwierdzając, że przepis ten „nie budzi wątpliwości co do zakresu kompetencji, jakie z tego przepisu wynikają zarówno dla sądów krajowych, jak i dla TSUE” (wniosek, s. 17).

Po zreferowaniu poglądów doktryny i orzecznictwa, wnioskodawca stwierdził, że art. 267 TFUE jest 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 niezbędną sądowni krajowemu do rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy” (wniosek, s. 23).

W kontekście wydania przez SN postanowienia z 2 sierpnia 2018 r., ważnym przykładem braku kompetencji TSUE do udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie, jeśli nie zachodzi zależność między pytaniem sądu krajowego a przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, są sprawy, w których pytania mają charakter hipotetyczny. Wnioskodawca przytacza przykład orzeczenia w sprawie C-286/88, w której „*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” (wniosek, s. 22).

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca w sposób uogólniający stwierdza, że: „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 zwiazanie 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” (wniosek, s. 47).

Wnioskodawca, poza tymi ogólnikowymi twierdzeniami, nie przedstawił precyzyjnej argumentacji, na czym polega sprzeczność art. 267 TFUE, w określonym w punkcie drugim *petitum* wniosku rozumieniu, z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

8. W dniu 27 września 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł pismo, w którym zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zainicjowanej wnioskiem Prokuratora Generalnego z 23 sierpnia 2018 r. i przedstawił stanowisko, zgodnie z którym: „Rzecznik wnosi o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku”.

9. Wnioskodawca w dniu 4 października 2018 r. (data wpływu do TK: 5 października 2018 r.) wystosował pismo procesowe (dalej: pismo procesowe z 4 października 2018 r.) w sprawie rozszerzenia wniosku. W piśmie tym wnioskodawca wnosi o stwierdzenie niezgodności „art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30 ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 13), w zakresie, w jakim dopuszcza występowanie przez sąd z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię Traktatów lub o ważność i wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, w sprawach dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej oraz postępowania przed organami władzy sądowniczej państwa członkowskiego Unii Europejskiej - z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 10 w związku z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 90 ust. 1, art. 173 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 1).

W odniesieniu do treści *petitum* pisma procesowego 4 października 2018 r. Sejm zwraca uwagę na błędne podanie adresu publikacyjnego Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Prawidłowy adres został podany we wniosku z 23 sierpnia 2018 r., a mianowicie: (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2 ze zm., tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 47).

10. Uzasadniając żądanie wyrażone w piśmie procesowym z 4 października 2018 r. wnioskodawca podkreślił, że zarzut odnoszący się art. 267 TFUE sformułowany w tym piśmie ma charakter autonomiczny w stosunku do zarzutu odnoszącego się do tego przepisu sformułowanego we wniosku. Dlatego też wnioskodawca przedstawił odrębną argumentację w zakresie zarzutu podniesionego w *petitum* pisma procesowego z 4 października 2018 r.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na fakt wywodzenia z art. 267 TFUE w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych norm dających szerokie kompetencje sądowi państwa członkowskiego Unii Europejskiej (dalej: UE) w zakresie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Jako przykład wskazał na postanowienie SN z 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt III UZP 4/18, „w którym wprawdzie zostały przedstawione pytania prejudycjalne dotyczące aktów unijnych (które nie miały zresztą bezpośredniego związku ze sprawą toczącą się przed tym sądem), ale w istocie owe pytania dążyły do tego, by TSUE wypowiedział się o ustroju

sądownictwa w Polsce, w tym, by odniósł się do legalności przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym - a więc aktu krajowego, a nie unijnego, do tego pozbawionego elementu unijnego. [...] W ten sposób potwierdzona została normatywna treść art. 267 TFUE, w której zawiera się kompetencja sądu do występowania z pytaniem prejudycjalnym w sprawach dotyczących ustroju i organizacji sądownictwa” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 9). Ponadto wnioskodawca wskazał także na inne postanowienia polskich sądów, co doprowadziło go do konstatacji, że „sądy polskie nie mają żadnych zastrzeżeń co do normatywnego zakresu art. 267 TFUE” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 11).

Jednakże w przekonaniu wnioskodawcy norma wyprowadzana z art. 267 TFUE, która dotyczy zakresu uprawnień sądu państwa członkowskiego UE, zgodnie z którą „sąd krajowy może wystąpić z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię Traktatów lub o ważność i wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, w sprawach dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej, a także postępowania przed organami tej władzy państwa członkowskiego Unii Europejskiej, budzi jednak wątpliwości co do jej zgodności z ustawą zasadniczą, w szczególności z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 10 w związku z art. 95 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 90 ust. 1, art. 173 i art. 176 ust. 2 Konstytucji RP” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 11).

Jako istotny i podstawowy wzorzec kontroli w przedmiotowej sprawie wnioskodawca wskazał art. 90 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. U podstaw dalszej argumentacji wnioskodawcy leży przyjęcie stanowiska, że chociaż „w wyniku procesu integracji europejskiej parlamenty państw członkowskich UE utraciły część swoich dotychczasowych kompetencji ustawodawczych w związku z przeniesieniem ich na europejski szczebel decyzyjny” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 18), to jednak taki stan rzeczy nie może „pozbawiać organów władzy ustawodawczej tych kompetencji, które decydują o istocie tego organu. Jeżeli zatem Konstytucja RP wprost odsyła do uregulowania pewnych materii w ustawie, by w ten sposób mogły być rozwijane jej postanowienia, to tych uprawnień ustawodawcy nie można subdelegować na inne organy, w tym także organy organizacji międzynarodowej. Ma to ścisły związek

z zakresem dopuszczalności transferu kompetencji, które mogą być przekazane organowi lub organizacji międzynarodowej na mocy ratyfikacji umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 18-19).

Zdaniem wnioskodawcy treść art. 173 Konstytucji („Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”) nie wskazuje na to, że sądy i trybunały są władzą autonomiczną, lecz pozostają one w systemie aparatu państwowego obok organów władzy ustawodawczej i wykonawczej i są z nimi równoważne. W przekonaniu wnioskodawcy zasady niezależności i odrębności sądów i trybunałów od innych organów państwowych są realizowane w szczególności poprzez: 1) oddzielenie organizacyjne sądów i trybunałów od organów innych władz; 2) pozostawienie wyłącznie sądowi decydowania o tym, czy przedłożona mu sprawa należy do jego kompetencji; 3) zakaz pozbawiania jednostki dostępu do sądu; 4) zapewnienie środków finansowych umożliwiających funkcjonowanie sądów i trybunałów; 5) dopuszczalność ingerencji organów innych władz jedynie w pozaorzeczniczą sferę działalności sądów; 6) ingerencja w działania i organizację władzy sądowniczej odbywać się może wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie. Wykluczona jest zatem ingerencja podmiotu, który jest organem Unii Europejskiej, w ustrój, kształt i organizację sądownictwa (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 19).

Konsekwentnie wnioskodawca argumentuje, że wymóg ustawowej regulacji w sprawach władzy sądowniczej odzwierciedlony jest w treści art. 176 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym: „Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”. Ponieważ „Konstytucja RP wyraźnie przewiduje wyłączność ustawy do regulowania zagadnień związanych z ustrojem i organizacją sądownictwa. W tym zakresie nie jest właściwa regulacja wewnętrznie wiążąca, ani tym bardziej regulacja międzynarodowa czy działanie organu organizacji międzynarodowej, w tym działanie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 20).

Wnioskodawca określił istotę problemu konstytucyjnego, który polega na tym, że „określony przez art. 267 TFUE zakres kompetencji sądu krajowego do kierowania odniesień prejudycjalnych jest na tyle szeroki, że powoduje wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP. Pytania te mogą bowiem dotyczyć również obszarów konstytucyjnie zastrzeżonych dla organów Rzeczypospolitej Polskiej,

nieprzekazanych do kompetencji Unii Europejskiej. W szczególności, chodzi tu o sprawy dotyczące ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej, a także postępowania przed organami tej władzy. Zarzutem wobec art. 267 TFUE w tym kontekście jest więc przede wszystkim niewłaściwe ukształtowanie kompetencji sądu państwa członkowskiego UE w zakresie możliwości zwracania się z pytaniami prejudycjalnymi, które powoduje naruszenie zasady legalizmu, wyłączności ustawowej regulacji dotyczącej ustroju sądownictwa, podziału i równowagi władzy oraz nadrzędności Konstytucji RP, a także przekroczenie zakresu przekazanych kompetencji w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 22).

Wnioskodawca argumentuje, że chociaż art. 267 TFUE „jest przepisem przyjętym przez Polskę w drodze ratyfikacji umowy międzynarodowej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, jednak nie można zgodzić się z twierdzeniem, że Rzeczpospolita Polska zgodziła się, by poprzez ten przepis objąć właściwością Trybunału Sprawiedliwości UE sprawy, które są konstytucyjnie zastrzeżone dla organów krajowych poprzez przepisy kompetencyjne wskazane wprost w Konstytucji RP oraz w zawartych w ustawie zasadniczej odesłaniach do uregulowania danych materii w ustawie” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 23).

Jednakże, jak podnosi wnioskodawca, treść art. 267 TFUE jest na tyle ogólna, że „w jego świetle dopuszczalne jest występowanie z pytaniami prejudycjalnymi także w sprawach, w których z uregulowań konstytucyjnych lub z ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych nie wynika powinność stosowania przez polskie sądy lub trybunały aktów (przepisów) prawa wspólnotowego. Taka sytuacja niewątpliwie zachodzi w zakresie wskazanych w *petitum* niniejszego pisma zagadnień ustrojowo-proceduralnych sądownictwa. Stanowi to naruszenie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 26).

Następnie wnioskodawca podkreśla, że sąd zadający pytanie prejudycjalne na podstawie art. 267 TFUE jest związany nie tylko prawem unijnym, ale także prawem krajowym, a w szczególności Konstytucją, która – zgodnie z art. 8 ust. 1 – jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioskodawca zarzuca, że „uprawnienie do kierowania pytań prejudycjalnych dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej, a także postępowania przed organami tej władzy, znajdujące oparcie w zaskarżonym art. 267 TFUE, jawi się jednak jako

nieodpuszczalne w kontekście zasad konstytucyjnych. Materia ta jest bowiem konstytucyjnie zastrzeżona wyłącznie dla ustrojodawcy i ustawodawcy polskiego, a decydowanie o legalności aktów w tym zakresie, należy - na podstawie art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP - do Trybunału Konstytucyjnego. Przepis, który daje sądowi państwa członkowskiego UE swobodę do określania kompetencji wbrew Konstytucji RP, narusza tym samym zasadę legalizmu działania organów władzy publicznej, wyrażoną w art. 7 ustawy zasadniczej” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 26-27).

Następnie wnioskodawca podnosi, że „skoro, w myśl konstytucyjnej zasady podziału władzy, Sądy i Trybunały są władzą odrębną, a ta odrębność dotyczy kwestii organizacyjnych, które to Konstytucja RP przekazuje do uregulowania w ustawie [...], to decyzji o kształcie ustroju władzy sądowniczej nie można powierzać sądowi zadającemu pytanie prejudycjalne, gdyż sąd nie posiada inicjatywy ustawodawczej. W sytuacji, gdy zostają formułowane normy, na podstawie których sąd działa w określony powyżej sposób, to normy te są niezgodne z Konstytucją RP i wynikającymi z niej zasadami legalizmu, podziału władzy i wyłączności ustawowej regulacji spraw dotyczących ustroju sądownictwa. [...] Artykuł 267 TFUE pozostaje więc w opozycji do wynikających z ustawy zasadniczej zasad legalizmu (art. 7 Konstytucji), podziału władzy (art. 10 Konstytucji) oraz odrębności ustrojowej sądownictwa i wyłączności ustawowej regulacji spraw dotyczących ustroju sądownictwa (art. 173 i art. 176 ust. 2 Konstytucji RP)” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 27-28).

Ponadto wnioskodawca zaznaczył, że „Rzeczypospolita [tak w oryginale, powinno być: Rzeczypospolita – uwaga własna] Polska, jako opierające się na rządach prawa państwo prawne, ma realizować zasady konstytucyjne, w tym zapewniać pewność prawa i bezpieczeństwo prawne. Wobec tego nie jest możliwe akceptowanie sytuacji, w których w systemie prawnym będą funkcjonować normy, które:

- upoważnią organy międzynarodowe do oddziaływania na system ustrojowy w materiach, w których wyłączne kompetencje prawodawcze przysługują ustrojodawcy bądź ustawodawcy krajowemu, lub
- będą pozwalać, by organ władzy publicznej, poza upoważnieniem konstytucyjnym lub ustawowym, mógł samoistnie decydować o kształcie ustroju

organów władzy publicznej, gdy decyzja o tym została przekazana już konstytucyjnie innym organom.

Istnienie tego rodzaju norm jest sprzeczne z obowiązkiem kształtowania zaufania obywateli (jednostek) do państwa i stanowionego przez nie prawa, a zatem może być uznane za naruszające art. 2 Konstytucji RP i ingerencję w ustalone w ramach zasady podziału władzy jądro kompetencyjne poszczególnych władz” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 29).

Konkludując wnioskodawca podkreślił, że wskazane przez niego okoliczności potwierdzają, że art. 267 TFUE, we wskazanym w *petitum* pisma procesowego z 4 października 2018 r. zakresie, „jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 10 w związku z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 90 ust. 1, art. 173 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 29-30).

11. W piśmie procesowym z dnia 16 października 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił uzasadnienie stanowiska wyrażonego w piśmie z dnia 27 września 2018 r.

12. W dniu 17 października 2018 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło pismo Przewodniczącego składu orzekającego z prośbą o przedstawienie łącznego stanowiska w sprawie o sygn. akt K 7/18.

13. W piśmie z dnia 18 października 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zapowiedział przedstawienie dodatkowego stanowiska wraz z uzasadnieniem dotyczącego pisma procesowego z 4 października 2018 r. w sprawie rozszerzenia wniosku o sygn. akt K 7/18.

II. Analiza formalnoprawna

1. Sejm wyraża przekonanie, że wniosek, z którym wystąpił Prokurator Generalny, ma podstawę prawną w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: 1) [...] Prokurator Generalny [...]”.

W ramach analizy formalnoprawnej należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że wnioskodawca zażądał stwierdzenia niezgodności art. 755 § 1 k.p.c. w rozumieniu nadanym postanowieniem Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2018 r., co skłania do rozważenia kwestii - ponieważ Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa, a nie faktów - czy w niniejszej sprawie nie chodzi w istocie o zakwestionowanie faktu konkretnego zastosowania prawa przez SN, co skutkowałoby brakiem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w takim przypadku. Należy zatem rozważyć relację pojęcia stosowania prawa i pojęcia jego wykładni. Mianowicie stosowanie prawa pojmowane jest jako „ustalenie skutków prawnych danego stanu faktycznego, będące rezultatem legalnego/kompetentnego używania przez organy władzy publicznej przyznanych im kompetencji, w tym korzystania z odpowiednich instrumentów prawnych (włącznie z instrumentami przymusu legalnego)” (A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015, s. 18). Treścią decyzji stosowania prawa jest „kwalifikacja stanu faktycznego z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w jej podstawie normatywnej oraz ustalenie prawnych konsekwencji tej kwalifikacji” (L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 15).

W procesie stosowania prawa następuje indywidualizacja i konkretyzacja abstrakcyjnych i generalnych norm prawa obowiązującego, innymi słowy ma miejsce zastosowanie wyodrębnionej normy ogólnej i abstrakcyjnej do skonkretyzowanego stanu faktycznego i wobec zindywidualizowanego podmiotu. Aby proces stosowania prawa mógł w ogóle zaistnieć, musi zostać uprzednio zrekonstruowana norma prawna zakodowana w przepisach prawa. Zgodnie z powszechnie przyjmowaną derywacyjną koncepcją wykładni prawa, przepisy prawne „mają postać daleką od normokształtnych, trzeba zatem z nich normy odtworzyć po to właśnie, by pozyskawszy w drodze percepcji wiedzę o ich treści przestrzegać, stosować, korzystać z przyznanych przez nie kompetencji” (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 240). Stosowanie prawa zawiera zatem *implicite* „operację wykładni prawa, którą rozumie się jako odkodowanie normy/norm z obowiązujących przepisów prawnych oraz innych źródeł prawa” (A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, s. 18).

Rozróżnianie pojęcia przepisu prawnego i normy prawnej jest w polskiej doktrynie prawa powszechnie znane i uznawane. Istotą problemu konstytucyjnego

w przedmiotowej sprawie jest zarzut, że treść normy, zrekonstruowana na podstawie przepisów, ustalona w postanowieniu SN z 2 sierpnia 2018 r. pozostaje w sprzeczności ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi. Żądanie wyrażone przez wnioskodawcę w *petitum* wniosku nie dotyczy prawidłowości stosowania prawa w konkretnym przypadku (choć wiele stwierdzeń wnioskodawcy rzeczywiście odnosi się do błędnego zastosowania prawa), lecz prawidłowości rezultatu jego wykładni, który to rezultat został ujęty abstrakcyjnie, w postaci normy prawnej, a zatem bez odniesienia do konkretnej sprawy. Wnioskodawca zasadniczo wskazuje normę ustawową, którą skonstruował oraz którą posłużył się SN i to ta norma, a nie poprawność jej skonstruowania w drodze wykładni oraz właściwość jej zastosowania ma być, zdaniem wnioskodawcy, przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego.

Wnioskodawca dostrzega problem pojawiający się na linii: stosowanie prawa – wykładnia prawa, w odniesieniu do treści *petitum* wniosku. W tym kontekście powołuje liczne wypowiedzi TK, z których wynika, że kognicja tego sądu obejmuje przypadki, w których problem konstytucyjny polega na tym, że organy stosujące prawo (w tym sądy) w drodze wykładni wydobywają z aktów normatywnych „treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja. [...] 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” (wyrok TK z 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08, zob. także wyrok TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15).

W kontekście poglądów TK oraz przekonującej argumentacji wnioskodawcy, Sejm uznaje, że wniesienie przedmiotowego wniosku ma swoją podstawę prawną w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji i wniosek powinien zostać, przynajmniej w części, merytorycznie rozpatrzony.

2. Wniosek złożony został przez Prokuratora Generalnego w dniu 23 sierpnia 2018 r., a więc pod rządami ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: ustawa o TK). Do wniosku Prokuratora Generalnego mają zatem zastosowanie przepisy ustawy o TK, a w szczególności art. 46, art. 47 tej ustawy. Zgodnie z art. 46 ustawy o TK: „Pismami procesowymi są wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne,

a także inne wnioski i oświadczenia uczestników postępowania, wnoszone do Trybunału w toku postępowania poza rozprawą”. Art. 47 ustawy o TK stanowi: „1. Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie. 2. Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. [...]”.

3. Pod względem formalnym wniosek Prokuratora Generalnego budzi zastrzeżenia co do spełnienia wszystkich wymogów określonych w art. 47 ustawy o TK. Przede wszystkim należy zauważyć, że o ile wnioskodawca w uzasadnieniu wiele uwagi poświęcił na przywołanie treści kwestionowanych przepisów, wraz z ich wykładnią, a także na przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, o tyle już samo określenie problemu konstytucyjnego nie jest precyzyjne i odnosi się zasadniczo do punktu pierwszego *petitum* wniosku, tj. do problemu zawieszania stosowania przepisów ustawowych objętych domniemaniem konstytucyjności oraz do pominięcia w procesie orzekania regulacji ustawowych korzystających z domniemania konstytucyjności. Brak natomiast wskazania jako problemu konstytucyjnego kwestii uprawnienia sądu krajowego do skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie TSUE dotyczące skierowanego pytania nie odnosi się do przedmiotu sprawy zawisłej przed sądem krajowym kierującym do TSUE pytanie prejudycjalne.

4. Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego we wniosku związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą skargowości. Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących

argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07).

W orzecznictwie trybunalskim konsekwentnie podkreśla się, że prawidłowe pismo inicjujące postępowanie przed TK powinno zawierać szczegółową i precyzyjną juretyczną argumentację uprawdopodobniającą stawiane zarzuty (zob. np. postanowienia TK z: 17 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 40/11; 2 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 93/11). Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 września 2005 r. (sygn. akt P 17/04): „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu” (zob. także postanowienie TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13). W wyroku z 19 października 2010 r. (sygn. akt P 10/10) Trybunał wskazał, że: „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”. Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy

o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Jak wskazywał Trybunał: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

5. W odniesieniu do sformułowanego we wniosku zarzutu niezgodności ze wskazanymi wzorcami art. 267 TFUE, 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, wnioskodawca, poza przytoczonymi w punkcie I niniejszego stanowiska ogólnikowymi stwierdzeniami, nie przedstawił konkretnych argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności, a w szczególności nie wskazał, w jaki sposób dochodzi do sprzeczności art. 267 TFUE z każdym z powołanych wzorców.

W odniesieniu do sformułowanego w piśmie procesowym z 4 października 2018 r. zarzutu niezgodności ze wskazanymi wzorcami art. 267 TFUE, w zakresie, w jakim dopuszcza występowanie przez sąd z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię Traktatów lub o ważność i wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, w sprawach dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej oraz postępowania przed organami władzy sądowniczej państwa członkowskiego Unii Europejskiej, wnioskodawca nie wskazał, w jaki sposób

dochodzi do sprzeczności art. 267 TFUE z każdym z powołanych wzorców. Trudno uznać za takie wyjaśnienie argumentacji wnioskodawcy, który twierdzi, że „skoro, w myśl konstytucyjnej zasady podziału władzy, Sądy i Trybunały są władzą odrębną, a ta odrębność dotyczy kwestii organizacyjnych, które to Konstytucja RP przekazuje do uregulowania w ustawie (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP – w przypadku sądów [...]), to decyzji o kształcie ustroju władzy sądowniczej nie można powierzać sądowi zadającemu pytanie prejudycjalne, gdyż sąd nie posiada inicjatywy ustawodawczej” (pismo procesowe z 4 października 2018 r., s. 27).

Sąd zadający pytanie prejudycjalne nie decyduje w żaden sposób o kształcie ustroju władzy sądowniczej. Natomiast TSUE nie może wypowiadać się w sprawach, w których nie ma kompetencji. Wnioskodawca nie może z góry zakładać, że udzielając odpowiedzi na pytanie prejudycjalne TSUE przekroczy zakres swoich kompetencji i będzie ingerował w ustrój, kształt i organizację sądownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Ponadto Sejm zwraca uwagę na fakt, że Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z Konstytucją art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), którego odpowiednikiem jest art. 267 TFUE. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: „art. 234 Traktatu [...] w części nakładającej na sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek wniesienia pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości, nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 w związku z art. 190 ust. 1, art. 193 i art. 195 ust. 1 Konstytucji” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się także na temat pytań prejudycjalnych w sposób następujący: „Państwa członkowskie mogą zgodnie akceptować – w sposób wyraźny lub dorozumiany – wykładnię wykraczającą poza ścisłe ramy wyznaczone postanowieniami traktatów. W takich sytuacjach do tychże państw i ich organów należy zajęcie własnego stanowiska. Każda bowiem organizacja międzynarodowa pozostaje podmiotem wtórnym, którego powstanie, funkcje oraz kształt instytucjonalny zależą od odpowiednio wyrażonej woli państw członkowskich i suwerennych zbiorowości narodowych w tychże państwach. ETS nie dysponuje przy tym przekazaną mu kompetencją dokonywania wykładni prawa krajowego. Ponadto mimo traktatowej powinności skierowania przez sąd (lub trybunał) pytania prejudycjalnego do ETS (lub Sądu Pierwszej Instancji), o skierowaniu konkretnego pytania decyduje tenże niezawisły sąd lub trybunał. Czyni tak, jeśli sam (będąc

organem niezależnym i funkcjonującym zgodnie z konstytucyjną zasadą niezawisłości) poweźmie wątpliwości co do ważności lub wykładni aktu wspólnotowego. Powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań międzynarodowych (wspólnotowych) państwa polskiego jako państwa członkowskiego Wspólnot i Unii Europejskiej. Skoro powinność ta zdeterminowana została przez uregulowania, których konstytucyjności wnioskodawcy nie kwestionują, to logicznym następstwem tych okoliczności jest, że prawo, które ma być zastosowane i którego dotyczy pytanie prejudycjalne w ramach regulacji kwestionowanego art. 234 TWE, pozostaje w całości prawem o genezie wspólnotowej. Ratyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. [...] Unormowanie art. 234 TWE z powyższych względów musi być ocenione jako racjonalne i niegodzące w uregulowania Konstytucji (zważywszy na art. 9, art. 90 ust. 1 i art. 91 tejże Konstytucji). Niezasadny pozostaje więc, skierowany do art. 234 TWE, zarzut nierespektowania nadrzędności unormowań konstytucyjnych, wynikającej z art. 8 ust. 1. [...] W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 234 TWE z art. 178 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w przypadku pytań prejudycjalnych sądów ostatecznej instancji lub trybunałów prawa krajowego (na podstawie art. 234 TWE) chodzi o przewidziane prawem stosowanie przez sądy i trybunały krajowe prawa wspólnotowego. Skoro powinność zastosowania prawa wspólnotowego wynika – na podstawie upoważnień konstytucyjnych – ze zgodnych z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych, stanowiących dla Rzeczypospolitej Polskiej wiążące prawo międzynarodowe (art. 9 Konstytucji), trudno byłoby przyjąć, iż związanie niezależnych sędziów (art. 178 ust. 1) czy sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1) unormowaniami Konstytucji nie obejmuje konstytucyjnie przewidzianej powinności zastosowania prawa wspólnotowego wiążącego Rzeczpospolitą. Powinność taka jest prawnym następstwem ratyfikowania w zgodzie z Konstytucją (i na jej podstawie) umów międzynarodowych, zawartych z państwami Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tychże umów pozostaje kwestionowany art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz kompetencja Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich do udzielania

odpowiedzi na pytania prejudycjalne i – szerzej – dokonywania wiążącej wykładni aktów prawa wspólnotowego” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

Wobec tego Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 267 TFUE, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. W odniesieniu do zarzutu niezgodności ze wskazanymi wzorcami art. 755 § 1 k.p.c., w rozumieniu określonym w punkcie pierwszym *petitum* wniosku, uzasadnienie wnioskodawcy można uznać za zasadniczo spełniające (choć nie bez zastrzeżeń) formalne wymagania określone w art. 47 ustawy o TK. Zatem pod względem merytorycznym powinny być rozpatrzone zarzuty dotyczące niekonstytucyjności art. 755 § 1 k.p.c. w rozumieniu określonym w *petitum* wniosku.

III. Wzorce kontroli

1. Art. 1 Konstytucji w związku z preambułą Konstytucji w części odnoszącej się do zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności

1.1. Treść powołanych wzorców jest następująca:

Preambuła Konstytucji: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, [...] pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. [...]”.

Art. 1 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.

1.2. Na temat rozumienia preambuły do Konstytucji TK wypowiadał się wielokrotnie (zob. W. Płowiec, *Wstęp do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1,

s. 9-23). W orzecznictwie TK wyrażone zostały poglądy na temat charakteru normatywnego preambuły, mianowicie „Trybunał stwierdził, że «z tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym», a jednocześnie wskazuje Wstęp w sentencji swoich orzeczeń czy też wyinterpretowuje z jego fragmentu i przepisu Konstytucji RP «prawo obywatela do prawdziwej informacji i rzetelnego przekazu poglądów osób zajmujących stanowiska publiczne». Można zatem twierdzić, że TK traktuje jednak Wstęp jako materiał do odtwarzania norm prawnych lub ich elementów, które mogą być wzorcami konstytucyjności kwestionowanych regulacji. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest następujący pogląd Trybunału: «Nie budzi wątpliwości, że preambuła jest taką częścią aktu normatywnego, która pełni funkcję wskazówki interpretacyjnej przy wykładni jego części artykułowanej. Brak natomiast zgody co do tego, czy preambuła zawiera normy prawne lub ich elementy. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie można z góry wykluczyć możliwości odkodowania z preambuły norm prawnych lub ich elementów. W wypadku zakwestionowania zgodności preambuły z Konstytucją, Trybunał każdorazowo musi dokonać analizy jej treści. Treść preambuły ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia jej charakteru prawnego». Zestawiając powyższy pogląd z orzeczeniami, w których Trybunał wskazuje w sentencji fragmenty Wstępu jako wzorce kontroli konstytucyjności kwestionowanych regulacji, można sformułować twierdzenie, że TK upatruje w co najmniej dwóch wypowiedziach zamieszczonych we Wstępie do Konstytucji RP norm prawnych lub ich elementów: «działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność» oraz «współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości» (W. Płowiec, *op. cit.*, s. 22).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że „w preambule do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności)” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „w swym orzecznictwie niejednokrotnie odwoływał się do postanowień preambuły, w szczególności kontrolując zgodność określonych przepisów z jej postanowieniami w zakresie wynikających z preambuły

zasad: suwerenności Narodu Polskiego, współdziałania władz i dialogu społecznego, pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (por. wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04; 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25; 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170; por. także: *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] «Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego», t. 32) (wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09).

Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Badanie tej działalności nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Może on natomiast, w ramach kompetencji opartej na art. 188 ust. 1 do 3 Konstytucji, oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją” (wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03).

1.3. Wnikliwa analiza genezy i pojęcia dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji, została przeprowadzona w doktrynie. Dobra wspólne rozumiane jest jako „suma warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności” (M. Piechowiak, *Dobra wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 433).

Także w orzecznictwie TK zaakceptowane zostało podobne rozumienie dobra wspólnego. Zdaniem TK „w świetle art. 1 Konstytucji RP, należy przyjąć, że Rzeczpospolita Polska to nazwa państwa polskiego, stanowiącego dobro wspólne

wszystkich obywateli. Samo zaś «'dobro wspólne' [...] odnosi się do całej wspólnoty ludzkiej, zorganizowanej w państwo» [...]. Owo dobro jest sumą „warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój [...] członków wspólnoty politycznej” (M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 433). Podkreśla się, że «to nie państwo jako dobro wspólne jest wspólnotą obywatelską, lecz odwrotnie – państwo jako wspólnota obywatelska staje się dobrem wspólnym» (W. Sokolewicz, uwaga 6 do art. 1, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001)” (wyrok TK z 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13).

2. Art. 7 Konstytucji 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 zasadą, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

2.1. Treść powołanych wzorców jest następująca:

Art. 2 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Art. 8 ust. 1 Konstytucji: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”.

2.2. W treści art. 2 Konstytucji zostały wyrażone trzy zasady konstytucyjne: zasada państwa demokratycznego, zasada państwa prawnego oraz zasady sprawiedliwości społecznej. W odniesieniu do zasady państwa prawnego w doktrynie wyrażono pogląd, że „w związku z rolą, jaką odgrywa klauzula państwa prawnego dla ustrojowej charakterystyki państwa polskiego, jej wpływ na normatywną treść Konstytucji RP oraz oddziaływanie na płaszczyznę stanowienia i stosowania prawa można postawić pytanie: czy jest ona konstytucyjną klauzulą wiodącą, «zasadą – kluczem», klauzulą, z której należy wyprowadzać cały porządek konstytucyjny? Wydaje się że taką rolę klauzula państwa prawnego spełniała do 1997 r. Obecnie pełni ona nadal tę rolę w odniesieniu do formalnego aspektu państwa prawnego, w szczególności do płaszczyzny stanowienia prawa. W odniesieniu do aspektu

materialnego należy stwierdzić, że obecnie ani doktryna, ani TK nie wywodzą nowych praw konstytucyjnych z art. 2 Konstytucji RP. Dla normatywnej treści wolności i praw człowieka kluczowe znaczenie ma natomiast obecnie art. 30 Konstytucji RP. To w zasadzie nienaruszalnej i niezbywalnej godności człowieka tkwi największy potencjał dla wydobywania z Konstytucji RP praw człowieka, dookreślania treści praw w ustawie zasadniczej wyrażonych oraz interpretowania konstytucyjnych klauzul limitacyjnych (L. Garlicki, *Wolności i prawa jednostki*, s. 63 i n.)” (P. Tuleja, *Art. 2 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, nb. 47, Legalis).

Rozumienie zasady demokratycznego państwa prawnego ukształtowane w orzecznictwie TK przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. zostało podtrzymane pod rządami nowej Konstytucji, bowiem – jak twierdzi TK – „identyczności językowej towarzyszy [...] bliskość aksjologiczna – zespół wartości, który legł u podstaw nowelizacji grudniowej z 1989 r. znalazł potwierdzenie i rozwinięcie w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Tym samym, podstawowa treść zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 konstytucji, może i powinna być rozumiana w taki sam sposób, jak rozumiano treść tej zasady w poprzednim porządku konstytucyjnym” (wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97). Jediną różnicę stanowi – zdaniem TK – uwzględnienie faktu, że szereg zasad i reguł, które dotychczas funkcjonowały w polskim porządku konstytucyjnym tylko z racji ich „odnalezienia” w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawa, pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. znalazły bezpośredni wyraz w jej szczegółowych postanowieniach. TK uważa, że „obecnie pewne zasady i reguły znajdują wyraz zarówno w ogólnej klauzuli art. 2 Konstytucji, jak też – niekiedy w sposób znacznie konkretniejszy – w dalszych szczegółowych postanowieniach tego aktu. Inne zasady i reguły, których nie powtórzono w dalszym tekście konstytucji, wynikają – tak, jak poprzednio – z ogólnej treści klauzuli demokratycznego państwa prawnego i art. 2 konstytucji stał się ich jedyną i samoistną podstawą prawną” (wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; zob. także wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 8 marca 2004 r., sygn. akt SK 23/03).

Trybunał Konstytucyjny wywodzi z zasady demokratycznego państwa prawnego wiele szczegółowych zasad, wśród których znajduje się zasada pewności

prawa. Jest ona ściśle związana z zasadą bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa (zob. J. Potrzebny, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 256-263; też, *Bezpieczeństwo prawne w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2006, nr 1, s. 7-40).

Warto podkreślić, że w orzecznictwie TK utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym pewność prawa jest to taki zespół cech przysługujących prawu, „które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistnia się wolność jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

Trybunał Konstytucyjny wyróżnił dwa aspekty pewności prawa: 1) aspekt pewności prawa odnoszący się do względnej stabilności porządku prawnego, związany z zasadą legalności; 2) aspekt pewności prawa rozumiany jako pewność tego, że w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. „W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

2.3. W odniesieniu do genezy art. 7 Konstytucji doktryna stwierdza, że „sformułowanie nakazu działania na podstawie i w granicach prawa stanowiło cezurę przekształcenia monarchii absolutnej w monarchię konstytucyjną. Uznanie, że prawem jest przede wszystkim ustawa, było z kolei podstawą nadania monarchii konstytucyjnej charakteru państwa demokratycznego. Wreszcie przyjęcie, że działanie na podstawie prawa oznacza również wymóg działania na podstawie Konstytucji, stało się podstawą funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawnego” (P. Tuleja, *Art. 7 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 1, Legalis).

Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że: „Zasada praworządności (legalizmu) została przewidziana w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym «[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa». Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta podstawa działania, jak też określone granice jej działania (zob. postanowienie z 9 maja 2005 r., sygn. Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87).

Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji nie ma charakteru wyłącznie formalnego, który by powodował, że konstytucyjne uwarunkowania dotyczące treści przepisów prawnych nie wynikają z art. 7, ale z klauzuli wyrażonej w art. 2 Konstytucji i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3). Trybunał podkreśla, że art. 7 Konstytucji nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, a nie wyplývają z niego dodatkowe uprawnienia względem tych, które wynikają z innych norm prawnych. Art. 7 Konstytucji ma jednak też samoistne znaczenie, bo jest dyrektywą «interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone» (wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34)” (wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13).

Rozumienie konstytucyjnego nakazu działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa było przedmiotem rozważań w doktrynie, która stwierdza m. in., że: „W najbardziej ogólnym ujęciu nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa 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)" (*P. Tuleja*, *op. cit.* nb.7, Legalis).

„Z Konstytucji RP wynika, że podstawowym aktem normatywnym na podstawie, którego działają organy władzy publicznej, jest ustawa. Potwierdza to kształt zasady wyłączności ustawy. Zasada ta ma z jednej strony legitymizować działanie organów władzy publicznej, z drugiej określać granicę ingerencji w prawa człowieka przez te organy. Stąd wynika zakaz domniemania kompetencji przez organy władzy publicznej. Prawem w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP są również wszystkie akty powszechnie obowiązujące, o których mówi Rozdział III Konstytucji RP – Źródła prawa: «Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to powinność organu władzy publicznej przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki (por. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47, pkt III.6 i cytowana tam literatura)» (post. TK z 4.10.2011 r., P 9/11, OTK-A 2011, Nr 8, poz. 86)" (*P. Tuleja*, *op. cit.*, nb. 11, Legalis).

Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie, „nakaz działania na podstawie i w granicach prawa ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków. Statuuje on też domniemanie takiego działania. Domniemywa się, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Domniemanie 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. W odniesieniu do ustawodawcy TK stwierdził m.in.: «W myśl art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym, a w świetle art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jedną z fundamentalnych wartości prawa w ogóle i państwa

prawnego w szczególności jest bezpieczeństwo prawne i pewność prawa» (P. Tuleja, *op. cit.*, nb. 15, Legalis).

Rozważając relacje pomiędzy zasadą demokratycznego państwa prawnego a zasadą legalizmu w doktrynie podkreśla się, że „wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada jest elementem składowym zasady państwa prawnego. 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. Zasada praworządności wiąże się z zasadą nadrzędności Konstytucji RP (art. 8) oraz zasadą przychyłności prawa polskiego prawu międzynarodowemu (art. 9)” (P. Tuleja, *op. cit.*, nb. 17, Legalis).

Określając relacje zasad konstytucyjnych związanych z zasadą demokratycznego państwa prawnego TK stwierdził m.in., że „zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji, ma pierwszoplanowe znaczenie i szeroki zakres, a zasada praworządności, przewidziana w art. 7, z niej wynika i stanowi jej konsekwencję (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, w: *Konstytucja...*, s. 3-4). Zasada praworządności «stanowi jądro zasady państwa prawnego», choć formalnie na tle Konstytucji jest zasadą równoległą do klauzuli państwa prawnego (tenże, komentarz do art. 2 Konstytucji, tamże, s. 16). W trakcie prac nad projektem Konstytucji pojawiały się nawet głosy, że art. 7 jest *superfluum* względem art. 2. Ostatecznie jednak zwyciężyło stanowisko, mówiące, że artykuł ten jest potrzebny, bowiem powieliła treść poprzedniej Konstytucji, na tle której zrodziło się bogate orzecznictwo, a ponadto spełnia on funkcję edukacyjną. Jednocześnie z art. 2 Konstytucji wywodzone są w orzecznictwie Trybunału zasady pochodne, w tym jest on źródłem zasady zaufania obywatela do państwa i zasady bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa). Zasady konstytucyjne [...] mają więc wspólne źródło w szeroko rozumianej klauzuli demokratycznego państwa prawnego. [...] Żadna z powyższych zasad nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem od obu dopuszczalne są wyjątki” (wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13).

Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „zasada praworządności jest zasadą instrumentalną względem zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, w tym sensie, że działanie na podstawie i w granicach prawa jest

warunkiem koniecznym realizacji zasad pewności i zaufania. Co do zasady działanie na podstawie i w granicach prawa jest instytucjonalnie realizowane w ten sposób, że ustawa określa kompetencje, prawne formy działania i materialne podstawy rozstrzygnięcia organu władzy publicznej. Wydanie decyzji zgodnej z prawem gwarantowane jest przez odpowiednie procedury, w tym prawo do zaskarżania orzeczeń i ich sądową kontrolę. Konsekwencją powyższych rozwiązań jest trwałość decyzji, co do której domniemywa się, że jest zgodna z prawem. Trwałość (prawomocność) jest więc elementem wzmacniającym zasadę praworządności” (wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13).

2.4. W art. 8 ust. 1 Konstytucji wyrażona została zasada nadrzędności Konstytucji, mianowicie Konstytucja określona została jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej. W systemie prawa wewnętrznego Polski najwyższa moc prawna Konstytucji „jest to właściwość norm prawnych zawartych w konstytucji, która określa ich stosunek do norm prawnych innego typu – norm ustawowych i innych norm prawnych obowiązujących w państwie” (K. Działocha, *Artykuł 8 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, s. 260).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 8 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie gwarantuje postanowieniom Konstytucji status «najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej». Regulacji tej towarzyszy nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego. Świadomą decyzją ustrojodawca wprowadził do zasad naczelnych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, i to w bezpośrednim sąsiedztwie art. 8 ust. 1 [...] zasadę wyrażoną w art. 9. Zgodnie z tym unormowaniem «Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego»” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

W niniejszej sprawie istotną kwestią jest określenie relacji dyrektywy wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji do kwestii członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jak podkreśla doktryna, „zasada pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego – w ujęciu założeń tego prawa i w rozumieniu orzecznictwa ETS [obecnie TSUE – uwaga własna] – zderza się na gruncie prawa polskiego z zasadą nadrzędności (najwyższej mocy prawnej) Konstytucji RP (art. 8 ust. 1). [...] Analiza wzajemnych relacji zasad prawa wspólnotowego i Konstytucji RP prowadzi do

wniosku, że możliwa jest kolizja norm prawa wspólnotowego zarówno pierwotnego, jak i wtórnego z normami Konstytucji RP. [...] W sytuacji powstania nieusuwalnej sprzeczności między normą prawa wspólnotowego i normą konstytucyjną TK stanowczo «staje po stronie» zasady nadrzędności konstytucji» (K. Działocha, *Artykuł 8, op.cit.*, s. 285-297).

Jak trafnie podkreślono w doktrynie, „tak zwana zasada pierwszeństwa każdego przepisu prawa wspólnotowego przed każdym przepisem prawa członkowskiego z jego konstytucją włącznie nie ma podstawy traktatowej (ani w dawnym TWE ani w obecnym TFUE i TUE). Nie jest wynikiem uzgodnień państw Unii, nie została nigdy przez nią ani przez społeczeństwa europejskie prawnie zaakceptowana. Regułę tę sformułował i narzucił do stosowania państwom Unii jednostronnie ETS ponad 40 lat temu [sprawy: *Costa v. ENEL* (6/64); *Administracja finansów publicznych v. Simmenthal* (106/77); *W. Wilhelm v. Federalny Urząd Kartelowy* (14/68); *Międzynarodowe Towarzystwo handlowe v. Einfuhr* (11/70) – uwaga własna] i od tamtego czasu utrwał ją i twórczo rozwijał swym orzecznictwem” (K. Pawłowicz, *Wspólnotowy dorobek prawny a standardy państwa demokratycznego*, „Forum Prawnicze” 2010, nr 2, s. 11).

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego, wyraził pogląd, 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». Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). Pogląd ten został potwierdzony w późniejszym wyroku, dotyczącym Traktatu z Lizbony, w którym Trybunał Konstytucyjny nawiązał do niego: „Jak to zostało stwierdzone w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów o przekazaniu kompetencji «w niektórych sprawach» – przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować – nie prowadzi do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – 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». Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania” (wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09).

„Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. W tej kwestii pogląd Trybunału Konstytucyjnego pozostaje zbieżny, co do zasady, ze stanowiskiem Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec (por. wyrok z 12 października 1993 r. w sprawie 2BvR 2134, 2159/92 Maastricht) oraz Sądu Najwyższego Królestwa Danii (por. wyrok z 6 kwietnia 1998 r. w sprawie I 361/1997 Carlsen przeciwko premierowi Danii)” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

Jak zaznacza Trybunał Konstytucyjny, „sama koncepcja i model prawa europejskiego stworzyły nową sytuację, w której obowiązują obok siebie autonomiczne porządki prawne. [...] Występowanie względnej autonomii porządków prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. Ta ostatnia sytuacja wystąpiłaby wówczas, gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego i to sprzeczności, której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. [...] Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. [...] Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego jest silnie eksponowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot

Europejskich. Taki stan rzeczy jest uzasadniany celami integracji europejskiej oraz potrzebami tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Zasada ta stanowi niewątpliwie wyraz dążeń do zagwarantowania jednolitego stosowania i egzekucji prawa europejskiego. Nie ona jednak – na zasadzie wyłączności – determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne państwa członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

3. Określona w art. 10 Konstytucji zasada trójpodziału władz

3.1. Treść powołanego wzorca jest następująca: „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”.

3.2. Idea podziału władz leży u podstaw współczesnego konstytucjonalizmu demokratycznego. Nawiązuje do niej Konstytucja w art. 10. „Działalność państwa zostaje w art. 10 ust. 1 podzielona na trzy rodzajowo różne sfery działania, funkcje. Sprzyja to zachowaniu jedności władzy państwowej w rękach suwerena (narodu, ludu), ale równocześnie emanacja tej władzy zostaje rozdzielona między funkcje i wypełniające te funkcje organy. Poszczególne władze nie mają w tym ujęciu charakteru samodzielnego, ale wypełniają swoje funkcje na podstawie kompetencji przyznanych im przez Konstytucję uchwaloną przez suwerena stojącego nad nimi. Do funkcji tych należą: 1) prawodawstwo polegające na wydawaniu ogólnie obowiązujących norm prawnych; 2) wykonawstwo stanowiące realizację zadań państwa w odniesieniu do konkretnych przypadków, z wyjątkiem sytuacji spornych; 3) sądownictwo polegające na rozstrzyganiu sporów prawnych” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 82).

W doktrynie podkreśla się, że „Trybunał Konstytucyjny interpretował zasadę podziału i równowagi władzy w odniesieniu do wszystkich władz wymienionych

w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP. Największa liczba orzeczeń dotyczy władzy sądowniczej oraz jej relacji z organami władzy ustawodawczej i wykonawczej. W odniesieniu do władzy ustawodawczej art. 10 był stosowany dla wyznaczenia dopuszczalnego zakresu ustawodawstwa. Zdaniem TK ograniczenia takie są immanentną cechą zasady podziału władzy: «Poza dyskusją pozostaje okoliczność, że w demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na podziale władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Granice swobody ustawodawczej określają normy konstytucyjne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażany był pogląd, że ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym» (wyr. z 20.2.2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 4). Demokratycznie legitymowany ustawodawca stanowi prawo w oparciu o zasadę swobodnej kompetencji prawodawczej oraz zasadę wyłączności ustawy. Konstytucyjne granice władzy ustawodawczej mają aspekt negatywny i pozytywny. Pierwszy oznacza zakaz stanowienia norm niezgodnych z Konstytucją RP, drugi – nakaz stanowienia norm konkretyzujących postanowienia Konstytucji RP. Aspekt pozytywny oznacza również regulowania materii ustawowej przez Sejm i Senat: «W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej» (zob. wyr. z 26.3.2013 r., K 11/12, OTK-A 2013, Nr 3, poz. 28 i cyt. tam orzeczenia)” (M. Pach, P. Tuleja, *Art. 10 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 49, Legalis).

Zgodnie z poglądem TK, „art. 10 Konstytucji, statuujący zasadę podziału i równowagi władz, jest zasadą ustrojową odnoszącą się do relacji pomiędzy organami władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada zawarta w art. 10 Konstytucji (podziału i równowagi władz) jest – co należy podkreślić – zasadą ustroju wewnętrznego RP” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

4. Sformułowana w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasada podległości sędziów w sprawowaniu swojego urzędu nie tylko Konstytucji, ale i ustawom

4.1. Treść powołanego wzorca jest następująca: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”.

4.2. Jak podkreśla doktryna, „niezawisłość sędziowska, określająca silną autonomię sędziego oraz cechująca się niezwykle szerokim zakresem oddziaływania, nie ma charakteru absolutnego. Jednocześnie, jej jedynym ograniczeniem jest obowiązujące prawo w zakresie wskazanym w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem sędzia podlega jedynie Konstytucji i ustawom. Związanie sędziego obowiązującym prawem (Konstytucji i ustawom) oznacza zatem, że wszelkie decyzje podejmowane w ramach niezawisłego orzekania, muszą pozostawać w zgodzie z Konstytucją i ustawami. Tym samym tak określone i obowiązujące prawo wyznacza jednocześnie zakres oddziaływania niezawisłości. Podległość sędziego Konstytucji i ustawom rozumieć należy jako obowiązek podporządkowania się zawartym w tych (obowiązujących) aktach prawnych normom prawnym, interpretowanym na podstawie powszechnie przyjmowanych reguł wykładni z przepisów prawnych. Podległość sędziego Konstytucji i ustawom to kolejna gwarancja szczególnej, w rozumieniu niepodległości innym wpływom, pozycji sędziego. Ze względu na swoją siłę oparta być musi na obiektywnych, a co najmniej obiektywizujących kryteriach oceny istniejącego prawa. Dotyczy to zarówno formy aktu prawnego rangi ustawy zasadniczej albo ustawy zwykłej, jak też wszystkich innych elementów wpływających na ocenę jego obowiązywania (sposób uchwalenia, zakres i sposób regulacji, jednoznaczność przepisów kodujących normy prawne) i nadających aktom prawnym charakteru aktu niewadliwego [...]. Podległość Konstytucji i ustawie to nakaz podporządkowania się sędziemu mający charakter domniemania prawnego wzruszalnego. Skoro podległość sędziego dotyczy jednocześnie Konstytucji i ustaw, to powstaje oczywista kwestia relacji podległości sędziego względem Konstytucji oraz jednoczesnej podległości względem ustawy. Relacje wzajemne ustawy z Konstytucją nie rodzą sytuacji kolizyjnych w kontekście sędziowskiej podległości zawsze tam, gdzie zachodzi między nimi zgodność, albo gdzie na podstawie reguł kolizyjnych wykładni możliwe jest takie przyjęcie wykładni jednego albo obu aktów prawnych, w którym

sprzeczność nie powstaje albo ujawnia się jej pozorność” (P. Wiliński, P. Karlik, *Art. 178 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 51-56, Legalis).

Przewidziana w art. 178 ust. 1 Konstytucji formuła podległości sędziego Konstytucji i ustawom ma normatywne znaczenie w dwóch wymiarach – gwarancyjnym i legitymizującym. Wymiar gwarancyjny charakteryzuje się tym, że sędzia w procesie orzekania podlega Konstytucji i ustawom. Natomiast orzekając na podstawie rozporządzeń, sędzia jest związany ich normatywną treścią, ale zachowuje prawo do samodzielnej oceny ich konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada niezawisłości sędziowskiej ma charakter instrumentalny w stosunku do zasady prawa do sądu. Niedopuszczalność jakiegokolwiek ingerencji z zewnątrz lub wywierania nacisku na sędziego zapewnia bowiem neutralność sędziego i gwarantuje obiektywne postępowanie przed sądem na podstawie Konstytucji i ustaw (zob. np. wyroki TK z: 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98; 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12; 8 listopada 2016 r. sygn. akt P 126/15).

Formuła podległości sędziego Konstytucji i ustawom ma normatywne znaczenie w wymiarze legitymizującym. Sędzia podlega Konstytucji i ustawom, czyli aktom normatywnym kształtującym prawo powszechnie obowiązujące. Taki układ źródeł prawa będących podstawą orzeczeń stanowi uzasadnienie wiążącego charakteru sędziowskich rozstrzygnięć (wyrok TK z 8 listopada 2016 r. sygn. akt P 126/15).

IV. Analiza zgodności

1. Analiza zgodności art. 755 § 1 k.p.c., rozumianego w ten sposób, że uprawnia sąd do udzielenia zabezpieczenia w postaci zawieszenia stosowania przepisu ustawy objętej domniemaniem konstytucyjności ze wskazanymi w punkcie pierwszym *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnymi

1.1. Wykorzystanie art. 755 § 1 k.p.c. w sposób nietypowy zaistniało już raz w orzecznictwie TK. Mianowicie w postanowieniu z 30 listopada 2015 r. (sygn. akt K 34/15) TK po rozpoznaniu wniosku grupy posłów z 30 listopada 2015 r. o udzielenie zabezpieczenia wnioskowi grupy posłów, sygn. akt K 34/15 – poprzez

zobowiązanie uczestnika postępowania – Sejmu RP do powstrzymania się od wszelkich działań zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, do czasu rozpatrzenia przez TK tego wniosku, postanowił „na podstawie art. 755 § 1 i art. 730¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) w związku z art. 74 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) zabezpieczyć wniosek grupy posłów przez wezwanie Sejmu RP do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia w sprawie o sygn. akt K 34/15”.

Uzasadniając swoją decyzję TK argumentował, że „w dniu 25 listopada 2015 r. Sejm VIII kadencji przyjął pięć uchwał stwierdzających bezskuteczność uchwał z 8 października 2015 r., które w założeniu Izby miałyby otworzyć drogę do ponownego wyboru sędziów. Dokonanie wyboru przez Sejm kolejnych pięciu sędziów przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny byłoby nie do pogodzenia z kompetencjami Trybunału jako jedynego organu powołanego do orzekania w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 Konstytucji). Trybunał jest władzą sądowniczą odrębną i niezależną od innych władz (173 Konstytucji). Tymczasem wybór kolejnych pięciu sędziów przez Sejm spowoduje, że wyrok Trybunału, bez względu na jego treść, pozbawiony byłby efektywności. [...] W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał przyjmował, że zabezpieczenie jest dopuszczalne w sprawach inicjowanych skargami konstytucyjnymi. Kompetencja taka wynika ze szczegółowych przepisów ustawy – art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) i art. 68 ustawy o TK z 2015 r. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie wyraża pogląd, że art. 68 ustawy o TK z 2015 r. nie wyłącza możliwości wydawania postanowień zabezpieczających w innych sytuacjach, zwłaszcza gdy – jak w rozpoznawanej sprawie – przemawia za tym konieczność zapobieżenia kryzysowi konstytucyjnemu. Podstawę prawną niniejszego postanowienia stanowią przepisy k.p.c., do których odsyła art. 74 ustawy o TK z 2015 r. Tak więc odpowiednio stosowany art. 755 § 1 k.p.c. daje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje do zabezpieczenia wniosku w taki sposób, «jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni». Ponadto w zaistniałej sytuacji spełniony został warunek udzielenia zabezpieczenia, określony w art. 730¹ § 2 k.p.c. tzn. «brak zabezpieczenia

uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia»” (postanowienie TK z 30 listopada 2015 r., sygn. akt K 34/15).

W analizowanym przypadku TK odwołał się do możliwości odpowiedniego stosowania art. 755 § 1 k.p.c. na podstawie odesłania wyrażonego w art. 74 ustawy o TK z 2015 r. Z art. 755 § 1 k.p.c. wyinterpretował normę uprawniającą go do udzielenia zabezpieczenia w postaci zobowiązania Sejmu RP do powstrzymania się od wszelkich działań zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

1.2. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 2 sierpnia 2018 r. także w sposób odbiegający od typowego posłużył się art. 755 § 1 k.p.c., z którego wyinterpretował normę uprawniającą go do udzielenia zabezpieczenia w postaci zawieszenia stosowania przepisu ustawy objętej domniemaniem konstytucyjności. Mianowicie w punkcie III postanowienia SN z 2 sierpnia 2018 r. Sąd zdecydował „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.)”.

Zastosowanie środka zabezpieczającego SN uzasadnił w następujący sposób: „Zgodnie z orzecznictwem TSUE sąd krajowy musi mieć możliwość zastosowania środków tymczasowych celem zapewnienia ochrony sądowej wynikającym z prawa unijnego prawom jednostek (wyroki z dnia 13 marca 2007 r., *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 41; z 19 czerwca 1990 r., *Factortame i in.*, C-213/89, EU:C:1990:257, pkt 19). Niezgodny z prawem unijnym jest art. 734 zd. 2 i 3 k.p.c., w zakresie w jakim za właściwy do udzielenia zabezpieczenia na etapie postępowania toczącego się przed Sądem Najwyższym uznaje tylko sąd pierwszej instancji. Jako przepis uniemożliwiający zastosowanie środka tymczasowego przez Sąd Najwyższy występujący z pytaniem prejudycjalnym przepis ten należało pominąć zgodnie z regułą *Simmenthal*. [...] Zgodnie z art. 732 k.p.c. zabezpieczenia udziela się z urzędu, jeżeli postępowanie toczy się z urzędu. Ponieważ z pytaniem prejudycjalnym Sąd Najwyższy występuje z niniejszej sprawie z urzędu, przepis ten stanowi wystarczającą podstawę prawną dla udzielenia zabezpieczenia. [...] W dalszej kolejności Sąd Najwyższy stwierdza, że w Kodeksie postępowania cywilnego jest podstawa do zastosowania środka zabezpieczającego w postaci

unormowania praw i obowiązków stron lub uczestników postępowania na czas trwania postępowania (art. 755 § 1 pkt 1 k.p.c.) oraz zawieszenie postępowania egzekucyjnego lub innego postępowania zmierzającego do wykonania orzeczenia (art. 755 § 1 pkt 3 k.p.c.). Z uwagi na to, że wątpliwości Sądu Najwyższego dotyczą dopuszczalności obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku oraz wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez Prezydenta RP konieczne jest zawieszenie stosowania przepisów art. 111 § 1 i § 1a, art. 37 oraz art. 39 obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym, zgodnie z wymogami wynikającymi z wyroku TSUE z 19 czerwca 1990 r., *Factortame i in.*, C-213/89, EU:C:1990:257. Konieczność ta wynika z potrzeby zagwarantowania skuteczności wyrokowi TSUE wydanemu w niniejszej sprawie, ze względu na powszechną moc wiążącą wykładni orzeczeń tego trybunału oraz skuteczność wyroków TSUE *ex tunc*, to jest od daty wejścia w życie przepisów prawa unijnego podlegających wykładni (zamiast wielu zob. wyroki TSUE z 27 marca 1980 r., *Amministrazione delle Finanze dello Stato p. Denkavit Italiana Srl*, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100 oraz z 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-8/08 *T-Mobile i in.*, ECLI:EU:C:2009:343)” (postanowienie SN z 2 sierpnia 2018 r., s. 21-22).

1.3. Okoliczności, w których doszło do posłużenia się art. 755 § 1 k.p.c. przez TK i przez SN, charakteryzują się znacznym stopniem zróżnicowania i ich porównanie wymagałoby wnikliwych i obszernych analiz, na co nie ma miejsca w niniejszym stanowisku. Sejm zwraca tylko uwagę na fakt zaistnienia swego rodzaju precedensu polegającego na wskazaniu przez TK osobiwej metody wykorzystania instrumentu prawnego. Trudno oprzeć się wrażeniu zaistnienia pewnej analogii w działaniu SN odzwierciedlonym w postanowieniu z 2 sierpnia 2018 r. Jednakże istotna różnica pomiędzy działaniem TK a działaniem SN polega na tym, że TK postanowił zabezpieczyć wniosek grupy posłów przez wezwanie Sejmu RP do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia w sprawie o sygn. akt K 34/15, nie zaś – jak w przypadku działania SN sposób zabezpieczenia polegał na zawieszeniu stosowania przepisów ustawy objętej domniemanem konstytucyjności.

Przyjęty w tym postanowieniu SN z 2 sierpnia 2018 r. sposób rozumienia art. 755 § 1 k.p.c., zgodnie z którym przepis ten uprawnia sąd do udzielenia

zabezpieczenia w postaci zawieszenia stosowania przepisu ustawy objętej domniemaniem konstytucyjności, budzi poważne wątpliwości ze względu na rażące naruszenie wartości wyrażonych we wskazanych we wniosku Prokuratora Generalnego wzorcach konstytucyjnych.

1.4. W polskim porządku prawnym nie istnieje żadna podstawa prawna do udzielenia zabezpieczenia w postaci zawieszenia stosowania przepisu ustawy objętej domniemaniem konstytucyjności. Nawet sam TK, który jest sądem prawa, negatywnym ustawodawcą, kompetentnym do wyeliminowania z systemu prawnego przepisu niezgodnego z Konstytucją, nie ma kompetencji do zawieszania stosowania zaskarżonych przepisów do czasu wydania ostatecznej decyzji. Potwierdził to w postanowieniu o sygn. akt K 31/06, wydanym w pełnym składzie, w związku z wnioskiem grupy posłów o „zabezpieczenie powództwa” m.in. na podstawie art. 755 ust. 1 k.p.c. poprzez zakazanie, odpowiednio, Państwowej Komisji Wyborczej, wojewódzkim komisjom wyborczym, powiatowym komisjom wyborczym i terytorialnym komisjom wyborczym stosowania zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów do czasu rozpatrzenia sprawy przez TK. Wniosek nie został uwzględniony. TK uzasadnił swoją decyzję tym, że w jego przekonaniu „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. [tj. 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) – uwaga własna] 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. Trybunał zwraca uwagę, że na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [tj. ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – uwaga własna] nie istnieje regulacja szczególna, która umożliwiłaby «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” (postanowienie TK z 4 października 2006 r., sygn. akt K 31/06).

Żaden polski sąd nie ma kompetencji do zastosowania na podstawie art. 755 § 1 k.p.c., jako środka zabezpieczającego, zawieszenia stosowania przepisów ustawy objętej domniemaniem konstytucyjności. Sejm uznaje za trafny zarzut wnioskodawcy, który stwierdza, 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” (wniosek, s. 48).

Wnioskodawca słusznie zwraca także uwagę na niebezpieczeństwo chaosu prawnego, „a nawet wręcz erozji systemu prawa Rzeczypospolitej, w następstwie orzeczeń różnych sądów zawieszających stosowanie rozmaitych regulacji w poszczególnych sferach życia i funkcjonowania państwa” (wniosek, s. 51), w przypadku zaakceptowania wykładni art. 755 § 1 k.p.c. dokonanej przez SN, zgodnie z którą sąd może jako sposób zabezpieczenia zaaplikować zawieszenie stosowania przepisów ustawy. Prowadziłoby to do zrujnowania zasady pewności prawa. Ponadto wykładnia dokonana przez SN prowadzi do skonstruowania normy, która nie była zakodowana w przepisie, a więc łamie zasadę zakazu wykładni prawotwórczej, wkraczając bezpodstawnie w kompetencje władzy ustawodawczej. Słusznie zatem wnioskodawca podnosi, że „stanowisko Sądu Najwyższego to w istocie przekreślenie zasady trójpodziału władz, a w rezultacie podważenie fundamentów ustrojowych demokratycznego państwa prawnego” (wniosek, s. 52).

2. Analiza zgodności art. 755 § 1 k.p.c., rozumianego w ten sposób, że uprawnia sąd do udzielenia zabezpieczenia niedotyczącego roszczenia będącego przedmiotem sprawy zawisłej przed sądem udzielającym zabezpieczenia ze wskazanymi w punkcie pierwszym *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnymi

2.1. Dokonując wykładni przepisu art. 755 § 1 k.p.c. należy uwzględnić charakter prawny zabezpieczenia roszczeń, który jest zdeterminowany przez dwie główne cechy: „1) o udzieleniu zabezpieczenia orzeka sąd w specjalnym rodzaju postępowania cywilnego i niezależnie od woli podmiotu, przeciwko któremu jest ono skierowane oraz 2) zabezpieczenie to pozostaje w bezpośrednim i ścisłym związku z dochodzeniem roszczenia w postępowaniu sądowym lub przed sądem polubownym” (T. Ereciński, *Art. 730 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. IV: *Postępowanie rozpoznawcze. Postępowanie zabezpieczające*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, s. 682).

Wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku dokonał wnikliwej analizy przepisów k.p.c. i poglądów doktryny, z których wynikają „ograniczenia dopuszczalnej interpretacji przedmiotu zabezpieczenia, którego dotyczy art. 755 § 1 k.p.c., uwypuklając ścisły związek tego przedmiotu z przedmiotem sprawy zawisłej przed sądem *merit*” (wniosek, s. 12).

2.2. W kontekście przedstawionego w poprzednim punkcie ustalenia, każdorazowa wykładnia art. 755 § 1 k.p.c., prowadząca do rozumienia tego przepisu jako uprawniającego sąd do udzielenia zabezpieczenia niedotyczącego roszczenia będącego przedmiotem sprawy zawisłej przed sądem udzielającym zabezpieczenia, musi zostać określona jako wykładnia *contra legem*, co jednocześnie powoduje sprzeczność tak zrekonstruowanej normy z powołanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi, w szczególności z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Uszczerbku doznaje w takim przypadku zasada pewności prawa, której funkcje wnioskodawca wiąże z zapewnieniem obywatelom warunków sprzyjających trafnemu przewidywaniu działań władz państwowych, szczególnie w sferze stosowania prawa.

Wnioskodawca trafnie zarzucił, że arbitralna wykładnia prowadzi do naruszenia zasady legalizmu poprzez przypisanie sobie przez sąd kompetencji wbrew woli ustawodawcy. W konsekwencji skutkuje również naruszeniem, wyrażonej w art. 178 ust. 1 Konstytucji, zasady związania sędziów w sprawowaniu urzędu obowiązującymi ustawami.

3. Analiza zgodności art. 755 § 1 k.p.c., rozumianego w ten sposób, że uprawnia sąd do udzielenia zabezpieczenia z pominięciem reguł ustalania właściwości sądu do udzielenia zabezpieczenia określonych w art. 734 k.p.c. ze wskazanymi w punkcie pierwszym *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnymi

3.1. W art. 734 k.p.c. określona została właściwość sądu w odniesieniu do udzielania zabezpieczenia: „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”.

Z brzmienia art. 734 k.p.c. jednoznacznie wynika, który sąd jest właściwy do udzielenia zabezpieczenia. Przepis ten *expressis verbis* wyłącza Sąd Najwyższy, chyba że ten sąd orzeka w pierwszej instancji.

3.2. W kontekście jasnego i jednoznacznego brzmienia przepisu art. 734 k.p.c., każdorazowa wykładnia art. 755 § 1 k.p.c., prowadząca do rozumienia tego przepisu jako uprawniającego sąd do udzielenia zabezpieczenia z pominięciem reguł ustalania właściwości sądu do udzielenia zabezpieczenia określonych w art. 734 k.p.c., musi zostać określona jako wykładnia *contra legem*, co jednocześnie powoduje sprzeczność tak zrekonstruowanej normy z powołanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi, w szczególności z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Trafnie podnosi wnioskodawca, że literalne brzmienie art. 734 k.p.c., a także 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” (wniosek, s. 13). Należy jednak zastrzec, na co także wskazuje sam wnioskodawca, że wyjątkowo, jeśli Sąd Najwyższy orzeka w pierwszej instancji, jest właściwy do udzielenia zabezpieczenia.

Sejm zgadza się z argumentacją wnioskodawcy, który stwierdza, że analiza przepisu art. 755 § 1 k.p.c. „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” (wniosek, s. 46-47).

Sejm podziela ogólną ocenę wnioskodawcy, że sprzeczność wskazanego w *petitum* wniosku rozumienia art. 755 § 1 k.p.c. ze wskazanymi wzorcami kontroli jest oczywista.

V. Konkluzja

Powyższe argumenty uzasadniają wniosek Sejmu o stwierdzenie, że: art. 755 § 1 k.p.c., rozumiany w ten sposób, że uprawnia sąd do udzielenia zabezpieczenia:

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

1) **jest niezgodny** z art. 1 w związku z preambułą Konstytucji w części odnoszącej się do zapewnienia działania instytucji publicznych rzetelności i sprawności;

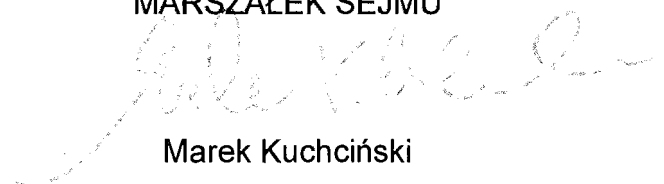
2) **jest niezgodny** z art. 7 w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego i wywodzoną z tego artykułu zasadą pewności prawa oraz w związku z ustanowioną w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasadą, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej;

3) **jest niezgodny** z określoną w art. 10 Konstytucji zasadą trójpodziału władz;

4) **jest niezgodny** ze sformułowaną w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasadą podległości sędziów w sprawowaniu swojego urzędu nie tylko Konstytucji, ale i ustawom.

Uzasadniony jest także wniosek Sejmu o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński