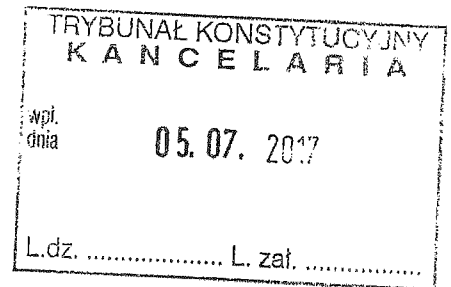


Warszawa, dnia 5 lipca 2017 r.



Trybunał Konstytucyjny

Al. Jan Christiana Szucha 12a

0-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa posłów na Sejm VIII Kadencji

według załączonej listy

Przedstawiciele grupy posłów:

1. Andrzej Matusiewicz
2. Arkadiusz Mularczyk

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja), grupa posłów na Sejm VIII Kadencji wnosi o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

- 1) art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 2016, poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim dotyczy sprawy oceny prawidłowości procesu wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego jest niezgodny z art. 194 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji;
- 2) art. 1 k.p.c. w zakresie, w jakim dotyczy sprawy oceny prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego jest niezgodny z art. 194 ust. 2 w związku z art. 10 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 144 ust. 3 pkt 21 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 7 Konstytucji;
- 3) art. 68 § 1 w związku z art. 67 k.p.c. rozumiany w ten sposób, że pozwala na ocenę prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, który prowadzi do wystawienia dokumentu, o którym stanowi ten przepis, jest niezgodny z art. 194

ust. 2 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 144 ust. 3 pkt 21 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji;

4) art. 325 k.p.c. w zakresie, w jakim dopuszcza rozstrzygnięcie o prawidłowości procesu wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego jest niezgodny z art. 194 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji;

5) art. 325 k.p.c. w zakresie, w jakim dopuszcza rozstrzygnięcie o prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego jest niezgodny z art. 194 ust. 2 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 144 ust. 3 pkt 21 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

## **Uzasadnienie**

### 1. Przedmiot kontroli konstytucyjnej

Przedmiotem kontroli wskazanym we wniosku są art. 1, art. 68 § 1 oraz art. 325 k.p.c.

1.1. Zgodnie z art. 1 k.p.c., Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Przepis ten wskazuje na materialny i formalny zakres spraw cywilnych, co do których rozstrzygnięcia kompetentny jest sąd cywilny.

Art. 1 k.p.c. zawiera prawną, regulacyjną definicję „sprawy cywilnej” jako przedmiotu sądowego postępowania cywilnego, a więc tego, co jest rozpoznawane (załatwiane) przez sąd w postępowaniu cywilnym. Ustawodawca w sposób wyczerpujący wymienia w treści przepisu rodzaje spraw, które uznaje za „sprawy cywilne” (J. Gudowski, Komentarz do art. 1 (w) Kodeks postępowania cywilnego. Tom 1, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, s. 31).

W oparciu o art. 1 k.p.c. rozróżnić sprawy cywilne w znaczeniu materialnym, tj. wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz z prawa pracy, oraz sprawy cywilne w znaczeniu formalnym, które nie są ze swej istoty sprawami cywilnymi, jednak są za takie uznawane, gdyż ich rozpoznawanie odbywa się według przepisów kodeksu postępowania cywilnego (np. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz niektóre sprawy administracyjne) (J. Gudowski, Komentarz do art. 1..., s. 31).

Pojęcie sprawy z art. 1 k.p.c. nie jest tożsame z pojęciem sprawy w rozumieniu konstytucyjnym, wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Przez sprawę cywilną w ujęciu materialnym należy rozumieć taką sprawę, w której ochrona prawna sprowadza się do wywołania skutku w zakresie stosunku cywilnoprawnego sensu largo, a więc stosunku osobistego, rodzinnego lub majątkowego, którego podmioty – na wypadek sporu – występują jako równoprawni partnerzy. Sprawa ma charakter sprawy cywilnej, jeżeli treść łączących strony stosunków prawnych, obejmująca ich wzajemne prawa i obowiązki albo tworząca dany stan prawny, zakłada potrzebę ochrony interesów uczestniczących w nich podmiotów (J. Gudowski, Komentarz do art. 1..., s. 32).

Sprawa cywilna wymaga przy tym pozostawania dwóch lub więcej podmiotów w stosunku prawnym, regulowanym przepisami kodeksu cywilnego i innymi ustawami, którego podmioty – w wypadku sporu – występują jako równorzędni partnerzy. Jeżeli choćby jeden z nich uzyskuje pozycję organu działającego z mocy swej władzy zwierzchniej, to stosunek taki nie jest stosunkiem cywilnoprawnym (por. orzeczenie TK z dnia 12 kwietnia 1989 r., Uw 9/88, OTK 1989, poz. 9; orzeczenie SN z dnia 13 maja 1958 r., 2 CR 384/58, OSPiKA 1960, z. 3, poz. 69; postanowienie SN z dnia 14 września 2004 r., III CK 566/03, LEX nr 176104). Sprawami cywilnymi ze swej natury są w rozumieniu art. 1 k.p.c. sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy.

Do spraw cywilnych w ujęciu formalnym, w tym także tych, które w art. 1 k.p.c. zostały określone jako „inne”, należy zaliczyć sprawy wynikające z przepisów szczególnych, nawet jeśli nie dotyczą stosunków cywilnoprawnych. Są to więc takie sprawy, które z woli ustawodawcy zostały wyraźnie poddane właściwości sądów powszechnych i Sądu Najwyższego (J. Gudowski, Komentarz do art. 1..., s. 33-34).

Jako przykład można tu podać kwestie związane z wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz z wyborami do Sejmu, Senatu i rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz do Parlamentu Europejskiego, a także związane z udziałem w referendum, a dotyczące nieprawidłowości w rejestrach i spisach wyborców, zgłaszania oraz rejestracji kandydatów na Prezydenta, posłów i senatorów, protestów przeciwko ważności wyborów i referendum, a także wniosków kwestionujących prawidłowość prowadzenia kampanii wyborczych. Należy przy tym podkreślić, że w tych przypadkach ustawodawca odpowiednio w Kodeksie wyborczym, ustawie o referendum, ogólnokrajowym, ustawie o referendum lokalnym, wyraźnie wskazał, jakie sprawy podlegają kognicji sądu powszechnego w trybie postępowania cywilnego. Nie można tych spraw dowolnie rozszerzać.

Podejmowana przez sąd ocena sprawy na tle art. 1 k.p.c. zależy przede wszystkim od przedmiotu procesu, a więc przedstawionego pod osąd roszczenia oraz wskazanego stanu faktycznego, te bowiem elementy, konkretyzując stosunek prawny zachodzący między

stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej przymioty sprawy cywilnej (uchwała SN z dnia 8 stycznia 1992 r., III CZP 138/91, OSNCP 1992, nr 7–8, poz. 128).

Przepisy k.p.c. regulujące postępowanie sądowe w sprawach cywilnych (cywilne postępowanie sądowe) dotyczą – zgodnie z art. 2 § 1 k.p.c. – sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego.

1.2. Zgodnie z art. 68 § 1 k.p.c. przedstawiciel ustawowy, organy oraz osoby wymienione w art. 67 mają obowiązek wykazać swoje umocowanie dokumentem przy pierwszej czynności procesowej. Natomiast według art. 67 k.p.c., do którego odsyła powołany wyżej przepis, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 64 § 1<sup>1</sup> (czyli jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną), dokonują czynności procesowych przez swoje organy albo przez osoby uprawnione do działania w ich imieniu (§ 1). W zakresie określonym odrębną ustawą za państwowe osoby prawne czynności procesowe może podejmować Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa (§ 1<sup>1</sup>). Za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. W zakresie określonym odrębną ustawą za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa (§ 2).

„Podstawą umocowania organu osoby prawnej powinien być dokument, z którego wynika, że osoby dokonujące czynności procesowej są w rzeczywistości piastunami organu tej osoby prawnej [...]. Jeżeli stroną postępowania jest Skarb Państwa, organem państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, jest kierownik (osoba zarządzająca) tej jednostki. Osoba ta może wykazać swoje umocowanie aktem powołania lub innym aktem równorzędnym (wyrok SN z dnia 9 stycznia 2009 r., I CSK 304/08, OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 96 i uchwała SN z dnia 17 listopada 2009 r., III CZP 86/09, OSNC 2010, nr 5, poz. 70). Wymaganie to nie dotyczy jednak osób, których umocowanie wynika z aktu powołania podlegającego ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”, w szczególności ministrów”(zob. M. Dziurda, O niektórych konsekwencjach przyznania szczególnej zdolności sądowej, PPC 2013, nr 3, s. 311; P. Grzegorzczak, Komentarz do art. 68 Kodeksu postępowania cywilnego, Lex).

1.3. Zgodnie z art. 325 k.p.c. sentencja wyroku powinna zawierać wymienienie sądu, sędziów, protokolanta oraz prokuratora, jeżeli brał udział w sprawie, datę i miejsce rozpoznania sprawy i wydania wyroku, wymienienie stron i oznaczenie przedmiotu sprawy

oraz rozstrzygnięcie sądu o żądaniach stron. Przepis ten ma znaczenie ogólnosystemowe w prawie procesu cywilnego, określa on konstrukcję wyroku. W sentencji wyroku wyróżnia się dwie podstawowe części: część wstępną (tzw. komparycja albo rubrum) oraz rozstrzygnięcie (tzw. tenor albo formuła sentencji).

Formuła sentencji wyroku (rozstrzygnięcie) powinna dokładnie określać to, o czym sąd orzekł, tak aby ustalenie granic przedmiotowych powagi rzeczy osądzonej nie wywoływało trudności i by wyrok był zrozumiały także bez jego uzasadnienia (B. Dobrzański (w:) Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. 1, red. Z. Resich, W. Siedlecki, s. 512).

Kształt sentencji odzwierciedla bowiem rozstrzygnięcie wydane przez sąd w danej sprawie, a zatem decyduje o prawach, obowiązkach lub uprawnieniach podmiotów, których dane postępowanie dotyczy. Wadliwe ukształtowanie sentencji stanowi uchybienie, które narusza prawo do rzetelnej procedury, a więc jeden z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego.

Oprócz wyroków omawiany przepis ma także odpowiednie zastosowanie przy wydawaniu innych orzeczeń – postanowień (art. 361 k.p.c.), nakazów zapłaty (art. 353<sup>2</sup> k.p.c.), a także uchwał Sądu Najwyższego (art. 398<sup>21</sup> k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c.).

## 2. Wzorce kontroli konstytucyjnej

### 2.1. Artykuł 194 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji

Zgodnie z tym przepisem Trybunał Konstytucyjny składa się z piętnastu sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na dziewięć lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Przepis ten wyraża normę, że jedynym kompetentnym do wyboru sędziego Trybunału organem państwa jest Sejm. Kompetencja ta należy do wyłącznych uprawnień Sejmu o charakterze kreacyjnym. Poprzez treść art. 194 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca konstytucyjny ustanowił monopol w zakresie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego dla Sejmu (zob. L. Garlicki, Komentarz do artykułu 194 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, t. 4, s. 4–5, red. L. Garlicki). Wynika z tego, że kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych i innych podmiotów w procesie dotyczącym obsadzenia stanowiska sędziego TK, ustawodawca nie może naruszyć istoty zakresu władzy Sejmu wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP (zob. wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK-A 2015, Nr 11, poz. 186).

Wyboru sędziów TK dokonuje Sejm. Należy to rozumieć jako Sejm działający in pleno, a nie jego wewnętrzne organy. Nie jest możliwe subdelegowanie tej kompetencji na inne organy państwa ani na wewnętrzne organy Sejmu (M. Zubik, Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011, s. 76).

Do Sejmu należy ocena kandydata na sędziego Trybunału oraz przeprowadzenie stosownego postępowania w sprawie jego wyboru. Proces wyboru sędziego Trybunału od pierwszego do ostatniego stadium przeprowadza Sejm zgodnie z regułami zawartymi przede wszystkim w prawie wewnętrznym Sejmu – Regulaminie Sejmu. Wybór osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego następuje wskutek wydania przez Sejm uchwały w tej sprawie. Uchwała Sejmu w sprawie wyboru osoby na stanowisko sędziego Trybunału jest wyłącznym i wystarczającym dowodem przeprowadzenia wyboru sędziego Trybunału przez Sejm; udokumentowaniem wykonania kompetencji kreacyjnej Sejmu. Tylko Sejm jest kompetentny do ewentualnej oceny prawidłowości dokonanego przez siebie wyboru. Ocena innych organów prawidłowości dokonanego wyboru byłaby podważaniem wyłącznej kreacyjnej kompetencji Sejmu w sprawie wyboru osoby na stanowisko sędziego Trybunału.

Wyłącznie na podstawie uchwały Sejmu, a nie jakiegokolwiek innego dokumentu, Prezydent Rzeczypospolitej może przyjąć od osoby, której dotyczy uchwała, ślubowanie sędziowskie.

## 2.2. Artykuł 194 ust. 2 oraz art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji

Zgodnie z art. 194 ust. 2 Konstytucji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Przepis ten dotyczy powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK. Pośrednio wskazuje on też elementy struktury wewnętrznej sądu konstytucyjnego (zob. L. Garlicki, Komentarz do artykuł 194...). Ustrojodawca nadał Prezesowi i Wiceprezesowi TK oraz Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów TK rangę konstytucyjną.

Podstawowe znaczenie wynikające z art. 194 ust. 2 Konstytucji ma jednak procedura powoływania Prezesa (Wiceprezesa TK). Są w nią zaangażowane dwa podmioty, z których jeden (Zgromadzenie Ogólne) przedstawia kandydatów, a drugi (Prezydent RP) powołuje organ wewnętrzny TK. To właśnie Prezydent RP decyduje, kto będzie Prezesem i Wiceprezesem TK. Powołanie na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK następuje w formie postanowienia Prezydenta RP, które w świetle art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji RP nie wymaga kontrasygnaty Prezesa RM. Kompetencja do powoływania Prezesa i Wiceprezesa

TK ma charakter prerogatywy i stanowi realizację konstytucyjnej kompetencji głowy państwa. Prezydent RP musi wykonać tę prerogatywę zgodnie z przepisami prawa, a więc musi powołać organ spośród kandydatów przedstawionych mu przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK. Nie jest przy tym związany instrukcjami tego Zgromadzenia. Prezydent RP nie musi kierować się żadnymi kryteriami przy dokonywaniu wyboru Prezesa i Wiceprezesa TK spośród przedstawionych mu osób. Nie jest w szczególności związany liczbą otrzymanych głosów przez kandydatów lub sugestiami innych organów państwowych (zob. np. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, Nb 6).

Natomiast według art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji wymaganie dla ważności aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej podpisu Prezesa Rady Ministrów nie dotyczy powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Za akt ten Prezydent nie ponosi zatem odpowiedzialności politycznej.

Wyżej wskazane przepisy Konstytucji stanowią w szczególności o normie, zgodnie z którą powoływanie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego jest wyłączną prerogatywą Prezydenta Rzeczypospolitej. Żaden inny organ państwowy, w szczególności Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, Sejm, Senat, Sąd Najwyższy, sądy powszechne, administracyjne czy wojskowe, bezpośrednio lub choćby nawet pośrednio, nie może wkraczać w sferę tej kompetencji, zastrzeżonej wyłącznie dla Prezydenta Rzeczypospolitej. Żaden z tych organów nie może poddawać jakiegokolwiek kontroli prawidłowość wydania przez Prezydenta aktu urzędowego powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Akt ten jest przejawem wykonywania wyłącznej prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej. Akt urzędowy Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z powołanymi przepisami, ma charakter ostateczny i niepodlegający niczyjej kontroli.

### 2.3. Artykuł 10 Konstytucji

Według tego przepisu ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (ust. 1), natomiast władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały (ust. 2).

Zasada ta została szczegółowo omówiona w orzecznictwie TK. Trybunał wyjaśniał ją analizując pojęcia podziału, równoważenia się o współdziałania władzy. Istota art. 10 Konstytucji polega na tym, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne

mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg rozdzielenia władz polega na tym, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych nie może naruszyć owego istotnego zakresu danej władzy (wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK-A 2005, Nr 10, poz. 119). Rozdzielenie władz oznacza więc zwłaszcza zakaz ingerencji w istotę danej władzy. Zakaz ten wyznacza dopuszczalny ustawowo zakres przedmiotowy działania poszczególnych władz, a także sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwa. Zasada równoważenia władz polega na tworzeniu mechanizmów zapobiegających koncentracji i nadużywaniu władzy państwowej (wyrok TK. z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK-A 2010, Nr 2, poz. 15). Równoważenie się władz oznacza również, że żadna z władz nie może być całkowicie odseparowana od pozostałych (wyrok z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK-A 2009, Nr 1, poz. 3).

Odnosząc się do zasady podziału władzy w odniesieniu do władzy wykonawczej, w postanowieniu z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, Trybunał wskazał, że „Zasada samodzielności funkcjonalnej Prezydenta została natomiast konstytucyjnie ograniczona przy wydawaniu przez niego aktów urzędowych. Ustrojodawca konstytucyjny dokonał w tym zakresie rozgraniczenia na sytuacje określone w art. 144 ust. 3 Konstytucji, w których Prezydent wykonuje swe prerogatywy samodzielnie, oraz na wszystkie pozostałe, w obrębie których akty urzędowe Prezydenta wymagają ich kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów (co wiąże się z przejmowaniem przez Prezesa Rady Ministrów politycznej odpowiedzialności za ich wydanie i treść przed Sejmem). Prezydent bowiem w całym zakresie swego działania nie podlega kontroli Sejmu i nie ponosi przed Sejmem odpowiedzialności. Realna polityczna ocena działań Prezydenta ma miejsce w związku z wyborem urzędującego Prezydenta na drugą kadencję i wyraża się – pozytywnie – w akcie reelekcji. Prezydent odpowiada politycznie przed Narodem” (OTK-A 2009, Nr 5, poz. 79).

To znaczy, że z art. 10 Konstytucji wynika w szczególności norma, zgodnie z którą władza sądownicza nie może sobie uzurpować kompetencji przynależnych władzy wykonawczej, w tym Prezydentowi Rzeczypospolitej. Do kompetencji tych należą przede wszystkim prerogatywy Prezydenta.

#### 2.4. Art. 2 Konstytucji



Art. 2 Konstytucji wskazuje, że Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Doktryna i orzecznictwo TK wypracowało bogatą wykładnię tego przepisu i z zasady ogólnej wyprowadziło szczegółowe treści, które mają wpływ na status prawny obywatela i kształt ustroju państwa. Jak wskazuje B. Banaszak: „demokratyczne państwo prawne to państwo, w którym istnieją i funkcjonują wzajemnie ze sobą powiązane:

- 1) suwerenność narodu – podstawa demokratycznej legitymizacji władzy państwowej i demokratycznego systemu tworzenia prawa oraz instytucji określających odpowiedzialność organów państwowych;
- 2) wolność i równość wobec prawa, tj. oparcie stosunków między państwem a jednostką na konstytucyjnym systemie praw podstawowych, nakierowanym przede wszystkim na zapewnienie równości oraz wolności osobistych i politycznych, a w przypadku tych ostatnich na stworzenie jednostce możliwości wpływu na kształtowanie woli państwa;
- 3) konstytucja jako zasadniczy porządek prawny i najwyższa rangą norma prawna w państwie stanowiąca podstawę całego systemu prawa;
- 4) prawo jako podstawa i granica wszystkich działań państwa, tj. związanie ustawodawcy normami konstytucyjnymi, a władzy wykonawczej i sędowniczej – ustawą, wszystkich zaś organów normami pozakrajowymi, których państwo zobowiązało się przestrzegać; patrząc natomiast od strony jednostki – pewność prawna, rozumiana jako trwałość prawa i przewidywalność państwowych rozstrzygnięć (ochrona zaufania obywatela do państwa);
- 5) podział władz jako przyporządkowanie funkcji państwowych i wzajemna kontrola władz;
- 6) ochrona sądowa – zapewnienie pełnej i efektywnej ochrony prawnej, przede wszystkim w odniesieniu do aktów publicznoprawnych (także działań państwa w drodze ustawy), przez system niezależnych i niezawisłych sądów, opierających swą procedurę na ustawie;
- 7) odpowiedzialność organów państwa za błędne działania (również odszkodowawcza);
- 8) zakaz podejmowania działań przez państwo ponad potrzebę” (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012).

W ramach zasady demokratycznego państwa prawnego można sformułować zasadę praworządności. Może być ona pojmowana w sposób formalny (jako zgodne z prawem funkcjonowanie państwa). Chodzi tu o nakaz działania organów państwowych wyłącznie w granicach ich kompetencji określonych przez prawo oraz z nakazem wydawania aktów stosowania prawa na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych. Ponadto zakłada podejmowanie przez organy państwowe rozstrzygnięć w trybie określonym przez prawo.

Zasada praworządności może być też rozumiana w sposób materialny. Takie rozumienie obejmuje wymogi dotyczące samej treści obowiązujących norm prawnych (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej....).

Ponadto dla niniejszej sprawy znaczenie ma wywodzona z art. 2 zasada sprawiedliwości proceduralnej. W treści zasady państwa prawnego mieści się prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich. W państwie prawnym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regułami, wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie procedury, ale też prawidłowe i ściśle jej stosowanie w praktyce, w szczególności jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania (wyrok NSA z 19 października 1994 r., sygn. akt V SA 250/93, ONSA 1994, Nr 2 poz. 84).

### 2.5. Art. 7 Konstytucji

Z zasadą demokratycznego państwa prawnego wiąże się też zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”). Wyraża ona zasadę praworządności z znaczeniu formalnym, a ustawodawca konstytucyjny uznał za zasadne ujęcie jej w odrębny przepis.

Z regulacji tej wynika, że organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej. Wiąże się to również z zakazem domniemywania kompetencji, jeśli takie nie zostały wskazane w przepisach prawnych. Zasada ta ma znaczenie zarówno w procesie tworzenia, jak i w procesie stosowania prawa.

Zatem zgodnie z art. 7 Konstytucji kompetencja i realizująca ją działalność każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym. W państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Konsekwencją tak rozumianej zasady legalizmu jest prawna reglamentacja działalności prawodawczej, oznaczająca, że akty prawotwórcze powinny mieć legitymację w Konstytucji albo też w aktach prawnych podjętych na jej podstawie, właściwych do przydzielania w jakimś zakresie kompetencji. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wyrastające poza ramy tych uprawnień pozbawione są legitymacji (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej....).

### 3. Problem niezgodności przedmiotów kontroli ze wzorcami kontroli konstytucyjności

W praktyce orzeczniczej sądów powszechnych pojawiła się, głośna także medialnie sprawa, w której Prezes Trybunału Konstytucyjnego złożył do sądu cywilnego wniosek o zabezpieczenie powództwa z udziałem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sąd I instancji prawidłowo postanowił odrzucić ten wniosek, wskazując na niedopuszczalność drogi sądowej w tej sprawie. Wskutek zażalenia na to postanowienie Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 8 lutego 2017 r. (sygn. akt I ACz 52/17) zadał w trybie art. 390 § 1 k.p.c. pytanie prawne Sądowi Najwyższemu o to, czy sąd powszechny jest kompetentny do oceny umocowania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego przez akt powołania na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jako strony albo uczestnika postępowania cywilnego. Fakt zadania tego pytania prawnego Sądowi Najwyższemu, w miejsce oddalenia zażalenia z powodu oczywistej niedopuszczalności drogi sądowej w tej sprawie, dowodzi, że według Sądu Apelacyjnego w Warszawie, art. 1, 68 § 1 oraz 325 k.p.c. pozwalają na ocenę oraz rozstrzygnięcie przez sąd powszechny lub Sąd Najwyższy zagadnienia prawidłowości procesu powołania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, w formie wyroku, postanowienia czy uchwały jako sprawy cywilnej. Przepisy art. 1, 68 § 1 oraz 325 k.p.c. w takim zakresie w oczywisty sposób są niezgodne w powołanymi wzorcami kontroli.

Problemy konstytucyjne, które wynikają z art. 1, 68 § 1 oraz 325 k.p.c. dotyczą tego, że poprzez przyjęcie jako sprawy w rozumieniu k.p.c. kwestii dotyczącej możliwości weryfikacji wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz powołania Prezesa TK albo Wiceprezesa TK przez Prezydenta RP przez sąd powszechny albo Sąd Najwyższy dochodzi do naruszenia konstytucyjnych przepisów o wyborze sędziów Trybunału oraz przepisów o powoływaniu Prezesa i Wiceprezesa TK. W tym drugim przypadku problemem jest też sama możliwość kontroli przez sąd powszechny albo Sąd Najwyższy prerogatyw Prezydenta RP. Dodatkowo wskazane przepisy w danym zakresie naruszają zasadę podziału i równowagi władzy, a także zasadę demokratycznego państwa prawnego i wynikające z niej zasady szczegółowe (w szczególności dotyczące sprawiedliwości proceduralnej), a także zasadę praworządności.

Umożliwienie badania przez ww. sądy kwestii konstytucyjnych na podstawie skarżonych przepisów k.p.c. godzi w zasadę podziału i równowagi władzy, a także wykracza poza kompetencje przyznane sądom w Konstytucji i ustawach.

Uznanie zagadnienia prawidłowości procesu wyboru albo powołania wskazanych podmiotów za sprawę cywilną według art. 1 k.p.c. w rażący sposób narusza art. 194 oraz art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji, który gwarantuje podział i równowagę władz, w tym poszanowanie ich kompetencji.

Nie ma żadnych przepisów szczególnych, które pozwalałyby uznać zagadnienie wyboru sędziów TK i powoływania Prezesa albo Wiceprezesa TK za sprawę w rozumieniu art. 1 k.p.c. W szczególności nie można za taką regulację uznać art. 36 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przepis ten odsyła do k.p.c. w zakresie nieuregulowanym w ustawie, ale ogranicza to odesłanie do zagadnień związanych z postępowaniem przed TK. Regulacja ta jest zawarta w Dziale II ustawy, który odnosi się tylko i wyłącznie do procedury przed Trybunałem. To oznacza, że ustawodawca świadomie więc nie przewidział odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. do zagadnień dotyczących organizacji TK (w tym powoływania Prezesa albo Wiceprezesa TK). Nie przewidział też stosowania k.p.c. do spraw związanych ze statusem sędziego TK. Nie znajdziemy bowiem w ustawie o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (ustawa z dnia 30 listopada 2016 r.) żadnych odesłań w tym zakresie.

Należy przypomnieć, że w sprawie Lidii Bagińskiej, która wystąpiła z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Trybunał Konstytucyjny o ustalenie, że przysługuje jej prawo do wykonywania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Sąd Najwyższy stwierdził, że sprawa ta nie ma charakteru sprawy cywilnej. Z tego względu zachodziła niedopuszczalność drogi sądowej i pozew podlegał odrzuceniu. Sąd Najwyższy uznał, że domaganie się ustalenia istnienia prawa do wykonywania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do stosunku publicznoprawnego i nie ma cech realizacji prawa podmiotowego. Osobie dochodzącej takiego żądania nie przysługuje zatem prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji. Pojęcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego należy rozumieć jako uprawnienie do zajmowania stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego na okres kadencji wynoszącej 9 lat. Związany z tym stosunek prawny pomiędzy sędzią a Państwem ma charakter publicznoprawny. Jego nawiązanie i wygaśnięcie należy wyłącznie do kompetencji wskazanych w przepisach organów państwa (zob. postanowienie SN z 5 listopada 2009 r., sygn. akt I CSK 16/09).

Przepisy konstytucyjne przywołane we wniosku są naruszone także przez art. 68 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim pozwala on na badanie prawidłowości aktu urzędowego Prezydenta

Rzeczypospolitej Polskiej, przez który Prezydent wykonuje swoją prerogatywę powoływania Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału, podczas gdy kwestia ta nie jest badana, gdy dany akt powołania istnieje i jest potwierdzony poprzez ogłoszenie w Monitorze Polskim.

Jeśli wyżej wskazane zagadnienia nie są sprawą w rozumieniu k.p.c. i mają charakter wybitnie ustrojowy i konstytucyjny, to nie mogą być modyfikowane lub weryfikowane bez konstytucyjnego upoważnienia, a ustawodawca nie może stanowić regulacji ustawowych, nawet w ustawach o randze kodeksu, w sposób oczywiście sprzeczny z Konstytucją.

Z kolei art. 325 k.p.c. stosowany wprost albo odpowiednio, w zakresie w jakim pozwala na wydanie rozstrzygnięcia w postaci wyroku, postanowienia czy uchwały co do prawidłowości procesu wyboru sędziego Trybunału, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, czy w procesie głównym czy ubocznym, jest wyraźnie niezgodny z art. 194, art. 144 ust. 3 pkt 21 w związku z art. 10 Konstytucji. Wprawdzie sam przepis dotyczy konstrukcji rozstrzygnięcia sądowego, jednak to właśnie ta struktura odzwierciedla podjętą przez sąd decyzję, która kształtuje system prawny i określa prawa, obowiązki uczestników postępowania. Wniosek o niekonstytucyjności art. 325 k.p.c. we wskazanym zakresie wynika z argumentów wyżej wskazanych, w szczególności takiego, że sprawy konstytucyjne dotyczące wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego czy ocena legalności prerogatyw Prezydenta RP nie podlegają ocenie sądów powszechnych. Ustawodawca konstytucyjny nie upoważnił do określenia tego typu działań w ustawach. Z istoty instytucji prerogatywy wynika, że właśnie w tym wyjątkowym zakresie mają być one ukształtowane jako wyłączne uprawnienia Prezydenta RP, które należy interpretować ściśle. Prerogatywy są bowiem wyjątkiem od ogólnej zasady, że akty rządowe Prezydenta RP wymagają podpisu Prezesa RM, który przejmuje odpowiedzialność za nie przed Sejmem.

Podpis Premiera pod aktami Prezydenta RP (kontrasygnata) jest warunkiem ważności tych aktów. Skoro zatem podpis taki nie jest wymagany pod prerogatywami, to znaczy, że sam fakt wydania aktów, o których mowa w art. 144 ust. 3 Konstytucji powoduje, że są one ważne i mają charakter ostateczny.

Mając powyższe na uwadze, wniosek z formalnego i merytorycznego punktu widzenia należy uznać za uzasadniony.

**W załączeniu:**

- 1) lista podpisów posłów, popierających wniosek;
- 2) 6 odpisów wniosku