SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 10/19
BAS-WAK-1378/19

Warszawa, 3 grudnia 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 17 maja 2019 r. (sygn. akt) rozpoznawanej pod sygnaturą akt P 10/19, jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (dalej: sąd pytający) – postanowienia z 17 maja 2019 r. (sygn. akt ; dalej: pytanie prawne), któremu nadano sygnaturę akt P 10/19. W pytaniu prawnym jako przedmiot kontroli wskazany został art. 49 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz art. 1 w związku z art. 82 i art. 86, art. 87, art. 88, a także art. 31 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.; dalej: ustawa o SN).

2. Sąd pytający zakwestionował zgodność art. 49 k.p.c. w zakresie, w jakim dopuszcza wniosek o wyłączenie sędziego powołanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa w skład której wchodzą sędziowie wybrani w sposób przewidziany w art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 3) z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

2. Zakwestionowany przepis k.p.c. w momencie wystąpienia z pytaniem prawnym stanowił: „Art. 49 Niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 48, sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie." Przepis obowiązywał w przytoczonym brzmieniu od 1 lipca 2009 r., tj. od wejścia w życie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r.o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 234, poz. 1571; dalej: ustawa zmieniająca z 2008 r.). Po wystąpieniu z pytaniem prawnym treść i struktura art. 49 k.p.c. uległa zmianie. Wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469; dalej: ustawa zmieniająca z 2019 r.), art. 49

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

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

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

1) w sprawach, w których jest stroną lub pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziaływa na jego prawa lub obowiązki;

2) w sprawach swego małżonka, krewnych lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia i powinowatych bocznych do drugiego stopnia;

3) w sprawach osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;

4) w sprawach, w których był lub jest jeszcze pełnomocnikiem albo był radcą prawnym jednej ze stron;

5) w sprawach, w których w instancji niższej brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jako też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator;

6) w sprawach o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, jeżeli brał udział w wydaniu tego orzeczenia.

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

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

3. Artykuł 49 k.p.c. dotyczy względnych przesłanek wyłączenia jako gwarancji usuwania choćby pozorów braku bezstronności oraz okoliczności mogących wywoływać wątpliwości co do bezstronności sędziego. Na skutek nowelizacji art. 49 k.p.c. ustawą zmieniającą z 2008 r. rozszerzony został zakres i rodzaj okoliczności uzasadniających wyłączenie sędziego. W odróżnieniu od art. 48 § 1 k.p.c., który wymienia przesłanki bezwzględne wyłączenia sędziego, art. 49 § 1 k.p.c. określa tylko w sposób ogólny charakter przesłanek względnych wyłączenia. Przewiduje możliwość wyłączenia sędziego, którego bezstronność budzi wątpliwości (*iudex suspectus*).

Przed nowelizacją okoliczności te ograniczone były do stosunku osobistego pomiędzy sędzią a jedną ze stron lub jej przedstawicielem. Po zmianie mogą one dotyczyć zarówno stosunków osobistych jak i służbowych oraz zachowania się sędziego w czasie rozprawy. Przepis nie definiuje przesłanek wyłączenia, pozostawiając szersze pole dla oceny, która powinna być silnie uwarunkowana konkretnymi okolicznościami danej sprawy. Przyczyną wyłączenia jest sama możliwość powstania wątpliwości, i to zarówno u podmiotów zgłaszających wniosek o wyłączenie, jak i innych występujących w procesie, jak również u osób spoza procesu. Orzeczenie o wyłączeniu sędziego staje się niezbędne, gdy strona ma chociażby subiektywną, ale uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności (zob. postanowienia SN z: 22 listopada 2016 r., sygn. akt III SO 7/16, 9 marca 2017 r., sygn. akt II UO 1/17).

4. Sąd pytający zakwestionował też zgodność art. 31 § 1 ustawy o SN „w zakresie, w jakim obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym stanowi akt niewymagający dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów z art. 144 ust. 2 oraz art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji". Przepis ten ma brzmienie: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski» liczbę wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego".

5. Przedmiotem pytania prawnego jest również zgodność art. 1 w związku z art. 82 i art. 86, art. 87, art. 88 ustawy o SN z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi normatywną podstawę rozstrzygania przez Sąd Najwyższy o statusie sędziowskim osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, w tym sędziego Sądu Najwyższego, skuteczności czynności sądu dokonanej z udziałem tej osoby, czynnym i biernym prawie wyborczym do organów sądu, w tym legitymacji tej osoby do sprawowania funkcji w organach sądu, zaś w przypadku Sądu Najwyższego – także w organach izb tego Sądu.

6. Zakwestionowane artykuły ustawy o SN mają brzmienie:

„Art. 1 Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do:

1) sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez:

a) zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne,

b) kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych;

2) rozpatrywania spraw dyscyplinarnych w zakresie określonym w ustawie;

3) rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzania ważności wyborów do Sejmu i Senatu, wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz rozpoznawania protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzania ważności referendum;

4) opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego;

5) wykonywania innych czynności określonych w ustawach."

„Art. 82 Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów tego sądu." Wskutek nowelizacji ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190), która weszła w życie 14 lutego 2020 r. do art. 82 ustawy o SN dodane zostały § 2-5, w brzmieniu: „§ 2. Sąd Najwyższy, rozpoznając sprawę, w której występuje zagadnienie prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu, odracza jej rozpoznanie i przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. § 3. Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając wniosek, o którym mowa w art. 26 § 2, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa mających być podstawą orzeczenia, może odroczyć rozpoznanie wniosku i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. § 4. Podejmując uchwałę, o której mowa w § 2 lub 3, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest związana uchwałą innego składu Sądu Najwyższego, choćby uzyskała ona moc zasady prawnej. § 5. Uchwała składu całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego podjęta na podstawie § 2 lub 3 wiąże wszystkie składy

Sądu Najwyższego. Odstąpienie od uchwały mającej moc zasady prawnej wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały przez pełny skład Sądu Najwyższego, do podjęcia której wymagana jest obecność co najmniej 2/3 liczby sędziów każdej z izb. Przepisu art. 88 nie stosuje się."

„Art. 86 § 1. Jeżeli skład Sądu Najwyższego uzna, że przedstawione zagadnienie wymaga wyjaśnienia, a rozbieżności – rozstrzygnięcia, podejmuje uchwałę, w przeciwnym razie odmawia jej podjęcia, a jeżeli podjęcie uchwały stało się zbędne – umarza postępowanie.

§ 2. Jeżeli skład 7 sędziów Sądu Najwyższego uzna, że znaczenie dla praktyki sądowej lub powaga występujących wątpliwości to uzasadnia, może zagadnienie prawne lub wniosek o podjęcie uchwały przedstawić składowi całej izby, natomiast izba – składowi 2 lub większej liczby połączonych izb albo pełnemu składowi Sądu Najwyższego."

„Art. 87 § 1. Uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, uzyskują moc zasad prawnych. Skład 7 sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej.

§ 2. Uchwały, które uzyskały moc zasad prawnych, są publikowane wraz z uzasadnieniem w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Sądu Najwyższego."

„Art. 88 § 1. Jeżeli jakikolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi całej izby.

§ 2. Odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez izbę, połączone izby albo pełny skład Sądu Najwyższego, wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego.

§ 3. Jeżeli skład jednej izby Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez inną izbę, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały obu izb. Izby mogą przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania przez pełny skład Sądu Najwyższego."

II. Stan faktyczny i zarzuty sądu

1. Pytanie prawne zostało sformułowane w następującym stanie faktycznym i prawnym. Uchwałą Okręgowej Rady Adwokackiej (dalej: ORA) z kwietnia 2016 r., dokonano wyboru ORA. W dniu maja 2018 r. w Monitorze Polskim ukazało się obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym. Jedną z osób, które zgłosiły swoją kandydaturę do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego był wybrany w 2016 r. ORA. W dniu sierpnia 2018 r. ORA na podstawie § 1 ust. 2 Regulaminu w sprawie zakresu działania oraz zasad wynagradzania wizytatorów w zw. z art. 43 ust. 1 zdanie drugie a *contrario* i art. 45 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1184 ze zm.; dalej: Prawo o adwokaturze) podjęła uchwałę o odwołaniu adwokata z funkcji . Odwołany z funkcji adwokat złożył odwołania od tej uchwały: września 2018 r. do Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej (dalej: NRA) oraz września 2018 r. do Ministra Sprawiedliwości. Prezydium NRA, uchwałą z listopada 2018 r., stwierdziło niedopuszczalność odwołania od uchwały nr Okręgowej Rady Adwokackiej w W z dnia sierpnia 2018 r.

Pismem z grudnia 2018 r. Minister Sprawiedliwości, działając na podstawie art. 14 ust. 1 Prawa o adwokaturze zaskarżył do Sądu Najwyższego uchwałę ORA z sierpnia 2018 r. zarzucając rażącą niezgodność uchwały z prawem, w tym z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 31 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 2019 r., poz. 825) poprzez uznanie, że adwokat, kandydując do Sądu Najwyższego nie może i nie powinien pełnić funkcji w samorządzie zawodowym, poprzez naruszanie prawa skarżącego do swobodnego wyboru zawodu i wykonywanej pracy, oraz z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie wolności słowa – czyli prawa do głoszenia własnych poglądów, polegającego na uznaniu, że członek organu kolegialnego jest zobowiązany do wyrażania poglądów niepozostających w sprzeczności z oficjalnym stanowiskiem organów adwokatury, i wniósł o jej uchylenie w całości, jako rażąco sprzecznej z prawem.

Uchwałą z stycznia 2019 r. Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, działając na podstawie art. 60 w zw. z art. 59 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze (w brzmieniu obowiązującym na dzień 9 maja 2018 r.) uchyliło uchwałę ORA z dnia

kwietnia 2016 r. w sprawie wyboru adwokata na

oraz uchwałę ORA z sierpnia 2018 r. w sprawie odwołania adwokata z tej funkcji. Wnioskiem z stycznia 2019 r. Wicedziekan ORA wniósł o umorzenie postępowania w sprawie zawisłej przez Sądem Najwyższym pod sygn. z powodu uchylenia wskazanych uchwał. Minister Sprawiedliwości wniósł o rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy, w szczególności zajęcie stanowiska, co do kwestii sprzeczności zaskarżonej uchwały z prawem.

W piśmie z marca 2019 r. ORA zwróciła się z wnioskiem o wyłącznie dziewiętnastu sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego od rozpoznawania skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwałę ORA z sierpnia 2018 r., ponieważ nie zostali oni powołani zgodnie z prawem na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, zatem nie posiadają kompetencji do rozstrzygania niniejszego sporu. ORA wskazała uchybienia w procedurze powołania, skutkujące w jej ocenie, nieprawidłowym obsadzeniem stanowisk sędziowskich, a w konsekwencji, koniecznością wyłączenia ww. sędziów od orzekania w sprawie. Zdaniem ORA obwieszczenie Prezydenta RP nr 127.1.2018 z dnia 24 maja 2018 r., wydane i opublikowane w toku procedury nominacyjnej ww. sędziów nie posiadało kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, co stanowi naruszenie art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, tym samym w ocenie ORA jest to nieważny akt urzędowy. ORA podniosła, że nie doszło do skutecznego powołania objętych wnioskiem osób na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego. Powyższe, w jej ocenie, prowadzi do wniosku, że ewentualny ich udział w orzekaniu może prowadzić do wydania „orzeczenia nieważnego" w świetle art. 379 pkt 4 k.p.c. Wymienieni sędziowie Sądu Najwyższego zostali powołani przez Prezydenta RP na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, której legitymacja do złożenia takiego wniosku budzi daleko idące wątpliwości. ORA wskazała na naruszenie art. 179 i 187 ust. 3 Konstytucji RP i podniosła, że art. 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.) prowadzi do skrócenia mandatu konstytucyjnego organu, że norma ustawowa nie uwzględnia nadrzędności Konstytucji nad innymi aktami prawnymi (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Skoro zatem mandaty członków Krajowej Rady Sądownictwa wbrew art. 187 ust. 3 Konstytucji RP zostały wygaszone, to legitymacja i uprawnienia członków Krajowej Rady Sądownictwa, którzy zostali powołani w ich miejsce według ORA, mogą być kwestionowane. W ocenie ORA, jeżeli wskazani sędziowie Sądu

Najwyższego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych mieliby dokonywać oceny legalności własnego wyboru zachodziłyby uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

ORA podniosła, że odwołanie należy do spraw adwokatury, które ustawodawca przewidział do wyłącznej kompetencji okręgowej rady adwokackiej. Zarówno wybór na tę funkcję jak i odwołanie z niej, o ile zostało dokonane przez organ do tego upoważniony, w tym przypadku okręgową radę adwokacką, spośród grona adwokatów z określonym stażem, nie podlega kontroli Sądu Najwyższego. W ocenie ORA, wydaną uchwałą nie ograniczyła adwokatowi odwołanemu z funkcji żadnego ze wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości praw.

2. Zdaniem sądu pytającego prezydencka prerogatywa powoływania sędziów nie podlega ocenie w trybie przewidzianym w art. 49 k.p.c. Wnioskuje on, iż skoro powoływanie sędziów przez Prezydenta RP znajduje się poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (o czym świadczy m.in. treść postanowienia TK z 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08), to tym bardziej znajduje się ono poza kontrolą innych sądów (brak w tym zakresie drogi sądowej). Akt powołania sędziów jest bezpośrednio wykonywany na podstawie art. 179 Konstytucji RP. Sąd pytający dostrzegł ukształtowaną praktykę rozstrzygania wniosków formułowanych na podstawie art. 49 k.p.c. w trybie pytań prawnych kierowanych do poszerzonych składów Sądu Najwyższego. Doszedł więc do przekonania, że przepisy te, w zakresie, w jakim stanowią podstawę rozstrzygania o statusie sędziów, są niezgodne ze wskazanymi w pytaniu wzorcami konstytucyjnymi. „Ustrojowe znaczenie prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów stabilizuje funkcjonowanie systemu władzy sądowniczej, uniemożliwia kwestionowanie powołań sędziowskich z powodu uchybień proceduralnych na etapach poprzedzających sam akt powołania, a tym samym stanowi gwarancję stabilizacji i pewności orzecznictwa (więc i pewności prawa oraz kształtowanych przez orzecznictwo stosunków społecznych). Tę funkcję norm konstytucyjnych potwierdza zasada stabilności urzędu sędziego, zgodnie z którą sędzia nie tylko nie może być usunięty z zajmowanego stanowiska poza wypadkami wskazanymi w Konstytucji RP oraz w przewidzianym w niej trybie, lecz także nie może być poddawany naciskom i manipulacjom zmierzającym do podważenia jego statusu z uwagi na to, że z określonych względów (np. uprzedzeń osobistych lub światopoglądowych) jest postrzegany jako niewygodny

dla uczestników toczących się postępowań" (uzasadnienie wniosku, s. 19).

3. Sąd pytający uznaje, że obwieszczenie Prezydenta RP ogłoszone w trybie art. 31 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich nie jest aktem urzędowym Prezydenta RP w rozumieniu art. 144 ust. 1 Konstytucji RP, które wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Jest to, zdaniem sądu, inna czynność urzędowa polegająca na podaniu do publicznej wiadomości (w dzienniku urzędowym „Monitor Polski") w sposób autorytatywny informacji o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, wszczynająca procedurę wyłaniania kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Nawet jednak, gdyby przyjąć, że obwieszczenie Prezydenta RP o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich jest aktem urzędowym Prezydenta RP, „to nie wymaga ono kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, jako element kompetencji pochodnej w świetle art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP" (uzasadnienie, s. 29). W ocenie sądu pytającego „wymaganie kontrasygnaty byłoby sprzeczne z art. 10 i art. 179 Konstytucji RP, tj. z zasadą podziału władzy i stanowiłoby nieuzasadnioną ingerencję Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w prerogatywę Prezydenta RP" (*ibidem*).

4. Przedmiotem pytania prawnego uczyniony został również art. 1 w związku z art. 82 i art. 86-87 ustawy o SN, bowiem na podstawie tych przepisów dochodzi, zdaniem sądu pytającego, do kwestionowania statusu sędziów Sądu Najwyższego i skuteczności czynności procesowych dokonywanych z ich udziałem poprzez formułowanie pytań prawnych do poszerzonych składów Sądu Najwyższego. Tworzą one podstawę prawną do prowadzenia następczej kontroli prerogatyw Prezydenta RP w trybie i na zasadach sprzecznych z art. 2 Konstytucji RP, tj. z powodu braku drogi sądowej do badania skuteczności powołania sędziego.

III. Analiza formalna

1. Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o TK) pytanie prawne Prezes Trybunału kieruje do rozpoznania, jeżeli spełnia wymagania przewidziane w ustawie, w przeciwnym razie następuje wezwanie do usunięcia stwierdzonych braków. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się,

że rozpoznając merytorycznie sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 3/10; 26 listopada 2015 r., sygn. akt P 32/13; 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 17/16). Dlatego też przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności w niniejszej sprawie, należy poczynić ustalenia o charakterze formalnym, co do dopuszczalności kontroli zakwestionowanego przepisu w ramach wyznaczonych przez sąd pytający.

2. Sejm zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK, pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. „Ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych – w omawianej sytuacji należy uznać, iż zarzut w ogóle nie został uzasadniony. Co więcej, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, nie realizują rozpatrywanego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia" (postanowienie TK z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt K 17/17). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące […], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny" (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wynika z domniemania konstytucyjności norm prawnych oraz z zasady kontradyktoryjności. Wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Powinność ta odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności

danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy" 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

3. Ze względu na zasadniczą zbieżność między zakresem rozstrzygnięcia w wyroku TK z 2 czerwca 2020 r. (sygn. akt P 13/19) a przedmiotem niniejszego postępowania należy rozważyć, czy nie zachodzi negatywna przesłanka wydania wyroku, o której mowa w art. 59 ust. 2 pkt 3 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem postanowienie przed Trybunałem Konstytucyjnym winno być umorzone, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne. Należy przyjąć, że postępowanie i wydanie orzeczenia jest zbędne w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już na temat konstytucyjności zaskarżonych przepisów w kontekście sformułowanego na ich tle określonego zagadnienia prawnego. Gdy w sprawie zachodzi tożsamość przedmiotowa (identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów, jak w sprawie, w której Trybunał już wcześniej orzekał), ziszcza się przesłanka *ne bis in idem*, prowadząca do uznania orzekania za zbędne (zob. np. postanowienia TK z: 3 października 2001 r., sygn. akt SK 3/01; 25 października 2011 r., sygn. akt K 36/09; 23 lipca 2014 r., sygn. SK 6/14; 24 czerwca 2015 r., sygn. P 75/14; 7 lutego 2018 r., sygn. akt SK 20/15, a także wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05). Odpowiednie rozumienie przesłanki uprzedniego wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, która składa się na podstawowy element zasady *ne bis in idem*, wymaga uwzględnienia specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. np. postanowienie TK z 9 stycznia 2007 r., sygn. akt SK 21/06). Dorobek orzecznictwa konstytucyjnego wskazuje, że zasada *ne bis in idem* znajduje zawsze zastosowanie, gdy Trybunał stwierdził wcześniej niezgodność zakwestionowanej normy z określonymi przepisami Konstytucji. W takich sytuacjach Trybunał umarza postępowanie, nawet wówczas, gdy inicjator postępowania wskazał dodatkowe wzorce kontroli bądź podniósł nowe zarzuty czy argumenty obok tych, które wcześniej były podstawą orzeczenia o niekonstytucyjności (zob. np. postanowienia TK z: 28 lipca 2003 r., sygn. akt P 26/02; 24 czerwca 2015 r., sygn. akt P 75/14). Zakaz *ne bis in idem* nie znajduje natomiast automatycznie zastosowania, gdy TK orzekł uprzednio o zgodności zaskarżonej normy z określonymi przepisami aktu hierarchicznie wyższego, ale wnioskodawca wskazał nowe wzorce kontroli lub przedstawił niepowoływane wcześniej argumenty,

samodzielne okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. np. wyroki TK z: 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05; 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05). Wskazanie nowych wzorców kontroli, zarzutów bądź argumentów może bowiem spowodować odmienny kierunek rozstrzygnięcia przez Trybunał w sprawie konstytucyjności przepisu. W takim wypadku nie ma podstaw do umorzenia postępowania z uwagi na zbędność wydania wyroku z powodu wystąpienia przesłanki powagi rzeczy osądzonej. Jak podkreślił Trybunał w wyroku TK z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05 to, „że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami, nie wyklucza natomiast ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku".

4. W świetle przedstawionego sposobu rozumienia normy *ne bis in idem*, wynikającego z orzecznictwa konstytucyjnego za jej zastosowaniem w niniejszej sprawie przemawia zbieżność wzorców konstytucyjnych, jednego z przepisów będących przedmiotem kontroli oraz treść sformułowanego problemu konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19 orzekł, że art. 49 § 1 k.p.c. „w zakresie, w jakim dopuszcza rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, jest niezgodny z art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej". Moc obowiązująca wyroku TK z 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19 obejmuje ocenę konstytucyjności sytuacji prawnej każdego przypadku rozpoznania przez sąd wniosku o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości jego powołania przez Prezydenta RP na wniosek KRS. Obejmuje ona również przypadek – którego wprost dotyczy pytanie prawne z 17 maja 2019 r. – gdy wadliwość, dotyczy okoliczności powołania sędziego na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa w skład której wchodzą sędziowie wybrani w sposób przewidziany w art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.). Za potrzebą wydania wyroku w niniejszej sprawie nie przemawia także treść uzasadnienia pytania prawnego, a w szczególności charakter sformułowanej argumentacji. Porównanie treści pytania prawnego w odniesieniu do art. 49 k.p.c. w niniejszej sprawie z pytaniem prawnym w sprawie o sygn. akt P 13/19 prowadzi

także do wniosku, że sąd pytający nie wskazał nowych dowodów oraz okoliczności, które uzasadniałyby ponowne zbadanie zgodności kwestionowanego przepisu z wzorcami konstytucyjnymi wymienionymi w sentencji wyroku z 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19.

W związku z powyższym postępowanie w zakresie oceny zgodności art. 49 k.p.c. z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 Konstytucji ze względu na to, że wydanie wyroku w tym zakresie jest zbędne.

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

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

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

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

W orzecznictwie TK wskazywano przy tym, że przedmiotem sprawy może być wyłącznie przepis (proceduralny, materialnoprawny, ustrojowy lub kompetencyjny), który powinien być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie, a więc przepis, który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (zob. ww. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 i postanowienia TK z: 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06 oraz 19 października 2011 r., sygn. akt P 42/10). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na wynik sprawy. Artykuł 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK nakłada na sąd pytający obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. „Dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego" (postanowienie TK z 13 lutego 2012 r., sygn. akt P 5/09). Wyjaśnienie zakresu, w którym odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, powinno obejmować szereg elementów podkreślających znaczenie wyroku TK dla sprawy zawisłej przed sądem, „[...] nie chodzi tu jednak o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego. Niezależnie od tego stwierdzić jednak należy, że na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją" (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

Zbieżny pogląd prezentuje piśmiennictwo. Uznaje się w nim, że przedmiotem

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

6. W analizowanym pytaniu prawnym w odniesieniu do każdego z przepisów stanowiących przedmiot pytania została spełniona przesłanka podmiotowa i przedmiotowa. Do TK wystąpił sąd w ramach toczącego się przed nim postępowania, a przedmiotem zapytania uczynił przepisy ustawowe.

7. Wątpliwości Sejmu budzi spełnienie przez pytanie prawne koniecznej przesłanki funkcjonalnej. Podstawę rozstrzygnięcia rozpatrywanej przez sąd pytający sprawy nie będą stanowiły ani art. 31 § 1 ustawy o SN, ani też art. 1 w związku z art. 82 i art. 86, art. 87, art. 88 tej ustawy. Sprawa zawisła przed sądem pytającym dotyczy skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwałę ORA w przedmiocie odwołania adwokata z funkcji ORA. Zakwestionowane przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym dotyczą natomiast: zadań Sądu Najwyższego (art. 1), zgłoszenia kandydatury na wolne stanowisko sędziego SN (art. 31 § 1), przedstawienia składowi izby zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia (art. 82), uchwały w sprawie rozstrzygnięcia rozbieżności w wykładni prawa (art. 86), uchwały o mocy zasady prawnej (art. 87), odstąpienia od zasady prawnej (art. 88). Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że pytanie prawne Sądu Najwyższego jest nieadekwatne do przedmiotu sprawy, w której ten sąd wyrokuje.

W niniejszej sprawie znajdują zastosowanie także zastrzeżenia, które sformułował Trybunał Konstytucyjny jako uzasadnienie częściowego umorzenia postępowania w wyroku z dnia 2 czerwca 2020 r. (sygn. akt P 13/19). Trybunał

stwierdza, iż w przedłożonym pytanie prawnym, sąd pytający nie podważa zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu, odnosząc się do aktualnej sytuacji prawnej czy faktycznej wynikającej z orzecznictwa, ale traktuje o przewidywanych konsekwencjach stosowania kwestionowanych przepisów w przyszłości. „Takie uzasadnienie zbliża rozpatrywane przez Trybunał w niniejszej sprawie pytanie prawne [...] do wniosku o abstrakcyjną kontrolę przepisów. Nie jest rolą sądu zadającego pytanie prawne troska o system prawa w ogóle; ustrojodawca legitymował do tego inne podmioty, stąd nie mogą stanowić argumentów takie twierdzenia, które wskazują na potencjalne zagrożenia wynikające ze stosowania danej instytucji prawnej." (uzasadnienie wyroku TK z 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19).

Podobnie spekulatywny charakter i konstrukcję mają zarzuty formułowane przez sąd pytający pod adresem art. 31 § 1 oraz art. 1 w związku z art. 82 i art. 86, art. 87, art. 88 tej ustawy o SN, w których dominującą pozycję zajmuje rozważanie o przewidywanych konsekwencjach stosowania przytoczonych przepisów. Tym samym nie zostały spełnione wymogi ustawowe, bowiem uzasadnienie pytania prawnego powinno zawierać szczegółową i precyzyjną jurydyczną argumentację uprawdopodabniającą stawiane zarzuty naruszenia Konstytucji (wyrok TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt K 59/13). Nie została przedstawiona przekonująca argumentacja, która uzasadniałaby związek pomiędzy powstałymi pytaniami a zawisłą pod sygn.

sprawą.

Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy powinna polegać na ścisłej korelacji treści zadanego przez dany sąd pytania prawnego z rozstrzyganą przez ten sąd sprawą i wykluczone jest zadawanie przez sądy pytań „przy okazji" rozstrzyganej sprawy. W treści wniosku o wyłączenie sędziów złożonego 10 marca 2019 r. ORA wskazała, jako uzasadniającą wyłączenie sędziów, okoliczność powołania ich na stanowisko na podstawie ustawy o KRS w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2018 r. Sejm stoi na stanowisku, że rozstrzygnięcie dokonane przez sąd pytający nie byłoby inne w sytuacji stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności art. 31 § 1 ustawy o SN, a także art. 1 w związku z art. 82 i art. 86, art. 87, art. 88.

Zdiagnozowanie braku spełnienia przesłanki funkcjonalnej skłania Sejm do wystąpienia z wnioskiem o **umorzenie** postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, w zakresie kontroli konstytucyjności art. 1 w związku z art. 82 i art. 86, art. 87, art. 88 oraz art. 31 § 1 ustawy o SN tej ustawy. W tym zakresie pytanie prawne skierowane przez Sąd Najwyższy należy uznać za niedopuszczalne.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek