

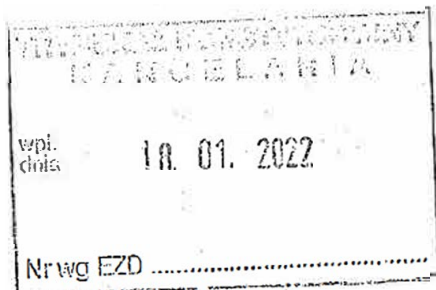


PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, 10 stycznia 2022 r.

K 7/21

dot. BPU.076.23.21



Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

W związku z wnioskiem Prokuratora Generalnego z dnia 9 listopada 2021 r. o stwierdzenie niezgodności:

art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmienionej Protokołami nr 3, 5, 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja), w zakresie, w jakim:

- upoważnia Europejski Trybunał Praw Człowieka do wykreowania, na gruncie prawa krajowego, podlegającego ochronie sądowej prawa podmiotu tego sądziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze organizacyjnej sądownictwa powszechnego Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 8 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- zawarta w tym przepisie przesłanka „sąd ustanowiony ustawą” nie uwzględnia, będących podstawą ustanowienia sądu, powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw, a także ostatecznych i powszechnie obowiązujących wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego z art 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w związku z art. 187 ust. 1 w związku z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP;

- dopuszcza dokonywanie przez sądy krajowe lub międzynarodowe wiążącej oceny zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa, by w ten sposób ustalić spełnienie przesłanki „sądu ustanowionego ustawą” z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP

na podstawie art. 63 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 8 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK),

przedstawiam następujące stanowisko:

Zgodnie z art. 42 pkt 8 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Prezydent RP jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z treścią przepisu przejściowego zawartego w art. 241 ust. 1 Konstytucji „Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji”. Konwencja dotyczy spraw określonych w art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, a więc wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji.

Wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 9 listopada 2021 r. dotyczy zagadnień ustrojowych mających fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania organów władzy sądowniczej Rzeczypospolitej Polskiej. Prokurator Generalny (dalej także jako: Wnioskodawca) w piśmie z dnia 9 listopada 2021 r. (dalej jako: wniosek) wniósł o kontrolę konstytucyjności art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie określonym w *petitum* wniosku. Jako wzorce kontroli Wnioskodawca wskazał następujące przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej (dalej jako: Konstytucja RP): art. 8 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 188 pkt 1, art. 179 w związku z art. 187 ust. 1 w związku z art. 187 ust. 4 oraz art. 190 ust. 1.

Będący przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji stanowi: *Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.* Przepis ten ma niewątpliwie kluczowe znaczenie dla działalności ETPCz, co uwidacznia się w statystykach orzeczeń Trybunału, spośród których te dotyczące art. 6 mają charakter dominujący (zob. P. Hofmański, A. Wróbel, Komentarz do art. 6 [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18*, red. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 249). Ogólnie rzecz ujmując art. 6 Konwencji ustala zespół gwarancji rzetelnego procesu. Czyni to przy tym w sposób rozbudowany – w pierwszej kolejności (ust. 1) formułując ogólną zasadę o szerokim zastosowaniu, której istotą jest gwarancja prawa do rzetelnego (tj. sprawiedliwego i publicznego) postępowania przed niezależnym i bezstronnym sądem utworzonym na podstawie ustawy i następnie, ustalając szereg szczegółowych gwarancji dla postępowania w sprawach karnych (ust. 2 i 3) (*ibidem*, s. 246-247).

Przepis ten jest wzorcem kontroli m.in. w wielokrotnie przywoływanym przez wnioskodawcę, wyroku ETPCz z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz p. Polsce (skarga nr 43447/19). Został on wydany w wyniku wniesienia skargi przez J. Reczkowicz, która zarzuciła, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego rozpatrująca jej sprawę, nie była niezawisłym i bezstronnym „sądem ustanowionym ustawą” a jej powołanie naruszyło art. 6 ust. 1 Konwencji. Skarżąca uznała przede wszystkim, że sędziowie Izby Dyscyplinarnej, którzy zajmowali się jej sprawą, zostali wybrani ze względów politycznych i nie spełniali przesłanek niezawisłości oraz bezstronności. Nieprawidłowości, które zarzuciła skarżąca, miały rozpocząć się wraz ze zmianami strukturalnymi w Krajowej Radzie Sądownictwa a konkretnie wraz z uchwaleniem 8 grudnia 2017 r. ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3) wprowadzającej wybór przez Sejm piętnastu członków Rady spośród sędziów, którzy byli dotychczas wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Trybunał uznał skargę J. Reczkowicz za dopuszczalną i orzekł, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Uznał tym samym, że Izba Dyscyplinarna SN nie spełnia wymogów „sądu ustanowionego ustawą” w świetle

trzystopniowego testu wypracowanego przez Trybunał w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii (skarga nr 26374/18, wyrok z 1 grudnia 2020 r.).

Powyższy wyrok jest bardzo istotny z perspektywy art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, stanowiących o kompetencji Prezydenta RP do powoływania sędziów. ETPCz stwierdził bowiem w jego uzasadnieniu, że ustawa nowelizująca ustawę o KRS pozbawiając gremia sędziowskie prawa do powoływania i wyboru sędziów członków KRS, umożliwia władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośredni wpływ lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów. Ta konstatacja doprowadziła następnie Trybunał do konkluzji, że powyższe naruszenie prawa krajowego *w sposób nieodwracalny skaziło kwestionowaną procedurę powołania, ponieważ w konsekwencji tego naruszenia rekomendacja kandydatów na sędziego Izby Dyscyplinarnej – warunek konieczny powołania przez Prezydenta RP – została powierzona KRS, organowi, który nie zapewnia wystarczającej gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej* (par. 276 wyroku Reczkowicz p. Polsce). Jeśli w procesie powoływania sędziów dochodzi do naruszenia prawa, to może mieć to wpływ na uznanie, iż udział tak powołanych sędziów w rozpoznawaniu danej sprawy zostanie uznany za nieprawidłowy. Istnieje bowiem, zdaniem ETPCz, ścisła korelacja pomiędzy procedurą powołania sędziego a oceną zgodności z prawem składu orzekającego, w którym ten sędzia zasiada.

W związku z powyższym należy podkreślić, że na gruncie obowiązującej Konstytucji RP powoływanie sędziów ukształtowane zostało jako prerogatywa prezydencka, co oznacza, że akt powołania sędziego przez Prezydenta RP nie wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Taki sposób ukształtowania powoływania sędziów, jako prerogatywy głowy państwa, posiada fundamentalne znaczenie dla określenia konsekwencji związanych z wydawaniem tego aktu. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, iż ukształtowanie aktu powoływania sędziów jako prerogatywy prezydenckiej pociąga za sobą dużą samodzielność Prezydenta RP w dokonywaniu aktu nominacji, choć wniosek Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie danej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jest nieodzownym elementem służącym zapoczątkowaniu tej procedury (wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK-A 2012, nr 6 poz. 63), decyzja o powołaniu osoby wskazanej we wniosku należy do Prezydenta RP. Brak konieczności uzyskania niejako „zgody” Prezesa Rady Ministrów na dokonanie tej nominacji, w postaci zwolnienia aktu powołania sędziego przez Prezydenta RP z konieczności uzyskania jego kontrasygnaty, służy podkreśleniu samodzielności Prezydenta RP w podejmowaniu decyzji, a także wzmacnia niezależność

władzy sądowniczej od rządu, i w ślad za tym, również od parlamentu (por. L. Garlicki *Komentarz do art. 179*, s. 5, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005; K. Weitz, *Komentarz do art. 179 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, Tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1045; M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 179*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 449).

Warto również przypomnieć, iż postanowienia Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego są aktami bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych w ich drodze Prezydent RP wykonuje swoje konstytucyjne uprawnienia. Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej wyroku (sygn. K 18/09), *kompetencja w zakresie powoływania sędziów jest na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji prerogatywą Prezydenta (...). Uszczegółowienie prerogatywy w zakresie powoływania sędziów znajduje się w art. 179 Konstytucji. Przepis ten, stanowiąc, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek KRS, na czas nieoznaczony, precyzyjnie określa kompetencje zarówno Prezydenta, jak i KRS. (...) Art. 179 Konstytucji jest zatem normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej. Jednocześnie Trybunał zauważył, że przepis ten nie opisuje szczegółowo przebiegu całej procedury nominacyjnej i dopuszczalne jest dookreślenie jej w ustawach, jednakże pod warunkiem zachowania wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasady nadrzędności Konstytucji. Ustrojodawca wyznaczył bowiem dla ustawodawcy w art. 179 Konstytucji nieprzekraczalne ramy, jeśli chodzi o ustawową regulację procedury powoływania sędziów przez Prezydenta.*

Poddanie postanowień Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego kontroli sądów, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych, pociągałoby za sobą utratę przez władzę sądowniczą przymiotu niezależności, gdyż zwłaszcza w sferze personalnej uzależniona ona byłaby od ocen i decyzji innych organów sądowych, które mogłyby podważać status konkretnej osoby, jako umocowanej do orzekania, przy zastosowaniu procedur i w oparciu o kryteria niezawisane i niedopuszczalne w świetle Konstytucji RP. Prowadziłoby to do rażącego naruszenia zasady wyrażonej w art. 179 *in fine* Konstytucji, zgodnie z którą „sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony”. Tymczasem, przepisy regulujące powoływanie sędziów nie przewidują możliwości weryfikacji postanowień nominacyjnych Prezydenta RP. Akt powołania sędziego ma charakter ostateczny i nie podlega jakiegokolwiek kontroli ani „instancyjnej” (nie ma bowiem żadnej „instancji” ponad głową

państwa), ani w innych trybach. Nie podlega również weryfikacji na drodze postępowania sądowego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2017 r. (sygn. K 3/17, OTK Seria A 2017, poz. 68) odnosząc się do kompetencji Prezydenta RP określonej w art. 183 ust. 3 Konstytucji podkreślił, że w polskim ustawodawstwie nie ma procedury umożliwiającej wzruszanie, czy kontrolowanie aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw. Konstytucja nie tylko nie zawiera, ale też nie daje możliwości stworzenia takiej procedury na poziomie ustawowym. W wyroku tym odnotowano, że w podobny sposób Trybunał wypowiedział się wcześniej także odnośnie do prerogatywy Prezydenta RP dotyczącej powoływania sędziów (wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09). Z kolei w uzasadnieniu postanowienia z dnia 23 czerwca 2008 r. (sygn. Kpt 1/08, OTK ZU nr 5A/2008, poz. 97) Trybunał stwierdził, że ocena konstytucyjności odmowy powołania sędziego stanowiłaby w istocie ocenę wykonywania przez Prezydenta RP kompetencji konstytucyjnej. Przypomnieć również należy, że w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. (sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6A/2012, poz. 63) Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją działanie ustawodawcy polegające na modyfikacji normy konstytucyjnej zawartej w art. 179 Konstytucji. Nie może ono naruszać istoty prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów. Istoty prerogatywy Prezydenta RP określonej w art. 179 Konstytucji nie może również naruszać działanie organów władzy sądowniczej. Analogiczne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2020 r. (sygn. Kpt 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 60), w którym podkreślił, iż: *W polskim porządku prawnym nie ma przepisów prawnych, które przyznawałyby kompetencję do podważania aktu powołania i wynikającej z tego aktu inwestytury do orzekania przez sędziego jakimkolwiek organowi władzy publicznej, w tym także SN. Konstytucyjny kształt kompetencji, wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, wyklucza nie tylko możliwość kwestionowania ważności aktu powołania, lecz nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta do pełnienia urzędu sędziego. Przyjęcie odmiennego poglądu pozbawiłoby tę kompetencję Prezydenta jej materialnej istoty, albowiem nie jest wykonaniem tej kompetencji powołanie sędziego, który mimo wydania postanowienia w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego nie mógłby być piastunem władzy sądowniczej.*

Następstwem nowego stanu prawnego, mającego swoje umocowanie w orzecznictwie ETPCz, jest możliwość zmiany (modyfikacji) treści konstytucyjnej kompetencji Prezydenta RP polegająca na pozbawieniu sędziego prawa jurysdykcji. Powołanie przez Prezydenta RP do

pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jak wynika także z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, oznacza nadanie sędziemu prawa jurysdykcji, czyli wydawania wyroków i podejmowania innych czynności jurysdykcyjnych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (tak uchwały SN z dnia 17 lipca 2007 r., sygn. III CZP 81/07, 14 listopada 2007 r., sygn. BSA I-4110-5/07 i 28 stycznia 2014 r., sygn. BSA I-4110-4/13 oraz postanowienie z dnia 16 października 2015 r., sygn. I CSK 858/14). Przez powołanie osoba powołana staje się sędzią, czyli osobą uprawnioną do orzekania (uchwała SN z dnia 21 listopada 2001 r., sygn. I KZP 28/01, postanowienie z dnia 23 maja 2013 r. sygn. III KRS 34/12). Z kolei w wyroku z dnia 10 marca 2016 r. (sygn. III KRS 39/12) Sąd Najwyższy wskazał, że *istota powołania sędziego do pełnienia urzędu (z jednoczesnym wyznaczeniem mu miejsca służbowego) sprowadza się do nadania sędziemu inwestytury (imperium władzy sędziowskiej), która stanowi nie tylko legitymację do sprawowania przez sędziego władzy sędziowskiej, lecz także określa zakres sprawowania tej władzy. Istota kompetencji Prezydenta RP określonej w art. 179 Konstytucji nie budzi wątpliwości w literaturze. Powołanie na urząd sędziego to inaczej nadanie prawa jurysdykcji: urząd sędziowski (officium iudicis) to ściśle określony zakres władzy sędziowskiej powierzony konkretnemu sędziemu. Powierzenie władzy sędziowskiej, nadanie prawa do sądzienia to prerogatywa głowy państwa. Powołanie na urząd sędziego, inaczej nadanie prawa jurysdykcji, nadanie tytułu do wykonywania władzy sędziowskiej „ucieleśnia prawo wskazanej osoby do wykonywania władzy sędziowskiej” (M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019, s. 47, także: J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, „Przeгляд Sądowy” 1994, nr 11-12, s. 19).*

Odnosić należy w tym miejscu również przywołane przez Prokuratora Generalnego postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2021 r. (sygn. I KZ 29/21), z którego wynika, że powołanie sędziego na skutek rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa, której kształt został określony ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. obarczone jest uchybieniem w postaci nienależytej obsady sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. Następstwem nadania nowej treści normatywnej art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. przez organ władzy sędziowskiej są nie tylko określone skutki procesowe. Jest nim przede wszystkim próba zmiany treści kompetencji Prezydenta RP określonej w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Zmiana taka naruszałaby istotę prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów określonej w art. 179 Konstytucji.

Zasadniczym założeniem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej określonego w Konstytucji jest powierzenie kompetencji organom władzy państwowej w sposób służący zapewnieniu równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja w art. 179 określa w sposób kompletny kompetencję Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów. Nie budzi również wątpliwości, że istota aktu powołania przez Prezydenta RP na urząd sędziego obejmuje nadanie inwestytury (imperium władzy sądowniczej), która stanowi nie tylko legitymację do sprawowania przez sędziego władzy sądowniczej, lecz także określa zakres sprawowania tej władzy. Narusza zasadę nadrzędności Konstytucji wprowadzenie do systemu prawnego reguł postępowania (tj. treści o charakterze normatywnym), w tym wynikających z wykładni przepisów wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, których skutkiem jest zmiana (modyfikacja) treści konstytucyjnej kompetencji Prezydenta RP do powoływania sędziów na wniosek KRS.

Takie naruszanie polskiej Konstytucji przez ETPCz oraz sądy krajowe, dezaprobowane w niniejszym wniosku Prokuratora Generalnego skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, nie może też być żadną miarą zaakceptowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej, do którego fundamentalnych zadań ustrojowych należy czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji).