



PK VIII TK 9.2020

(Kpt 1/20)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 stycznia 2020 r. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego:

I. pomiędzy Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym w kwestii czy Sąd Najwyższy 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, czy też, 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;

II. między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym w kwestii:

1) czy kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, 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;

2) czy Sąd Najwyższy 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 czy Sąd ten może określać jakie są warunki skuteczność powołania sędziego;

– 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) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- I. 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;**
- II. 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;**
- III. 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

Marszałek Sejmu RP (dalej: Wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym oraz między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym Prezydentem RP (dalej też: SN) i orzeczenie we wskazanym powyżej 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 jest 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.

W dalszej kolejności, Marszałek Sejmu przedstawił rozumienie pojęcia sporu kompetencyjnego, omówił kompetencje Sejmu RP oraz prerogatywę Prezydenta RP i kompetencje Sądu Najwyższego, w tym wynikające z art. 83 ustawy o SN. Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że rozpoznanie wniosku Pierwszego Prezesa SN wydaje się zmierzać do wydania uchwały, która pozbawiałaby mocy obowiązującej art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.). W ocenie Marszałka Sejmu, *realne jest stworzenie w drodze prawotwórczej wykładni prawa normy o charakterze derogacyjnym* (uzasadnienie wniosku, s. 16), a co za tym idzie byłoby to wkroczenie w kompetencje ustawodawcy. Zdaniem Marszałka Sejmu upoważnienie do takiego działania Sądu Najwyższego nie wynika również z prawa Unii Europejskiej, także w interpretacji tego prawa zawartej w 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), a ponadto byłoby sprzeczne z wymaganiami stawianymi sądom, wynikającymi z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ostatecznie Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że Sąd

Najwyższy nie jest uprawniony, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy o SN, 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.

Z kolei, jeśli idzie o uzasadnienie sposobu rozstrzygnięcia sporu między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym, Marszałek Sejmu wskazał, że, choć w swoim wniosku Pierwszy Prezes SN podkreślił, że nie chodzi w nim o badanie ważności aktu powołania sędziów przez Prezydenta RP, to jednak rzeczywistym celem postulowanej uchwały ma być ocena statusu sędziego, w kontekście jego zdolności do wydawania orzeczeń. Chodzi zatem o przyjęcie nowej interpretacji co do charakteru prawnego prerogatywy Prezydenta RP, obliczonej na pozbawienie Prezydenta RP materialnej istoty jego kompetencji. W tym stanie rzeczy, Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, 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 skuteczność 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.

Przed zajęciem stanowiska w przedmiocie przedstawionego przez Wnioskodawcę problemu, zasadne jest dokonanie oceny, czy wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego dotyczy stanu rzeczy spełniającego kryteria sporu kompetencyjnego. W tym zakresie Prokurator Generalny w pełni podziela stanowisko Marszałka Sejmu, zarówno w zakresie charakteru prawnego sporu kompetencyjnego przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak i w kwestii zmaterializowania się tego rodzaju sporu na tle przytoczonych przez Marszałka Sejmu okoliczności.

Podmioty objęte wnioskiem Marszałka Sejmu wywodzą się z trzech rodzajów władz, co sprawia, że w przedmiotowej sprawie na pierwszym planie wysuwa się konstytucyjna podstawa ustroju Rzeczypospolitej – zasada trójpodziału władzy. Zgodnie z art. 10 Konstytucji, *[u]strój 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.*

Zgodzić się należy z Marszałkiem Sejmu, że wyrażona w ten sposób zasada podziału i współdziałania władz winna być podstawową dyrektywą interpretacji unormowań dotyczących struktury organizacyjnej państwa polskiego, w szczególności przy rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, *[i]stotą tej zasady jest założenie konieczności rozdzielania różnych funkcji, zadań i kompetencji między różne organy państwa. Z jednej strony zasada podziału władzy determinuje kształt ustroju państwa oraz charakter*

relacji między jego organami. Z drugiej strony służy ochronie praw i wolności jednostki, ogranicza arbitralność władzy i umożliwia jej kontrolę (M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] P. Tuleja, WKP 2019, SIP LEX, teza 3).

Podział władz oznacza więc, że każdej z trzech władz powinny przypadać *kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). Z kolei, wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła „równoważenie się” władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych. Co więcej, wszelkie wyjątki (to jest pewnego krzyżowania się lub determinowania kompetencji) powinny być ustanowione w akcie o tej samej randze co i sama zasada podziału władzy, to znaczy w konstytucji lub przynajmniej w ustawie wydanej na podstawie jednoznacznej delegacji konstytucyjnej.

Artykuł 95 ust. 1 Konstytucji jest w zasadzie powtórzeniem części art. 10 ust. 2 Konstytucji, albowiem stanowi, że *[w]ładzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat*. Jak wskazuje się w piśmiennictwie *Sejm i Senat sprawują władzę ustawodawczą osobiście i na zasadzie wyłączności – system konstytucyjny RP nie przewiduje możliwości stanowienia norm prawnych o mocy ustawy przez inne organy państwa (z wyjątkiem nadzwyczajnej sytuacji stanu wojennego, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, art. 234)*. Ponadto *Sejm i Senat realizują istotę władzy ustawodawczej, a więc to właśnie im zostały pozostawione główne czynności prawodawcze, które przesądzają o merytorycznym kształcie ustawy*. Inne organy państwa uczestniczą w postępowaniu ustawodawczym ze skromniejszymi

zadaniami, które – w razie wątpliwości interpretacyjnych – należy wyklądać zawężająco (P. Radzewicz, komentarz do art. 95, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] P. Tuleja, WKP 2019, SIP LEX, teza 3).

To właśnie przez pryzmat powyższej konstatacji spojrzeć należy, na art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, które zasadniczo oddają uregulowanie ustroju innych władz i organów RP władzy ustawodawczej, w takim zakresie, w jakim nie normuje tych spraw sama Konstytucja.

Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji *[u]strój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy*. Ustrój sądów to nie tylko ich struktura, rozumiana jako różne kategorie sądów, ale także organizacja wewnętrzna, relacje instancyjne oraz zakres nadzoru judykacyjnego między różnymi kategoriami sądów w obrębie danego rodzaju sądów i między niektórymi rodzajami sądów a Sądem Najwyższym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29). Z tego punktu widzenia regulacja art. 183 ust. 2 Konstytucji stanowi uzupełnienie delegacji zawartej w art. 176 ust. 2 ustawy zasadniczej (zob. B. Naleziński, komentarz do art. 176, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] P. Tuleja, *op. cit.*, teza 4). Co jednak istotne w ramach przedmiotowego postępowania, według Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie ustroju sądów obejmuje także zagadnienia statusu prawnego sędziów, czyli wszelkiego rodzaju sprawy dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4 z 1998 r., poz. 52).

Z kolei art. 183 ust. 2 Konstytucji stanowi, że *Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach*. W ramach problemu, któremu poświęcony jest wniosek Marszałka Sejmu, najważniejsze znaczenie ma

negatywny aspekt wynikający z przywołanego przepisu. Jak wskazuje się w piśmiennictwie *nie ma przeszkód, aby ustawodawca przyznał SN środki działania wykraczające poza rozpoznanie konkretnych spraw sądowych, a nakierowane na ustalanie właściwej wykładni przepisów prawa sądowego. Jeżeli środkiem tym nada się jednak abstrakcyjny charakter, to mogą powstawać zagrożenia zarówno z punktu widzenia zasady podziału władz, jak i zasady niezawisłości sędziowskiej. Pierwsza z tych zasad rezerwuje dla ustawodawcy kompetencję do stanowienia prawa wiążącego sądy, a tym samym, sądowa wykładnia prawa nie może przybierać charakteru prawotwórczego* (L. Garlicki, komentarz o art. 183, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, [red.] L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 5).

Chodź Krajowa Rada Sądownictwa nie została przez ustrojodawcę zakwalifikowana do żadnej z władz to zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP także ustrój tego organu, tryb i sposób jego działania, jak również – a w kontekście niniejszej sprawy, przede wszystkim – sposób wyboru członków pozostawiony został swobodzie ustawodawcy zwykłego, jakkolwiek nie jest on przy tym zwolniony z obowiązku przestrzegania standardów wyznaczonych przez *acquis constitutionnel* (zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). W tym kontekście, jako pozostające w obrębie tak ukształtowanej swobody ustawodawcy, ocenione zostało uregulowanie, które przewiduje, że wyboru sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa dokonuje Sejm RP (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, OTK ZU serii A z 2019 r., poz. 17). Już w tym miejscu podkreślić jednak należy, że rola, jaką ustrojodawca przyznał Krajowej Radzie Sądownictwa w procesie nominacyjnym sędziów, nie zezwala na tworzenie unormowań, które dawałyby istotne uprawnienia w tym zakresie jakimkolwiek innym organom, a więc także sądom. Ustawodawca nie może więc doprowadzić do sytuacji, w której swoboda uznania KRS byłaby w istocie iluzoryczna lub też rola Rady

sprowadzona została do wykonania narzuconego jej (np. przez sąd) obowiązku *lub zakazu wystąpienia z wnioskiem co do określonej osoby lub osób, w określonej sytuacji, wbrew kolegialnej woli Rady* (zob. K. Weitz, komentarz do art. 179, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, nb. 12).

O ile zatem kwestia określenia materialnych wymagań co do możliwości ubiegania się o urząd sędziego pozostaje w rękach władzy ustawodawczej, to piastunowi władzy wykonawczej ustrojodawca powierzył kompetencje do powoływania substratu osobowego władzy sędowniczej. Zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Ustawa zasadnicza wskazuje zatem jedynie dwa podmioty biorące udział w procedurze nominacyjnej sędziów – Prezydenta i KRS. Na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja w zakresie powoływania sędziów należy do tych aktów urzędowych Prezydenta (nazywanych „prerogatywami”), które dla swej ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów. Sposób ukształtowania charakteru aktu powołania sędziego wynika z konieczności zapewnienia niezależności sądownictwa od innych rodzajów władz, ale także innych organów w obrębie władzy wykonawczej. Taką zależnością byłby np. wymóg kontrasygnaty pod aktem powołania sędziego, równoznaczny z przyznaniem premierowi prawa weta wobec kandydatów zaproponowanych przez KRS (zob. wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r, sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63; a także zob. L. Garlicki, komentarz art. 179 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 1999-2007, teza 7; M. Masternak-Kubiak, komentarz do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] M. Haczkowska, LexisNexis 2014, teza 5).

W orzecznictwie i doktrynie akcentowaniem jest samodzielność regulacji konstytucyjnej, jeśli idzie o kompetencję Prezydenta do powoływania sędziów. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *omawiany przepis stanowi samodzielną*

*i wystarczającą (kompletną) podstawę prawną wykonywania prerogatywy przez Prezydenta, której treścią jest powoływanie sędziów na wniosek KRS. W zakresie odnoszącym się do aktu nominacyjnego art. 179 Konstytucji jest stosowany bezpośrednio jako samoistna podstawa prawna aktu urzędowego Prezydenta. (...) Powoływanie sędziów ma charakter kompetencji zakotwiczonej bezpośrednio w art. 179 Konstytucji, dla którego interpretacji istotne znaczenie ma kwalifikacja jej jako prerogatywy, oraz w art. 126 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU seria A/2017, poz. 68; zob. też M. Masternak-Kubiak, komentarz do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] M. Haczkowska, *op. cit.*, teza 5).*

Konsekwencją oparcia kompetencji Prezydenta bezpośrednio na normach ustawy zasadniczej jest niemożność weryfikowania tego aktu w toku jakiegokolwiek postępowania, w tym administracyjnego czy sadowoadministracyjnego. Należy zauważyć, że odnosząc się do innej prerogatywy Prezydenta (określonej w art. 183 ust. 3 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny przypominał, 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* (wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, *op. cit.*). W świetle podglądów doktryny i kontekstu, w jakim Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się co do charakteru prezydenckich prerogatyw w powołanym wyżej wyroku, nie może być wątpliwości, że konstatacja ta jest w pełni adekwatna do uprawnienia Prezydenta, o którym mowa w art. 179 i 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP (zob. A. Kijowski, *Odrębności statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, Przegląd Sejmowy, nr 1/2004, s. 6; także J. Sułkowski,

Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów, Przegląd Sejmowy, nr 4/2008, s. 59-60).

W ocenie Prokuratora Generalnego, treść wskazanych wyżej przepisów Konstytucji stoi na przeszkodzie uznania, że w kompetencjach Sądu Najwyższego znajduje się, wyinterpretowane z ustaw zwykłych (przepisów k.p.k. lub k.p.c.), uprawnienie do wtórnej oceny materialnych wymagań co do możliwości ubiegania się o urząd sędziego, oceny przepisów dotyczących procedury nominacyjnej i warunków sprawowania urzędu, czy wreszcie do podważania oceny dokonanej przez Prezydenta RP znajdującej odzwierciedlenie w akcie powołania sędziego, a także kontestowanie i relatywizowanie skutków tego aktu. Ustrojodawca jest w tym zakresie precyzyjny, zachowując systemową spójność i jasny podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi rodzajami władz i organami w obrębie tych władz.

To władza ustawodawcza, w ramach powierzonej jej swobody, powinna określić wymagania wobec kandydatów na urząd sędziego, a także procedurę wyłonienia kandydatów przez Krajową Radę Sądownictwa, jak również warunki sprawowania urzędu i orzekania, tak aby gwarantowały one zachowanie standardu konstytucyjnego (np. w zakresie bezstronności – art. 45 Konstytucji, niezawisłości – art. 178 ust. 1 Konstytucji, czy godnego wynagrodzenia art. 178 ust. 2 Konstytucji).

Oczywiście może mieć miejsce sytuacja, kiedy powstaną wątpliwości, czy sposób ukształtowania materialnych warunków powoływania sędziów, czy też procedury powołaniowej albo warunków sprawowania tego urzędu, z jakiś powodów, będzie rodził wątpliwości, co do przestrzegania standardu konstytucyjnego. Taki stan rzeczy został przez ustrojodawcę zrównoważony instytucją kontroli konstytucyjności, wykonywaną wyłącznie przez Trybunał Konstytucyjny. Organ ten nie tylko ocenia czy swoboda przekazana ustawodawcy nie została przekroczona, ale także i to jakie konsekwencje rodzi ewentualna

niekonstytucyjność danego unormowania dla skuteczności czynności podjętych na jego podstawie. Dotychczas jednak orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stało konsekwentnie na stanowisku, że wykonanie prerogatywy przez Prezydenta RP, polegającej na powołaniu sędziego, nie tylko sanuje uchybienia popełnione w konkretnej procedurze powołaniowej, ale także niekonstytucyjność regulacji ustawowej doń się odnoszącej.

Należy jednak podkreślić z całą mocą, że ta ostatnia okoliczność w ogóle nie zachodzi w warunkach leżących u podstaw wszczęcia sporu kompetencyjnego. Wątpliwości, co do konstytucyjności udziału w procedurze nominacyjnej sędziów, 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, zostały usunięte przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 12/18. Nawet jednak gdyby tego orzeczenia nie było, a dany organ sądowy stanąłby w obliczu zastrzeżeń, co do konstytucyjności rozwiązań dotyczących KRS oraz konsekwencji tego rodzaju wadliwości dla skuteczności powołania sędziego przez Prezydenta RP, powinien dążyć do zainicjowania przewidzianej prawem procedury, która pozwala uchylić domniemanie konstytucyjności danego rozwiązania (np. art. 193 Konstytucji). W konsekwencji, jeśli ustawodawca, w danym miejscu systemu prawnego, odwołuje się do prawidłowości ukształtowania sądu (tu: obsady sądu lub składu sądu) i pozwala władzy sądowniczej na dokonywanie ocen w tym zakresie, to rozumie przez to wykreowanie uprawnienia do oceny konkretnych okoliczności faktycznych z punktu widzenia reguł przewidzianych w ustawie, a nie kreację kompetencji do abstrakcyjnej, wertykalnej kontroli norm ustawowych, a następnie derogacji stworzonych przez niego norm. Odczytywanie w ten sposób przepisu kompetencyjnego (w tym wypadku art. 83 ustawy o SN) oznaczałoby, że ustawodawca scedował istotę legislatywy na organy stosujące prawo, co w polskim warunkach ustrojowych jest zabiegiem niedopuszczalnym.

Wbrew sugestiom Sądu Najwyższego, powyższa konkluzja nie ulega dezaktualizacji wobec obowiązywania w Polsce prawa unijnego, także w jego interpretacji dokonanej wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., *Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego*, sygn. C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Odmienne ujęcie oznaczałoby wyposażenie unijnego Trybunału w kompetencje do decydowania o sprawach, które nie należą do materii przekazanej organowi międzynarodowemu, w taki sposób, że organ ten kształtowałby treść norm ustawowych dotyczących ustroju konstytucyjnych organów władzy publicznej państwa członkowskiego. Z ustrojowego punktu widzenia, pozycja Krajowej Rady Sądownictwa pozostaje pod taką samą ochroną ze strony ustrojodawcy jak pozycja innych organów konstytucyjnych.

Zauważyć bowiem należy, że zaproponowany przez TSUE instrument, nie przewiduje możliwości oceny legalności Krajowej Rady Sądownictwa *in abstracto*, ograniczając się do wykreowania upoważnienia do pominięcia jedynie przepisów dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i to w sytuacji wystąpienia ściśle określonych przesłanek faktycznych, nie występujących przecież we wszystkich sprawach. Co więcej, TSUE uznając, iż zasada skutecznej ochrony sądowej może uprawniać do oceny okoliczności związanych z Krajową Radą Sądownictwa, wskazując w tym miejscu na zakończenie kadencji członków KRS i nowy sposób powoływania sędziów-członków KRS, nie przesądził samodzielnie wyniku tejże oceny (nie ma bowiem uprawnienia do oceny zgodności z Konstytucją aktów podkonstytucyjnych), ani nie pozwolił sądowi krajowemu na pominięcie przy swojej ocenie uregulowań konstytucyjnych lub innych regulacji ustawowych. Innymi słowy, abstrakcyjne ujęcie przez TSUE przesłanek oceny KRS, umożliwiające wypełnienie ich treścią przez sąd odsyłający, nie powoduje, że sąd krajowy stał się upoważniony do pominięcia wszelkich regulacji krajowych dotyczących przedmiotowej materii, w szczególności zaś unormowań

Konstytucji. Stałoby to w jawnej opozycji do zasad wynikających z art. 8 ust 1, art. 178 ust. 1 i art. 183 ust. 2 Konstytucji. W dotychczasowym dyskursie dotyczącym omawianego wyroku Trybunału w Luksemburgu wyraźnie umyka przy tym okoliczność, że TSUE nie podzielił kategorycznych osądów wyrażonych w opinii Rzecznika Generalnego w sprawie *Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego sygn. C 585/18, C-624/18 i C-625/18*, pkt. 132-137), a dotyczących KRS. W szczególności – w odróżnieniu od Rzecznika Generalnego – TSUE nie dezawuował wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, który musi zostać uwzględniony przy ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, z uwagi na treść art. 190 ust. 1 Konstytucji. Trybunał w Luksemburgu podkreślił także, że wymienione wyżej okoliczności dotyczące KRS nie mogą samodzielnie (jak to zostało ujęte we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r.) przesądzać o rezultacie oceny dokonywanej z punktu widzenia prawa do sądu. Błędne jest zatem wywodzenie z omawianego wyroku TSUE takiej interpretacji prawa Unii, która modyfikowałaby konstytucyjne unormowania ze spectrum trójpodziału władzy, w tym uprawniałaby Sąd Najwyższy do samookreślenia swojej kompetencji, kosztem władzy ustawodawczej.

W tym stanie rzeczy, stanąć należy na stanowisku, że Sąd Najwyższy nie jest uprawniony, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy o SN, 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.

Co się zaś tyczy drugiego z problemów objętych niniejszym sporem kompetencyjnym, podkreślić jeszcze raz należy, że Prezydent RP jest wyłącznie uprawniony do powołania kandydata na urząd sędziego, a wolą ustrojodawcy,

kompetencja ta limitowana jest jedynie uzyskaniem wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Ustrojodawca nie przewidział bowiem udziału innego organu w procedurze powołania sędziego, pomimo tego, że zna konstrukcję sądowej kontroli aktów kreacyjnych (zob. np. art. 101 ust. 1 Konstytucji). W ramach kompletnej normy konstytucyjnej wynikającej z art. 179 ustawy zasadniczej, Prezydent RP (nie będąc związany wnioskiem KRS w tym sensie, że jest zobligowany go uwzględnić) jest także wyłącznie uprawniony do oceny, czy kandydat przedstawiony przez Radę spełnił ustawowe (materialne i proceduralne) warunki powołania na urząd. W konsekwencji, nawet gdyby ustawodawca, np. w ramach delegacji zawartej w art. 183 ust. 2 Konstytucji, wykreował tego rodzaju instrument, musiałby on zostać uznany za niezgodny z art. 179 ustawy zasadniczej. Z tego samego powodu niekonstytucyjne byłoby stworzenie takiego narzędzia w oparciu o interpretację wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, z powodów, o których była wyżej mowa.

Powyższej oceny nie zmienia proponowany przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego koncept abstrakcyjnej oceny sędziów (składów ukształtowanych z ich udziałem) niejako w oderwaniu od ich statusu, wynikającego ze skuteczności powołania przez Prezydenta RP. W konstrukcji tej musi być bowiem wplecione założenie, że Głowa Państwa może swoją prerogatywę wykonać wadliwie i powołać sędziego, któremu nie przysługują atrybuty, w które wyposaża go zarówno Konstytucja, jak i ustawy zwykłe. W szczególności, sędzia taki byłby wyjęty spod konstytucyjnej ochrony wynikającej z art. 180 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, skoro może go na stałe zawiesić w urzędowaniu decyzja innego konstytucyjnego organu – Sądu Najwyższego w oparciu o przepisy ustawy, które tego nie przewidują. Tymczasem z konstytucyjnego zakazu dokonywania oceny wykonania prerogatywy przez Prezydenta RP wynika nie tylko wyłączenie możliwości kwestionowania skuteczności powołania na urząd sędziego, ale także relatywizowanie skutków powołania, prowadzącego się do tworzenia kategorii

sędziów ułomnych w zdolności do orzekania. Ustrojodawca przewiduje tylko jeden rodzaj takich sędziów – sędziów w stanie spoczynku.

Co więcej, koncepcja, w myśl której Głowa Państwa może wadliwie (niezgodnie z ustawą lub Konstytucją) wykonać swoją kompetencję, a prawo do oceny tej okoliczności leży po stronie Sądu Najwyższego, oznaczałoby pogwałcenie konstytucyjnego statusu Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym stanie rzeczy przyjąć należy, 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 także 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 upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego