



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt Kpt 1/20

EW-170-51(4)20

Warszawa, 28 stycznia 2020 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 42 pkt 6 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2693), w imieniu Sejmu RP przedstawiam pisemne uwagi dotyczące wniosku Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 stycznia 2020 r. (Kpt 1/20) o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, wnosząc jednocześnie o orzeczenie, że:

- Sąd Najwyższy nie jest uprawniony, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.), podejmowanej w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, gdyż zgodnie z art. 10 ust 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji RP, tego rodzaju uprawnienia pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy;
- kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, nie może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Sądowi Najwyższemu lub innemu sądowi, nieprzewidzianych Konstytucją RP kompetencji do oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania

sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej;

- Sąd Najwyższy nie może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji RP w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP, a w szczególności Sąd Najwyższy nie może określać jakie są warunki skuteczność powołania sędziego.

UZASADNIENIE

I. Zagadnienia wstępne

W dniu 22 stycznia 2012 r. Marszałek Sejmu RP (dalej: Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym (dalej też: SN) oraz między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym i orzeczenie we wskazanym wyżej zakresie.

W dniu 15 stycznia 2020 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, wskazując jako podstawę prawną przepis art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.; dalej: ustawa o SN), skierował do składu połączonych Izb Sądu Najwyższego: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wniosek o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa, występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego w zakresie dotyczącym następującego zagadnienia prawnego:

Czy udział w składzie sądu powszechnego, sądu wojskowego lub Sądu Najwyższego osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3 ze zm.), prowadzi do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych

Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) lub art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, wskutek czego, zależnie od rodzaju rozpoznawanej sprawy:

a) w postępowaniu karnym – osoba taka jest nieuprawniona do orzekania (art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k.) albo zachodzi przypadek nienależytej obsady sądu (art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.);

b) w postępowaniu cywilnym – skład sądu z udziałem tak powołanej osoby jest sprzeczny z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.)?

W ocenie Marszałka Sejmu, rzeczywistym celem powyższego wniosku Pierwszego Prezesa SN było uzyskanie rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w kwestiach dotyczących ustroju sądownictwa, w szczególności bezpośrednio wiążących się z kształtem konstytucyjnej instytucji powołania sędziego, stanowiącej prerogatywę Prezydenta RP, co daje podstawy do przyjęcia, że wystąpił spór kompetencyjny między Sądem Najwyższym a Sejmem RP, a także między Sądem Najwyższym a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej.

W treści wniosku w pierwszej kolejności przedstawione zostało rozumienie pojęcia konstytucyjnego sporu kompetencyjnego. Po przedstawieniu wynikających z ustawy zasadniczej kompetencji Sejmu, charakteru kompetencji Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, oraz zakresu kompetencji Sądu Najwyższego (w tym wynikających z art. 83 ustawy o SN), zdaniem Marszałka Sejmu podjęcie przez Sąd Najwyższy procedowania w materii wskazanej we wniosku Pierwszego Prezesa SN stanowi wkroczenie w kompetencje Sejmu, wynikające z art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji RP, a ponadto narusza kompetencję Prezydenta wynikającą ze wskazanych wyżej przepisów art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. W ocenie Wnioskodawcy działanie Sądu Najwyższego nie znajduje też oparcia w prawie Unii Europejskiej, w szczególności nie może ono zostać uznane za uprawnione w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., *Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego*,

C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (ECLI:EU:C:2019:982). Marszałek Sejmu podniósł, że wkroczenie Sądu Najwyższego w sferę kształtowania ustroju sądownictwa, tworzące możliwość oceny statusu sędziego (w kontekście zdolności do wykonywania władzy sądowniczej) orzeczeń), daje podstawy do orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, iż:

- Sąd Najwyższy nie jest uprawniony, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.), podejmowanej w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, gdyż zgodnie z art. 10 ust 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji RP, tego rodzaju uprawnienia pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy;

oraz, że:

- kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, nie może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Sądowi Najwyższemu lub innemu sądowi, nieprzewidzianych Konstytucją RP kompetencji do oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej;
- Sąd Najwyższy nie może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji RP w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP, a w szczególności Sąd Najwyższy nie może określać jakie są warunki skuteczności powołania sędziego.

W dniu 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych podjął uchwałę następującej treści:

1. *Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3).*

2. *Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3), jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.*

3. *Wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. przyjęta w punktach 1 i 2 niniejszej uchwały nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem sądu.*

4. *Punkt 1 niniejszej uchwały ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym*

na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.) bez względu na datę wydania tych orzeczeń.

II. Dopuszczalność orzekania

W ocenie Sejmu RP Wnioskodawca wykazał w swoim wniosku, że zachodzą formalne i materialne przesłanki do przyjęcia, iż w przedmiotowej sytuacji doszło do zaistnienia sporu między konstytucyjnymi centralnymi organami państwa w rozumieniu art. 189 Konstytucji RP.

W tej sytuacji nie ma wątpliwości co do dopuszczalności orzekania przez Trybunał w niniejszej sprawie.

III. Kompetencje Sejmu RP

W świetle wynikającej z art. 10 Konstytucji zasady podziału i współdziałania władz nie może być kwestionowane, że działalność państwa zostaje rozdzielona na trzy rodzajowo różne sfery działania (funkcje). Władza państwowa pozostaje w rękach suwerena (narodu, ludu), ale równocześnie emanacja tej władzy zostaje rozdzielona między owe funkcje i wypełniające te funkcje organy. Poszczególne rodzaje władzy nie mają w tym ujęciu charakteru samodzielnego, ale wypełniają swoje funkcje na podstawie kompetencji przyznanych im przez konstytucję uchwaloną przez suwerena. Funkcjami tymi są:

- prawodawstwo polegające na wydawaniu ogólnie obowiązujących norm prawnych,

- funkcja wykonawcza stanowiąca realizację zadań państwa w odniesieniu do konkretnych stanów faktycznych, z wyjątkiem sytuacji spornych,

- sądownictwo polegające na rozstrzyganiu sporów prawnych (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012).

Mimo dopuszczalności pewnego krzyżowania się kompetencji nie jest jednak dopuszczalne wkraczanie przez jedną z władz w sferę będąca istotą

kompetencji („jadem kompetencyjnym”) innej władzy (zob. pow. przez Wnioskodawcę: L. Garlicki, komentarz do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, T. I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 341 i n.; wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185 oraz powołana tam literatura).

Materia dotycząca ustroju i organizacji sądownictwa, zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji musi być ze względu na swój charakter unormowana przepisami prawa powszechnie obowiązującego, toteż zachodzi konieczność jej ustawowej regulacji. Zasada ta znajduje podkreślenie również w innych przepisach Konstytucji RP, między innymi w przedstawionych przez Wnioskodawcę art. 182 ust. 2 i art. 187 ust. 4 ustawy zasadniczej.

W tej sytuacji należy jednoznacznie podzielić trafność konstatacji Wnioskodawcy, iż „uwarunkowania konstytucyjne jednoznacznie przemawiają więc za tym, że tworzenie unormowań regulujących ustrój i organizację władzy sądowniczej pozostaje w wyłącznej kompetencji organów władzy ustawodawczej, a więc przede wszystkim w kompetencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej” (uzasadnienie wniosku).

IV. Powołanie sędziego jako kompetencja Prezydenta RP

Sejm RP w pełni podziela przedstawiony przez Wnioskodawcę sposób rozumienia charakteru czynności powołania sędziego jako czynności pozostającej w wyłącznej kompetencji Prezydenta RP, opartej bezpośrednio na przepisach ustawy zasadniczej i mającej charakter prerogatywy. Ponadto, niewątpliwie trafne są konstatacje Wnioskodawcy dotyczące materialnej istoty aktu powołania sędziego, jako aktu którego istotą jest nadanie sędziemu prawa do wykonywania władzy sądowniczej. Należy więc podkreślić, że ustrojodawca wyłączył możliwość istnienia jakiegokolwiek mechanizmu kontrolnego tego aktu. Oznacza to, po pierwsze, że nawet jeśli w procesie nominacyjnym zaistniałyby uchybienia, to nie mają one wpływu na ważność aktu urzędowego

Prezydenta wydanego w oparciu o art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, zaś po drugie, że niedopuszczalne jest kwestionowanie nie tyle „ważności” aktu powołania, lecz przede wszystkim ważności wynikającej z niego inwestytury sędziego, czyli prawa do wykonywania przez Niego władzy sądowniczej, albowiem przyznanie tego prawa jest istotą aktu powołania.

Prawdą jest więc, że „przyjęcie odmiennego poglądu pozbawiałoby tę kompetencję Prezydenta RP jej materialnej istoty, albowiem nie jest wykonaniem tej kompetencji kreacja sędziego, który mimo formalnego powołania do pełnienia urzędu sędziowskiego nie mógłby być piastunem władzy sądowniczej” (uzasadnienie wniosku).

V. Kompetencje Sądu Najwyższego

Nie może być kwestionowane, że Sąd Najwyższy jako organ władzy sądowniczej jest nie tylko uprawniony, ale wręcz zobowiązany do dokonywania wykładni prawa, w tym do podejmowania – w trybie art. 83 ustawy o SN – abstrakcyjnych uchwał dotyczących wykładni przepisów prawa. Z drugiej jednak strony, nie można nie dostrzegać ryzyka – zwłaszcza właśnie w przypadku podejmowania rozstrzygnięć o charakterze abstrakcyjnym – powstania w ten sposób zagrożeń z punktu widzenia przestrzegania zasady podziału władz, jak i zasady niezawisłości sędziowskiej. Kompetencja do stanowienia prawa wiążącego sądy zarezerwowana jest bowiem dla ustawodawcy, a tym samym sądowa wykładnia prawa nie może przybierać charakteru prawotwórczego (zob. powołany przez Wnioskodawcę: L. Garlicki, komentarz o art. 183, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, [red.] L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 5).

Jest oczywiste, że w zakresie kompetencji Sądu Najwyższego nie mieszczą się kwestie modyfikowania w drodze wykładni prawa – wbrew przepisom Konstytucji i ustaw – jakichkolwiek rozwiązań dotyczących ustroju i organizacji sądownictwa, w tym tworzenie mechanizmu kontroli wykonywania przez Prezydenta RP Jego prerogatyw. Nie jest też dopuszczalne modyfikowanie

konstytucyjnej wykładni sposobu realizacji i skutków wykonania przez Prezydenta prerogatywy wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP.

Sejm RP w pełni podziela trafność przedstawionego przez Wnioskodawcę rozumienia znaczenia wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego* i mogących wynikać z tego orzeczenia zakresu uprawnień sądu krajowego.

VI. Spór kompetencyjny między Sejmem RP a Sądem Najwyższym

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., formalnie nie jest źródłem prawa w znaczeniu konstytucyjnym. Z drugiej jednak strony, nie może być kwestionowane, że uchwała ta istotnie modyfikuje obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej porządek normatywny. Owe „nowości” normatywne sprowadzają się nie tylko do zanegowania – wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego – zgodności z ustawą zasadniczą trybu powołania Krajowej Rady Sądownictwa, lecz do stworzenia mechanizmu weryfikacji skutków prezydenckiego aktu powołania sędziego. Podejmując tę uchwałę Sąd Najwyższy wkroczył więc w uprawnienia ustawodawcy i ustrojodawcy.

Sąd Najwyższy nie ma żadnych kompetencji w tych zakresach, należy więc w pełni zgodzić się wywodem przedstawionym przez Wnioskodawcę, wskazującym na wkroczenie Sądu Najwyższego w sferę wyłącznych kompetencji ustawodawcy (uzasadnienie wniosku, pkt V).

VII. Spór kompetencyjny między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym

Mimo tego, że uchwała SN z dnia 23 stycznia 2020 r. (co wynika z uzasadnienia wniosku I Prezesa RP oraz treści i ustnego uzasadnienia uchwały) – formalnie nie daje podstaw do badania ważności powołania sędziego przez Prezydenta RP, to jednak jest oczywiste, że rzeczywistym efektem procedowania trzech Izb Sądu Najwyższego jest stworzenie

mechanizmu badania, czy sędzia powołany w procedurach, które zdaniem organu oceniającego były obarczone wadą, mimo formalnego posiadania statusu sędziego posiada walor niezawisłości, a więc jest sędzią „zdolnym do orzekania”, choć takie pojęcie nie istnieje w polskich warunkach ustrojowych. W drodze wydania abstrakcyjnej uchwały wykładniczej Sąd Najwyższy dokonał więc zmiany powszechnie przyjętej i dotychczas niekwestionowanej interpretacji charakteru konstytucyjnej kompetencji Prezydenta RP do powoływania sędziów i wprowadził do polskiego porządku prawnego normy zezwalające na badanie skuteczności realizacji tej prerogatywy Prezydenta. Przyjęcie dopuszczalności wywołania skutków prawnych prowadziłyby do pozbawienia Prezydenta materialnej istoty tej właśnie kompetencji. Nie można bowiem przyjąć, że zgodne z Konstytucją byłoby takie rozumienie charakteru aktu powołania sędziego, które prowadziłyby do kreacji sędziego, który mimo formalnego powołania go do pełnienia urzędu sędziowskiego nie mógłby być piastunem władzy sądowniczej.

Przedmiotowa uchwała – przy przyjęciu jej skuteczności – tworzyłaby zatem stan prawny bezpośrednio wkraczający w stan normatywny regulujący sposób wykonania kompetencji Prezydenta określonej w art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w tym poprzez dopuszczenie do udziału w jej realizowaniu (w formie orzekania o jej skuteczności) innych podmiotów, czyli Sądu Najwyższego oraz działających na podstawie jego ewentualnej uchwały innych sądów (por. uzasadnienie wniosku, pkt VI).

VIII. Uwagi końcowe

Niezależnie od przedstawionej wyżej argumentacji należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała SN z dnia 23 stycznia 2020 r, zapadła z naruszeniem art. 86 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgodnie z którym wszczęcie postępowania w sprawie sporu

kompetencyjnego powoduje *ex lege* zawieszenie procedowania wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Zasadne jest więc wnioskowanie o orzeczenie, że:

- Sąd Najwyższy nie jest uprawniony, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.), podejmowanej w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, gdyż zgodnie z art. 10 ust 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji RP, tego rodzaju uprawnienia pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy;
- kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, nie może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Sądowi Najwyższemu lub innemu sądowi, nieprzewidzianych Konstytucją RP kompetencji do oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej;
- Sąd Najwyższy nie może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji RP w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP, a w szczególności Sąd Najwyższy nie może określać jakie są warunki skuteczność powołania sędziego.

Z uwagi na powyższe wnoszę o orzeczenie jak na wstępie.

Elżbieta Piórk