



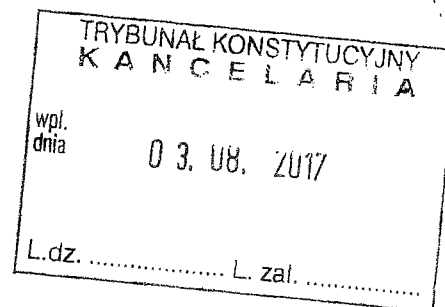
SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 10/17

BAS-ZPTK-1443/17

Warszawa, 3 sierpnia 2017 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 (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładałam stanowisko w sprawie z wniosku grupy posłów z 5 lipca 2017 r. (sygn. akt K 10/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.), w rozumieniu, w jakim dopuszcza możliwość oceny prawidłowości procesu wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego **jest niezgodny** z 194 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji;
- 2) art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w rozumieniu, w jakim dopuszcza możliwość oceny prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego **jest niezgodny** z art. 194 ust. 2 w związku z art. 10 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 7 Konstytucji;
- 3) art. 68 § 1 w związku z art. 67 ustawy powołanej w punkcie 1, w rozumieniu, w jakim pozwala na ocenę prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, który to proces prowadzi do wystawienia dokumentu, o którym stanowi ten przepis, **jest niezgodny** z art. 194 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji i art. 7 Konstytucji;

- 4) art. 325 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim dopuszcza rozstrzygnięcie o prawidłowości procesu wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego **jest niezgodny** z art. 194 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji i art. 7 Konstytucji;
- 5) art. 325 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim dopuszcza rozstrzygnięcie o prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego **jest niezgodny** z art. 194 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 144 ust. 3 pkt 21 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji i art. 7 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów (dalej także jako: wnioskodawca) z 5 lipca 2017 r. (sygn. akt K 10/17). Przedmiotem kontroli jest:

- 1) art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm., dalej: k.p.c.), w brzmieniu: „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)”, w zakresie, w jakim dotyczy sprawy oceny prawidłowości procesu wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego;
- 2) art. 1 k.p.c., w zakresie, w jakim dotyczy sprawy oceny prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego;
- 3) art. 68 § 1 k.p.c., który stanowi: „Przedstawiciel ustawowy, organy oraz osoby wymienione w art. 67, mają obowiązek wykazać swoje umocowanie dokumentem przy pierwszej czynności procesowej”, w związku z art. 67 k.p.c. w brzmieniu: „§ 1 Osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 64 § 1¹, dokonują czynności procesowych przez swoje organy albo przez osoby uprawnione do działania w ich imieniu. § 1¹. W zakresie określonym odrębną ustawą za inne niż Skarb Państwa państwowe osoby prawne, osoby z udziałem Skarbu Państwa i osoby prawne z udziałem państwowych osób prawnych czynności procesowe może podejmować Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej. § 2. 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 Rzeczypospolitej Polskiej”, rozumiany w ten

sposób, że pozwala na ocenę prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego;

- 4) art. 325 k.p.c., zgodnie z którym: „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”, w zakresie, w jakim dopuszcza rozstrzygnięcie o prawidłowości procesu wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego;
- 5) art. 325 k.p.c., w zakresie, w jakim dopuszcza rozstrzygnięcie o prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Wnioskodawca kwestionuje art. 1, art. 68 § 1 oraz art. 325 k.p.c. w zakresie możliwości weryfikacji przez sąd powszechny albo Sąd Najwyższy procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz powołania Prezesa TK albo Wiceprezesa TK przez Prezydenta RP. W ocenie wnioskodawcy dochodzi do naruszenia konstytucyjnych przepisów o wyborze sędziów Trybunału oraz przepisów o powoływaniu Prezesa i Wiceprezesa TK.

2. W uzasadnieniu wniosku podkreślono: „W praktyce orzecniczej sądów powszechnych pojawiła się (...) sprawa, w której Prezes Trybunału Konstytucyjnego złożył do sądu cywilnego wniosek o zabezpieczenie powództwa z udziałem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego” (wniosek, s. 11). W ocenie wnioskodawcy „Sąd I instancji prawidłowo postanowił odrzucić ten wniosek, wskazując na niedopuszczalność drogi sądowej w tej sprawie”. Jednak – jak podnosi wnioskodawca – „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”. W ocenie wnioskodawcy, „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”. Zdaniem wnioskodawcy „art. 1, 68 § 1 oraz 325 k.p.c. w takim zakresie w oczywisty sposób są niezgodne w powołanymi wzorcami kontroli” (wniosek, s. 11), tj. z art. 194 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji (wniosek, s. 5 - 6), z art. 194 ust. 2 Konstytucji oraz art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji (wniosek, s. 6 -7), art. 10 Konstytucji (wniosek, s. 7 -8), art. 2 Konstytucji (wniosek, s. 9 -10) i art. 7 Konstytucji (wniosek, s. 10).

3. Wnioskodawca podnosi, iż 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” (wniosek, s. 11).

Ponadto – w ocenie wnioskodawcy – „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” (wniosek, s.11).

4. Zdaniem wnioskodawcy, „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”, a ponadto „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” (wniosek, s. 12).

5. W ocenie wnioskodawcy konstytucyjne przepisy 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” (wniosek, s. 13). Wnioskodawca zakłada, że 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” (wniosek, s. 13).

6. Natomiast – zdaniem wnioskodawcy – „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 – jak wskazuje wnioskodawca – „dotyczy konstrukcji rozstrzygnięcia sądowego, jednak to właśnie ta struktura odzwierciedla podjętą przez sąd decyzję, która kształtuje system prawny i określa prawa i obowiązki uczestników postępowania. Stąd formułowany przez wnioskodawcę wniosek o niekonstytucyjności art. 325 k.p.c. we wskazanym zakresie wynika w szczególności z tego, 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” (wniosek, s. 13).

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 188 i art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 272; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; ustawa o TK) grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów: 1, art. 68 § 1 w związku z art. 67 oraz art. 325 k.p.c.

2. Do wniosku grupy posłów mają zatem zastosowanie przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a w szczególności art. 46, art. 47 ustawy o TK. Zgodnie z art. 46 ustawy o TK: „Pismami procesowymi są wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne, a także inne wnioski i oświadczenia uczestników postępowania, wnoszone do Trybunału w toku postępowania poza rozprawą”. Art. 47 ustawy o TK stanowi: „1. Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera:

- 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku;
- 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku;
- 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego;
- 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części;
- 5) wskazanie wzorca kontroli;
- 6) uzasadnienie.

2. Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera:

- 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią;
- 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią;
- 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności;
- 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. [...]

Należy ponadto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej jednak zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana

powierzchni 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 kontryktoryjności.

3. Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontryktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten 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).

4. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że: „Skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej

między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Jak wskazuje Trybunał: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12).

5. W świetle powyższego, nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W orzecznictwie wymóg ten rozumie się jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

Wniosek grupy posłów z 5 lipca 2017 r. spełnia w dostatecznym stopniu przesłanki wskazane w art. 47 ust. 1 i ust. 2 ustawy o TK i Sejm uznaje - ze względu na znaczenie ustrojowe kwestionowanych przez grupę posłów przepisów oraz konieczność jednoznacznego i ostatecznego przesądzenia o ich zgodności lub

niezgodności z Konstytucją - za zasadne rozpatrzenie podniesionych przez wnioskodawcę zarzutów pod względem merytorycznym.

IV. Analiza merytoryczna

1. Wzorce kontroli

1. Art. 2 Konstytucji wskazuje, że „Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Na treść zasady demokratycznego państwa prawnego składają się:

- 1) zasady dotyczące praw człowieka (np. zasada domniemania niewinności, prawo dostępu do sądu, prawo do ochrony życia, ochrony prawa do prywatności, zasada proporcjonalności, tj. zakaz nadmiernej ingerencji w prawa człowieka, praworządność, sprawiedliwość społeczna),
- 2) zasady dotyczące stanowienia prawa (zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zakaz działania prawa wstecz – *lex retro non agit*, nakaz dochowania odpowiedniego *vacatio legis*, ochrona praw nabytych, określoność prawa, zasada rzetelnej legislacji),
- 3) zasady dotyczące sposobu organizacji i funkcjonowania państwa, w tym zwłaszcza: zasada trójpodziału władzy, zapewnienie równowagi budżetowej (por.: M. Granat, *Jaka jest treść zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, red. M. Granat, Warszawa 2016, s. 63 – 65; por. też B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 180).

Wnioskodawca zwraca uwagę na wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości proceduralnej. *Ratio legis* sprawiedliwości proceduralnej zawiera się w zagwarantowaniu stronom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowania rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Rzetelność proceduralna zawiera w sobie między innymi następujące elementy: prawo strony do wysłuchania, prawo do informowania, prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia, sprawne rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie, umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd (por. wyroki TK: z 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, z 12 lipca 2011 r., SK 49/08 i z 30 października 2012 r., SK 8/12; por. też Proces prawotwórczy

w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym. Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, wyd. XIV, Warszawa 2015, s. 19 – 20 i powoływaną tam pozycję K. Osajda, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 435).

Podkreślić należy również, iż artykuł 2 Konstytucji, jako podstawa kontroli, ma znaczenie dla tych zasad, które nie zostały wyrażone w ustawie zasadniczej, a mieszczą się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, np. zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej (rzetelnej) legislacji, w tym przestrzeganie zasady dostatecznej określoności przepisów prawa oraz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* (por. Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym...*op. cit.*, s. 9 – 10; por. też: wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 i 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04).

2. Zgodnie z art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten wyraża zasadę legalizmu, która wiąże się z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Z postanowień art. 7 Konstytucji wynika, że organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej. Jest to ustrojowa zasada prawna nakładająca określone obowiązki zarówno na organy władzy publicznej stosujące prawo, jak i te, które je tworzą, w oparciu o odpowiednie przepisy kompetencyjne, proceduralne i materialne. Obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, zaś obowiązkiem prawodawcy jest określenie zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy (zob. postanowienie TK z 9 maja 2005 r. sygn. akt Ts 216/04). W orzecznictwie TK zasada legalizmu wiązana była najczęściej z zakazem domniemywania kompetencji organu państwowego, jak też zakazem naruszeń prawa przez organ państwowy w toku procesu prawotwórczego (np. orzeczenia TK z: 9 maja 2005 r. sygn. akt Ts 216/04; 20 października 1986 r.,

sygn. P. 2/86; 19 października 1993 r., sygn. K 14/92; 15 marca 1995 r., sygn. K. 1/95; 15 lipca 1996 r., sygn. U. 3/96; oraz uchwała z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94).

Prawodawca nie może przy tym dowolnie „przydzielać” kompetencji poszczególnym organom, lecz powinien to czynić, mając na uwadze „rolę i pozycję ustrojową danego organu” (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r. sygn. K 4/06; w najnowszym piśmiennictwie na temat zasady legalizmu m.in.: M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art.7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, Lex).

3. Zgodnie z art. 10 Konstytucji: „1. Ustrój 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”.

Na potrzeby niniejszego stanowiska należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Istota art. 10 Konstytucji sprowadza się do tego, 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. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć „istotnego zakresu” danej władzy (zob. orzeczenie TK z 22 listopada 1995 r., sygn. akt K19/95). Zakaz ingerencji w istotę danej władzy wyznacza nie tylko zasady kształtowania zakresu kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwowym. Z kolei równowaga władz zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej (zob. wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K8/99; 24 lutego 2010 r. sygn. akt K 6/09).

Z punktu widzenia niniejszego stanowiska istotne tezy zawarł Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, w którym podkreślił, iż: „Zasada samodzielności funkcjonalnej Prezydenta została [...] 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”.

Ustrojodawca w art. 10 ust. 2 Konstytucji przesądził, że Trybunał Konstytucyjny, jako jeden z dwóch trybunałów przewidzianych w Konstytucji, jest organem władzy sądowniczej. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, Trybunał w sposób obszerny wypowiedział się na temat pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, jak i na temat statusu prawnego tego organu. Nawiązując do pozycji Trybunału w systemie organów państwowych, podkreślił, że wynikająca z art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada podziału i równowagi władz oddziałuje na pozycję całej władzy sądowniczej w systemie władz i ich wzajemnych relacji. O ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej można mówić o przecinaniu się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest jej odseparowanie od pozostałych. Potwierdza to art. 173 Konstytucji, w świetle którego sądy i trybunały „są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. W ten sposób ustrojowe wyodrębnienie władzy sądowniczej, związane z jej szczególnymi kompetencjami oraz sposobem usytuowania jej organów, odnosi się również w pełni do Trybunału Konstytucyjnego. Wyznacza przez to kierunek wszelkich ocen dokonywanych w odniesieniu do unormowań ustawowych określających sposób organizacji Trybunału oraz warunki wykonywania jego ustrojowych zadań. Podkreślenia wymaga, iż oddzielenie organów władzy sądowniczej od innych władz zapewniać ma sądom i trybunałom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o umożliwienie niezależnego i samodzielnego wykonywania jego konstytucyjnie określonych funkcji (wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt. K 35/15).

4. Zgodnie z art. 194 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji: „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą” (szerzej omawia M. Zubik, *Status prawny Sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 69 – 98). Podkreślić należy, iż przepis ten wyraża normę, że wyłącznym organem państwa kompetentnym do wyboru sędziego Trybunału jest Sejm. Kompetencja ta należy do wyłącznych uprawnień Sejmu o charakterze kreacyjnym. Nie jest zatem dopuszczalne powierzenie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego innym organom państwa bądź wprowadzenie też rozwiązań, które umożliwiłyby przenoszenie kompetencji do ustalenia składu Trybunału Konstytucyjnego na inny organ władzy publicznej, czy włączenie innego niż Sejm organu w tryb wyborczy sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 194 ust. 1 Konstytucji stanowi, że na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego może zostać wybrana osoba „wyróżniająca się wiedzą prawniczą”. Dookreślenie tego ogólnego kryterium pozostawione zostało ustawodawcy. Ustawowe dookreślenie kryteriów stawianych kandydatom na sędziów Trybunału ma na celu: po pierwsze, zadbanie o fachowość sędziów, odpowiadającą kompetencjom Trybunału; po drugie, wykluczenie arbitralności i dowolności wyboru sędziów (por. wyroki TK z: 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06; 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15).

5. 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 wprawdzie nie określa wprost liczby kandydatów przedstawianych Prezydentowi na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, jednak wykładnia językowa pozwala przyjąć, iż Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego powinno przedstawić więcej niż jednego kandydata na każde ze stanowisk. Prezydent zaś może powołać wyłącznie osobę wskazaną w akcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Niedopuszczalne konstytucyjnie jest powołanie na stanowisko Prezesa albo Wiceprezesa Trybunału osoby, która nie ma - w rozumieniu konstytucyjnym - statusu urzędującego sędziego Trybunału. Zatem art. 194 ust. 2 Konstytucji jest adresowany wyłącznie do Prezydenta oraz do Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Podkreślenia wymaga, iż ustrojodawca w drodze wyjątku dopuszcza wpływ władzy wykonawczej na jedną ze sfer funkcjonowania władzy sądowniczej, w tym wypadku sferę organizacji. Zatem procedurę wynikającą z art. 194 ust. 2 Konstytucji należy traktować jako ograniczenie podziału władzy, a zarazem osłabienie separacji władzy sądowniczej od pozostałych organów władzy. Przy czym wybór ustrojodawcy należy zarazem rozumieć w kategoriach wyjątku konstytucyjnego, który nie może podlegać jakimkolwiek rozszerzeniu w toku tworzenia prawa przez ustawodawcę albo jego stosowania przez inne, choćby i konstytucyjne, organy państwa. W świetle powyższego, skoro zatem wykładnia językowa art. 194 ust. 2 Konstytucji prowadzi do wniosku, że ustrojodawca dopuścił możliwość wprowadzania wymogu dwóch lub trzech kandydatów, wykluczone jest zwiększenie tej liczby, ze względu na zasady podziału władzy, odrębności i niezależności władzy sądowniczej (wyrok TK z dnia 7 listopada 2016 r. sygn. akt. K 44/16).

Należy zwrócić również uwagę, iż art. 194 ust. 2 Konstytucji reguluje kwestię wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału w sposób podobny do art. 183 ust. 3 i art. 185 Konstytucji, które upoważniają Zgromadzenia Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego oraz Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do przedstawienia Prezydentowi kandydatów odpowiednio na stanowisko: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podobnie jak art. 194 ust. 2 Konstytucji, art. 183 ust. 3 oraz art. 185 Konstytucji nie określają ani liczby przedstawianych kandydatów, ani sposobu głosowania nad kandydaturami. Zagadnienia te zostały przekazane do regulacji ustawowej (art. 176 ust. 2 Konstytucji wyrok TK z 7 listopada 2016 r. sygn. akt. K 44/16).

Ustrojodawca nadał Prezesowi i Wiceprezesowi TK oraz Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów TK rangę konstytucyjną. W art. 194 ust. 2 Konstytucji przesądzono o dwóch istotnych elementach procedury przewidzianej w tym przepisie. Po pierwsze, wskazane zostały podmioty biorące udział w powoływaniu Prezesa i Wiceprezesa TK. Po drugie, przyjęto regułę, w myśl której działanie Prezydenta ma być determinowane uprzednim działaniem Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK. Zatem Prezydent powołuje Prezesa i Wiceprezesa TK „spośród kandydatów” przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK, nie zaś „na wnioski” tego Zgromadzenia. Rola Prezydenta ma wyraźnie charakter wtórny w stosunku do tego etapu procedury, który powierzono samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu, a konkretnie Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów TK.

Ustrojodawca odnosząc się wart. 194 ust. 2 Konstytucji do "kandydatów przedstawionych", wskazał jedynie rezultat wieloetapowego działania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W tym punkcie należy zaznaczyć, iż Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK zostało konstytucyjnie upoważnione do dokonania wszystkich czynności konwencjonalnych prowadzących do konstytucyjnie określonego rezultatu, w tym do dokonania przedstawienia kandydatów, spośród których Prezydent dokonuje powołania. Zatem procedura wynikająca z art. 194 ust. 2 Konstytucji ma charakter dwuetapowy i obejmuje wybór kandydatów (uregulowany ustawowo i regulaminowo) oraz przedstawienie kandydatów (uregulowane konstytucyjnie i regulaminowo). Zarówno wybór, jak i przedstawienie to czynności konwencjonalne Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, które mają charakter złożony i sekwencyjny oraz są celowościowo determinowane bezpośrednio przez Konstytucję. Na każdym z etapów konieczne jest zagwarantowanie odrębności i niezależności Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK oraz unikanie rozwiązań dysfunkcyjnych (wyrok TK z 7 listopada 2016 r., sygn. akt. K 44/16).

Chociaż udział Prezydenta w powoływaniu Prezesa i Wiceprezesa TK jest wyraźnie przewidziany w art. 194 ust. 2 Konstytucji, to jednocześnie aktywność głowy państwa ma stanowić odpowiedź na wcześniejsze rozstrzygnięcie wewnątrz Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kandydatów na te funkcje.

Działanie Prezydenta przewidziane w art. 194 ust. 2 Konstytucji jest – z uwagi na treść art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji – jedną z prerogatyw. Są to akty niewymagające kontrasygnaty (szerzej B. Banaszak, *Artykuł 144 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Lex). Podkreślenia w tym punkcie wymaga fakt, iż „kontrasygnata jest instytucją konstytucyjną, a więc ustawa zwykła nie może określać, które akty urzędowe podlegają współpodpisaniu, ani też nie może stanowić, które zwolnione są z tego wymogu. (...) Kontrasygnata nie jest czynnością ceremonialną, lecz konstrukcją, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów – który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem – odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję. Kontrasygnata nie jest wymagana, gdy dotyczy aktów wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, w tym powoływania sędziów” (tak zdanie odrębne sędziego TK P. Tulei do postanowienia TK z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 37/08, s.19). Podzielić należy stanowisko, iż ustrojodawca przyznając kompetencję nominacyjną głowie państwa wobec sędziów

dążyć do uniknięcia sytuacji, „w której akt powołania sędziego każdorazowo musiałby uzyskiwać zgodę (podpis, kontrasygnatę) Prezesa Rady Ministrów. Przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów posiada faktyczny wpływ na obsadę stanowisk sędziowskich, uzależniałoby wymiar sprawiedliwości od rządu (i jego zaplecza polityczno-parlamentarnego), a tym samym ograniczałoby jego samodzielność” (zdanie odrębne sędziego TK P. Tulei do postanowienia TK z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 37/08, s. 19 -20 i powoływany tam L. Garlicki, uwaga 7 do art. 179 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 4, Warszawa 2005*).

Istotą prerogatywy głowy państwa jest „uwolnienie” Prezydenta w zakresie jego działań urzędowych od kontroli i możliwości blokowania ze strony Prezesa Rady Ministrów poprzez odmowę kontrasygnaty. Prerogatywa Prezydenta wyznacza sferę samodzielnej władzy głowy państwa – tj. określa obszar działania, w którym Prezydent korzysta ze swoich uprawnień. Przy czym – co należy podkreślić –nie można uprawnień Prezydenta związanych z wydawaniem aktów urzędowych określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji postrzegać jako swoistej sfery władzy dyskrecyjnej głowy państwa. Tak rozumiany zakres uprawnień Prezydenta nie mieści się bowiem w obowiązującej koncepcji ustrojowej (zob. wyroki TK z: 18 stycznia 2012 r., sygn. Kp5/09; 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12).

Przepisy konstytucyjne przyznające Prezydentowi pewne kompetencje należy rozumieć jako unormowania, które wyznaczają sposób ich wykonywania. Kwestia obsady stanowisk Prezesa lub Wiceprezesa TK została wyraźnie wyłączona poza zakres oddziaływania innego – poza Prezydentem – organu władzy wykonawczej, a więc Prezesa Rady Ministrów. Procedura, w której Prezydent uczestniczy, w powoływaniu Prezesa i Wiceprezesa TK, ma charakter szczególny i nie wiąże się z prowadzeniem polityki wewnętrznej, stanowiącej – zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji - jedno z podstawowych zadań Rady Ministrów. Prowadzi to do wniosku, iż aktu powołania Prezesa i Wiceprezesa TK jako uprawnień osobistego (prerogatywy) głowy państwa nie można rozumieć jako przyznania Prezydentowi swobody decydowania o obsadzie tych stanowisk. Co więcej, powołanie jednej ze wskazanych głowie państwa osób na stanowisko Prezesa oraz Wiceprezesa TK stanowi konstytucyjny obowiązek Prezydenta. Na gruncie Konstytucji nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że Prezydent zobowiązany jest uczynić użytek ze swojej kompetencji, a wskazanie osoby Prezesa i Wiceprezesa TK spośród wąskiego

grona kandydatów nie jest pozostawione do jego swobodnego uznania (wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15).

2. Analiza zgodności

1. Przechodząc do oceny zarzutów przedstawionych we wniosku należy wyjść od analizy art. 1 k.p.c. pod kątem interpretacji pojęcia „sprawa cywilna”. 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.

2. Próbę zdefiniowania pojęcia „sprawa cywilna” podjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2000 r. sygn. akt SK 12/99. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Trybunał odwołał się do orzeczeń Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, dotyczących dopuszczalności drogi sądowej. Trybunał przywołał tezę z postanowienia z 22 kwietnia 1998 r. (I CKN 1000/97): „Droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenia procesowe na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych”. W ocenie Trybunału to sformułowanie zwraca uwagę przede wszystkim na fakt, że na etapie podejmowania decyzji w sprawie dopuszczalności drogi sądowej sąd nie jest uprawniony do rozstrzygania o zasadności roszczenia powoda; nawet gdy sąd jest przekonany o braku podstaw materialno-prawnych do zasądzenia powództwa, ma obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy, jeśli tylko w pozwie sformułowane są żądania opierające się na normach cywilnoprawnych. W uzasadnieniu podkreślono ponadto, że sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. są nie tylko sprawy ze stosunków cywilnoprawnych w rozumieniu art. 1 kodeksu cywilnego. Działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej są nie tylko zdarzenia cywilnoprawne regulowane w kodeksie cywilnym, takie jak czynność prawna czy też czyn niedozwolony, ale także akty administracyjne wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego. Stąd też droga sądowa jest dopuszczalna zawsze wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, z których takie skutki mogą wynikać. Jej dopuszczalność w żadnym razie nie zależy od wykazania

istnienia roszczenia, ani też stosunku prawnego między stronami. Podobne sformułowania wynikają z postanowienia Sądu Najwyższego z 10 marca 1999 r. (II CKN 340/98). Trybunał Konstytucyjny zaznacza, że w stanach faktycznych będących podstawą obu rozstrzygnięć chodziło o skutki działań władczych administracji publicznej. Sąd Najwyższy rozpatrywał więc kwestię dopuszczalności drogi sądowej w sprawach dotyczących roszczeń nie mających swego źródła w stosunkach cywilnoprawnych. W obu przypadkach chodziło o skutki działań władczych organów państwa. Mimo to, dopuszczalność drogi sądowej przed sądem cywilnym została uznana.

Natomiast Sąd Najwyższy, w uzasadnieniu postanowienia z 6 kwietnia 2000 r. (II CKN 285/2000), zwrócił uwagę na konstytucyjny walor zakresu dopuszczalności drogi sądowej, podkreślając iż „wątpliwości dotyczące przedmiotowego zakresu prawa do sądu powinny być wyjaśnione przy założeniu konstytucyjnego domniemania prawa do sądu”.

Trybunał Konstytucyjny podsumowując rozważania dotyczące przedmiotu procesu cywilnego i pojęcia „sprawy cywilnej” stwierdza, za Sądem Najwyższym, że „zaprezentowane stanowisko Izby Cywilnej w kwestii dopuszczalności drogi sądowej nawiązuje do linii orzecznictwa zarysowanej jeszcze pod rządem kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r. Z drugiej strony – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - Sąd Najwyższy słusznie zwrócił uwagę na «pewną nieprzystawalność do współczesnych realiów» wpisanej do księgi zasad prawnych uchwały Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 1970 r. (III CZP 4/70), zgodnie z którą droga sądowa nie jest dopuszczalna, gdy z twierdzeń powoda lub przytoczonych przez niego okoliczności wynika w sposób oczywisty, że między powodem i pozwanym nie istnieje żaden stosunek prawny, który mógłby stanowić podstawę żądania pozwu (uzasadnienie postanowienia SN z 10 marca 1999 r. II CKN 340/98). Trybunał Konstytucyjny podzielił przedstawione wyżej stanowisko Sądu Najwyższego „przyjmujące dopuszczalność drogi sądowej zawsze wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych” oraz, że w zakresie pojęcia “sprawa cywilna” „mieszczą się także roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowią akty administracyjne, w szczególności – roszczenia o odsetki od należnych, a niewypłaconych w terminie świadczeń”(uzasadnienie wyroku TK z 10 lipca 2000 r. sygn. akt SK 12/99). Kończąc swoje rozważania Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż

„w zgodzie z art. 45 ust. 1 konstytucji pozostaje tylko takie rozumienie «sprawy cywilnej», które nie wyklucza z jej zakresu możliwości dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych tylko z tej przyczyny, że ich źródłem jest decyzja administracyjna ustalająca obowiązek spełnienia określonego świadczenia pieniężnego na rzecz konkretnej osoby. W ocenie Trybunału za sprzeczne z konstytucją należy uznać stosowanie przez sądy swoistego automatyzmu: jeśli źródłem powstałego stosunku prawnego jest decyzja administracyjna (akt administracyjny), to stosunek ten nie może mieć charakteru cywilnoprawnego i – w konsekwencji – droga sądowa jest niedopuszczalna. Jak wykazano wyżej, takie rozumowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego i prowadzi do całkowitego pozbawienia ochrony sądowej, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

3. Artykuł 1 k.p.c. wskazuje dwa niezależne kryteria kwalifikacyjne, tj. materialne i formalne. Według kryterium materialno prawnego sprawami cywilnymi są te sprawy, w których stosunki prawne stron układają się na zasadzie równorzędności podmiotów i ekwiwalentności świadczeń. W tym rozumieniu sprawy cywilne to sprawy z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy.

Natomiast według kryterium formalnego sprawami cywilnymi są te sprawy, które nie ze swej istoty, ale z woli ustawodawcy zostały poddane właściwości sądów powszechnych i Sądu Najwyższego (por. J. Bodio, *Komentarz do art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz do art. 1-729*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017, Lex). Drugie kryterium odwołuje się do kompetencji sądu i formy postępowania. W tym ujęciu sprawami cywilnymi są sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których przepisy kodeksu postępowania cywilnego znajdują zastosowanie z mocy ustaw szczególnych. Są to więc sprawy niemające merytorycznie charakteru cywilnego, lecz podlegające rozpoznaniu przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy (art. 2k.p.c.). Dla określenia tej kategorii spraw kluczowe znaczenie ma często orzecznictwo sądowe (zwłaszcza Sądu Najwyższego), które nie tylko udziela istotnych wskazówek, lecz czasem określa, czy określona sprawa jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. (O. M. Piaskowska, *Komentarz orzeczniczy do art. 1, art. 2 Kodeksu postępowania cywilnego [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Wybór orzecznictwa*, red. O. M. Piaskowska, Warszawa 2014, Lex). Do katalogu takich spraw można

zaliczyć oprócz spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, także m.in. sprawy dotyczące: ochrony zdrowia psychicznego, etyki zawodowej oraz nauki zawodu, o odtworzenie utraconych dokumentów, przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, czy o uchylenie uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni z powodu jej niezgodności z prawem lub postanowieniami statutu. Jeżeli natomiast u podstaw sprawy leży określony stosunek administracyjnoprawny, charakteryzujący się podporządkowaniem jednego podmiotu drugiemu, to nie ma ona charakteru sprawy cywilnej w sensie materialnoprawnym, choćby miały mieć do niej zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Przesądzającym elementem wskazującym na stosunek administracyjnoprawny jest występowanie organu państwowego lub społecznego wobec innego uczestnika, z pozycji wykonywania władzy zwierzchniej w ramach zarządzającej działalności państwa. Stąd też sprawami cywilnymi nie są sprawy rozpoznawane przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i wojewódzkimi sądami administracyjnymi, gdzie postępowanie ma charakter sądownoadministracyjny (por. postanowienie SN z 4 kwietnia 2003 r., III CZP 11/03; w doktrynie: J. Bodio, *Komentarz do art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego...*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017, Lex; na temat pojęcia sprawy cywilnej zob. też: J. Gudowski, *Komentarz do art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, lex oraz powoływane tam bogate orzecznictwo; zob. też: M. Manowska, *Komentarz do art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I.* red. M. Manowska, Warszawa 2015, Lex oraz powoływane tam bogate orzecznictwo).

Zatem ocena sprawy na tle art. 1 k.p.c. zależy będzie od przedmiotu procesu (a dokładniej – od przedstawionego pod osąd roszczenia) oraz przytoczonego przez powoda stanu faktycznego. Te elementy, konkretyzując stosunek prawny pomiędzy stronami, kształtują charakter sprawy, a w konsekwencji nadają jej – lub odbierają – przymiot sprawy cywilnej. Można przyjąć, iż sprawa ma charakter sprawy cywilnej, jeśli treść łączących strony stosunków prawnych, obejmująca ich wzajemne prawa i obowiązki lub tworząca dany stan prawny, zakłada potrzebę ochrony interesów uczestniczących w nich podmiotów. Ponadto sprawa cywilna wymaga pozostawiania dwóch lub więcej podmiotów w stosunku prawnym, regulowanym przepisami kodeksu cywilnego i innymi ustawami, którego podmioty – w wypadku sporu

– występują jako równorzędni partnerzy. Jeżeli natomiast jeden z nich uzyskuje pozycję podmiotu działającego z mocy swojej władzy zwierzchniej, to stosunek taki nie jest stosunkiem cywilnoprawnym (por. postanowienie SN z 14 września 2004 r., III CK 566/03; por. też: J. Bodio, *Komentarz do art.1 Kodeksu postępowania cywilnego...op. cit.*).

W ocenie SN sprawą cywilną jest taka sprawa, w której żądana przez powoda ochrona prawna sprowadza się do wywołania skutku w zakresie stosunku cywilnoprawnego *sensu largo*, a więc stosunku osobistego, rodzinnego lub majątkowego, istniejącego pomiędzy podmiotami występującymi jako różnorzędni i równoprawni partnerzy. Sprawami cywilnymi są jednak także sprawy, które ze swej istoty nie są sprawami, o jakich wyżej mowa, bo ich źródłem jest prawo publiczne, niemniej uchodzą za takie z mocy wyraźnego ustanowienia ustawodawcy, który skierował je do właściwości sądów powszechnych i nakazał stosowanie do ich rozpoznania przepisy k.p.c. (postanowienie SN - Izba Cywilna z 19 grudnia 2003 r. III CK 319/03). Zdaniem Sądu Najwyższego o dopuszczalności lub niedopuszczalności drogi sądowej nie decyduje obiektywne istnienie lub nieistnienie roszczenia, podlegającego ochronie na drodze sądowej, lecz przesądzają twierdzenia powoda o istnieniu stosunku prawnego z zakresu objętego pojęciem sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 i 2 § 1 i 3 k.p.c., a kwestia dopuszczalności drogi sądowej powinna być zatem oceniana w granicach wyznaczonych przez roszczenie procesowe (hipotetyczne roszczenie materialne, o którego istnieniu twierdzi powód). Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z 22 sierpnia 2007 r. III CZP 76/07.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego można doszukać się również stanowiska, iż: „Ustalenie istnienia w konkretnej sprawie dopuszczalności drogi sądowej wymaga stwierdzenia, że jest to sprawa cywilna w znaczeniu materialnym albo w znaczeniu formalnym (art. 1 k.p.c.) oraz że nie istnieje przepis szczególny, wyłączający w danej sprawie kompetencję sądów powszechnych (art. 2 § 3 k.p.c.). Może się jednak zdarzyć, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia przez sąd powszechny nie będzie sprawą cywilną ani w ujęciu materialnym, ani formalnym, ani też nie będzie sprawą toczącą się według przepisów kodeksu postępowania karnego, ale jednocześnie ustawa nie zastrzeże dla jej rozpoznania właściwości sądu administracyjnego; wówczas, zgodnie z art. 177 Konstytucji, sprawę tę - mimo niedostatków unormowań prawnoprocesowych - rozpozna sąd powszechny

w postępowaniu cywilnym. W takiej sprawie - "niecywilnej" z natury lub z woli ustawodawcy, ale nie będącej także sprawą karną - poszczególne instytucje procesu cywilnego będą, w zależności od przedmiotu i charakteru żądania oraz konfiguracji podmiotowej, stosowane wprost, inne odpowiednio, a jeszcze inne przy wykorzystaniu analogii" (postanowienie SN z 11 kwietnia 2008 r. II CSK 646/07). Sąd Najwyższy wychodząc z powyższych założeń stwierdził, że „gdyby nawet przyjąć, iż sprawa niniejsza nie jest sprawą cywilną ani w ujęciu materialnym, ani formalnym, to, wobec braku zastrzeżenia ustawowego do jej rozpoznania przez sąd administracyjny, podlega ona rozpoznaniu przez sądy powszechne (postanowienie SN z 11 kwietnia 2008 r. II CSK 646/07).

4. Wnioskodawca w uzasadnieniu zarzutów przywołał postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2009 r., sygn. akt I CSK 16/09. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę kasacyjną powódki, wywiedzioną od postanowienia oddalającego jej zażalenie na postanowienie o odrzuceniu pozwu, w którym powódka domagała się ustalenia, że przysługuje jej mandat sędziego Trybunału Konstytucyjnego, uznał, że sprawa ta nie ma charakteru sprawy cywilnej, w której przysługuje droga sądowa.

W skardze kasacyjnej Sąd Najwyższy podkreślił, iż „podstawę do uznania sprawy za sprawę cywilną stanowi ocena roszczenia w znaczeniu procesowym; przedmiot procesu określają wówczas twierdzenia powoda dotyczące stanu faktycznego sprawy oraz charakter opartego o nie roszczenia. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, iż z punktu widzenia dopuszczalności drogi sądowej nie ma podstaw do jednakowego traktowania stosunku służbowego sędziego Trybunału Konstytucyjnego i stosunku związanego z samym istnieniem mandatu sędziego. W ocenie Sądu Najwyższego 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 zaś wyłącznie do kompetencji wskazanych w przepisach organów państwa. Wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem kadencji może nastąpić tylko w przypadkach wyraźnie określonych w ustawie. Sąd Najwyższy podkreślił również, iż stwierdzenie wygaśnięcia mandatu zastrzeżono do uprawnień zgromadzenia ogólnego sędziów

Trybunału Konstytucyjnego, a uchwała podjęta w tym zakresie powoduje utratę stanowiska przez sędziego i wywiera nieodwracalny skutek. W wyniku jej podjęcia ustaje również stosunek służbowy sędziego, który ma charakter stosunku pracy”.

Sąd Najwyższy w przywołanym wyżej orzeczeniu podkreślił również, iż domaganie się ustalenia istnienia prawa do wykonywania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do stosunku publicznoprawnego i nie ma cech realizacji prawa podmiotowego, osobie zatem dochodzącej takiego żądania nie przysługuje prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji należy przyjąć, że spory dotyczące powierzenia lub pozbawienia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego są wyłączone z zakresu drogi sądowej także na podstawie przepisów Konstytucji.

5. Z punktu widzenia legalności kontroli przez sądy prerogatyw Prezydenta warto posiłkowo odwołać się do uchwały składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 1998 r. sygn. akt. OPS 4/98, dotyczącej problemu odmowy nadania obywatelstwa polskiego. W rozstrzygnięciu tym NSA podkreślił, iż: „Sprawa nadania obywatelstwa cudzoziemcowi bowiem nie jest sprawą dotyczącą praw o charakterze cywilnym w rozumieniu tych przepisów. W literaturze przedmiotu przyjmuje się wprawdzie, że pojęcie «praw i obowiązków o charakterze cywilnym», użyte w art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji, może odnosić się także do niektórych praw o charakterze publicznym, jednakże wskazuje się zarazem, że pojęcie to nie obejmuje swym zakresem spraw o charakterze typowo publicznoprawnym, jak np. podatki, przyznawanie wiz, prawa azylu (...) Jest zaś niewątpliwe, że sprawa nadania obywatelstwa cudzoziemcowi ma taki właśnie charakter. Jest to akt z zakresu suwerennych uprawnień każdego państwa co do włączenia cudzoziemca do wspólnoty politycznej - wspólnoty obywatelskiej danego państwa. Akt ten nie tworzy wprost praw ani obowiązków cywilnych /administracyjnych/, gdyż są one w tym wypadku wtórne wobec praw i pozycji w politycznej wspólnotcie. Kreuje on nową wartość polityczną, uwalniając człowieka od ograniczeń ustawowo dotyczących cudzoziemców. Nie ma takiego przepisu ani zalecenia w aktach prawa międzynarodowego, który przyznawałby cudzoziemcowi roszczenie prawne o uzyskanie obywatelstwa we wszelkich prawnych formach, trybach i w każdej sytuacji oraz zawierałby abstrakcyjny bezwzględny nakaz dostępu do sądu w tych sprawach”. Słusznie NSA zauważył, iż akt nadania obywatelstwa polskiego przez

Prezydenta „jest aktem realizującym suwerenne prawo Państwa Polskiego co do włączenia cudzoziemca do wspólnoty obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, tj. do polskiej wspólnoty politycznej jako pełnoprawnego jej członka”. Ponadto NSA zaznaczył, iż ratyfikowane dotychczas przez Polskę konwencje i pakty nie wkraczają w ten obszar fundamentalnych praw politycznych, dlatego „niedopuszczalność drogi sądowej w tych sprawach nie stanowi naruszenia (...) przepisów prawa międzynarodowego. Jest natomiast rzeczą suwerennego państwa, czy, w jakim zakresie i w jakich sytuacjach w prawie wewnętrznym dopuścić także w tych sprawach skargę do sądu”.

W przywołanej uchwale NSA podkreślił również, iż: „zaskarżalności do sądu administracyjnego aktu odmowy nadania obywatelstwa nie można także wyprowadzić z ogólnej zasady prawa do sądu, wynikającej przede wszystkim z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (...) gdyż ograniczenie dostępu do sądu w sprawie o nadanie obywatelstwa polskiego nie było sprzeczne z tą zasadą” oraz sądowej kontroli „nie może uzasadniać również argumentacja dotycząca właściwości sądu administracyjnego w sprawach przyjmowania oświadczeń dotyczących obywatelstwa albo uznania za obywatela polskiego bądź stwierdzenia posiadania i utraty obywatelstwa. W tych bowiem sprawach, według uregulowań ustawy o obywatelstwie polskim, wydawane są klasyczne decyzje administracyjne przez typowe organy administracji publicznej w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. Właściwość zatem Naczelnego Sądu Administracyjnego w tych sprawach znajduje wprost podstawy w przepisach art. 1, 16 ust. 1, art. 17 i art. 20 ustawy o NSA. Odnosi się to również do sytuacji określonej w art. 16 ust. 3 ustawy o obywatelstwie, kiedy Prezydent RP upoważni Ministra Spraw Zagranicznych do udzielania zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego określonym osobom, jak również wyrazi zgodę na przekazanie przez Ministra Spraw Zagranicznych decyzji w tych sprawach kierownikom niektórych urzędów”.

6. Istotne znaczenie ma również postanowienie NSA z 17 października 2012 r. sygn. akt. I OSK 1877/12. Mianowicie NSA, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej P. K. od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 stycznia 2008 r. w sprawie ze skargi P. K. na stanowisko Prezydenta w przedmiocie niepowołania do pełnienia urzędu sędziego postanowił oddalić skargę

kasacyjną. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia NSA podkreślił, iż kwestia powoływania sędziów należy do aktów urzędowych głowy państwa, które nie wymagają dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji). W ocenie NSA: „Powoływanie sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej zostało uregulowane w Konstytucji, jako jedna z zasadniczych kompetencji głowy państwa, służąca -stosownie do art. 126 ust. 1 ustawy zasadniczej - realizacji funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej”, a „Prezydent, jako najwyższy przedstawiciel państwa i gwarant ciągłości władzy państwowej, winien czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji, stać na straży suwerenności państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, posługując się w realizacji tych zadań kompetencjami ujętymi w Konstytucji i ustawach”.

Zdaniem NSA sądom powszechnym Konstytucja przekazała generalną właściwość w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, bowiem zgodnie art. 177 Konstytucji, to sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Zasadnie NSA podkreślił, iż ponieważ istnieje domniemanie właściwości sądów powszechnych, to właściwość innych sądów musi wynikać ze szczególnego przepisu ustawy. Mając na względzie art. 184 Konstytucji RP, w świetle którego „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej” NSA stanął na stanowisku, iż art. 184 stanowi „modyfikację domniemania właściwości na rzecz sądów powszechnych. Oznacza to, że w przypadku sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, presumpcja właściwości przestaje przemawiać na rzecz sądu powszechnego. Wyznaczenie granic kognicji sądów powszechnych i administracyjnych ma podstawowe znaczenie, albowiem jej przekroczenie obwarowane jest sankcją nieważności postępowania sądowo administracyjnego”. Zdaniem NSA: „Zarówno unormowanie konstytucyjne, jak i ustawowe, w zakresie powoływania obsady personalnej sądów powszechnych, ograniczone zostało wyłącznie do określania kompetencji Prezydenta RP. Brak jest natomiast regulacji materialnoprawnej, która byłaby przedmiotem autorytatywnej konkretyzacji przy wykonywaniu przez Prezydenta kompetencji. Nie można mieć wątpliwości, co do tego, że przedmiotowy stosunek prawny poddany jest regulacjom prawa ustrojowego”. Ponadto NSA stwierdza: „Trudno zatem jednoznacznie zakwalifikować materię powoływania sędziów do materialnego prawa administracyjnego. Powołanie

obsady personalnej organów suwerena, jakim są organy wymiaru sprawiedliwości, orzekające w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest działalnością administracji publicznej”. Skład orzekający NSA podzielił stanowisko przyjęte w ww. uchwale z 9 listopada 1998 r., sygn. OPS 4/98.

NSA podkreślił zwrócił uwagę również na fakt, iż: „Powoływanie sędziów przez Prezydenta nie jest uprawnieniem z zakresu administracji publicznej, lecz stosowaniem norm konstytucyjnych przewidujących kompetencję kreacyjną niebędącą stosunkiem administracyjnoprawnym. Prezydent jest organem władzy wykonawczej, lecz nie może być w tej materii uznany za organ administracji publicznej. Uprawnienia nominacyjne głowy państwa dowodzą szczególnych relacji między Prezydentem i władzą sądowniczą niemieszczących się w ramach wykonywania administracji. Przyjęcie, że Prezydent, kształtując skład osobowy władzy sądowniczej, działa, jako organ administracji publicznej, ewidentnie naruszyłoby zasadę podziału i równowagi władz oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego. Procedura postępowania prezydenta w przedmiocie nominacji sędziowskich opiera się na normach konstytucyjnoprawnych i świadomie nie została poddana reżimowi postępowania administracyjnego ani postępowania sądowo administracyjnego”.

7. W świetle poczynionych ustaleń i przywołanego orzecznictwa należy stwierdzić, iż sprawa oceny przez sąd powszechny lub Sąd Najwyższy prawidłowości procesu wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (uchwały Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz czynności poprzedzające podjęcie tej uchwały), czy kontroli przez sąd powszechny lub Sąd Najwyższy wyboru przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego kandydatów na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, jak też kontroli przez sąd powszechny lub Sąd Najwyższy postanowienia Prezydenta w sprawie powołania - odpowiednio - Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego ma charakter ustrojowy i nie mieści się w pojęciu „sprawy cywilnej”, o której mowa w art. 1 k.p.c. Sejm podzieliła stanowisko Prokuratora Generalnego (stanowisko, s. 34 -35), w szczególności, argument, iż przyjęcie innego stanowiska jest nie do pogodzenia z wytycznymi Konstytucji i stanowiłoby naruszenie przyznanego – na zasadzie wyłączności - Sejmowi uprawnienia w zakresie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy Prezydentowi RP wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa

Trybunału Konstytucyjnego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji prowadziłoby to do zachwiania konstytucyjnego „mechanizmu równowagi władz”, w rozumieniu art. 10 Konstytucji. Podkreślić należy również, iż natura stosunku związanego z wykonywaniem funkcji Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego ma również charakter publicznoprawny, a jego nawiązanie oraz wygaśnięcie wynika z art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.

8. Zgodzić należy się z wnioskodawcą (wniosek, s. 12), iż art. 36 ustawy o TK odsyła do k.p.c. ale wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w samej ustawie o TK, a związanych z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym. Kierując się zasadą racjonalnego ustawodawcy należy przyjąć, iż było to działanie świadome, a więc ustawodawca nie przewidział odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. do zagadnień dotyczących organizacji TK, w tym powoływania Prezesa albo Wiceprezesa TK, czy też do spraw związanych ze statusem sędziego TK.

9. Wnioskodawca kwestionuje art. 68 § 1 k.p.c. w związku z art. 67 k.p.c. w zakresie, w jakim pozwala na badanie prawidłowości aktu urzędowego Prezydenta, przez który Prezydent wykonuje swoją prerogatywę powoływania Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału, podczas gdy kwestia ta nie powinna podlegać badaniu, bowiem akt powołania jest publicznie dostępny, ponieważ został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”. Jak podnosi wnioskodawca, jeśli wyżej wskazane zagadnienia nie są sprawą w rozumieniu k.p.c. i mają charakter ustrojowy, 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. W ocenie wnioskodawcy problem sprowadza się do tego, że art. 68 § 1 w związku z art. 67 k.p.c., pozwala na ocenę umocowania, nawet w sytuacji, kiedy umocowanie wynika z aktu urzędowego Prezydenta RP, w razie powzięcia przez sąd wątpliwości co do prawidłowości takiego aktu powołania.

10. W orzecznictwie podkreśla się, iż sąd z urzędu zobowiązany jest do sprawdzania, czy Skarb Państwa reprezentowany jest przez organ właściwej jednostki organizacyjnej (por. postanowienie SN z 8 stycznia 2003 r., II CK 90/02 i wyrok SN

z 11 stycznia 1974 r., sygn. akt II CR 685/73; por. P. Telenga, *Komentarz do art. 67 [w:] Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania cywilnego*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017, LEX).

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 9 stycznia 2009 r., I CSK 304/08 i uchwała SN z 17 listopada 2009 r., III CZP 86/09). Powstaje jednak pytanie, czy wymaganie to powinno dotyczyć osób, których umocowanie wynika z aktu powołania podlegającego ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”? Tym bardziej, iż art. 68 § 2 k.p.c. stanowi, że przepisu § 1 nie stosuje się, gdy stwierdzenie umocowania przez sąd jest możliwe na podstawie wykazu lub innego rejestru, do którego sąd ma dostęp drogą elektroniczną, a także gdy czynność procesowa jest dokonywana za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, w przypadku gdy przepis szczególny przewiduje, że czynności można dokonać wyłącznie za pośrednictwem tego systemu.

W piśmiennictwie podkreśla się, iż stosowanie art. 68 k.p.c. nie jest konieczne wówczas, gdy czynności procesowe za Skarb Państwa podejmowane są przez organ, którego akt powołania podlega promulgacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. W praktyce chodzi najczęściej o ministrów (M. Dziurda, *Głosa do wyroku z dnia 9 stycznia 2009 r., I CSK 304/08*, „Przegląd Sądowy”, lipiec–sierpień 2010, s. 186.).

W tym punkcie warto odwołać się do ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 296 ze zm.), zgodnie z którą w „Monitorze Polskim” ogłasza się również akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące: powoływania lub odwoływania na określone w Konstytucji i ustawach stanowiska państwowe (art. 10 ust. 2 pkt 4 h), powoływania sędziów (art. 10 ust. 2 pkt 4 i). Mowa tutaj np. o powołaniu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skoro zatem akt powołania np. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zawsze podlega promulgacji w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”, nie znajduje uzasadnienia konieczność wykazywania przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego swego umocowania „dokumentem” – zgodnie z art. 68 k.p.c. Zatem wymóg „wykazania dokumentem” umocowania – wynikający z art. 68

k.p.c. – nie powinien znaleźć zastosowania do tych organów podejmujących czynności procesowe za Skarb Państwa, których akt powołania na określone stanowisko podlega promulgacji w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”. Niezależnie od wcześniejszych uwag, art. 68 k.p.c. nie może znaleźć zastosowania w sytuacji, w której czynności procesowe za Skarb Państwa podejmuje Prokuratora Generalna Skarbu Państwa. W przypadku wykonywania zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną nie sposób jednak wskazać organu, którego umocowanie miałyby zostać wykazane zgodnie z art. 68 k.p.c. Wynika to ze szczególnej pozycji prawnej Prokuratorii Generalnej (M. Dziurda, *Glosa...*, s. 187 – 188).

11. Sejm podziela stanowisko wnioskodawcy (wniosek, s. 12-13) o niezgodności art. 68 § 1 w związku z art. 67 k.p.c. ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi. Ponadto Sejm podziela tezy i wywody Prokuratora Generalnego, poparte bogatym orzecznictwem, za niezgodnością art. 68 § 1 k.p.c. w związku z art. 67 k.p.c. z Konstytucją (stanowisko s. 40 - 43), a szczególnie argument, iż sąd nie tylko nie dysponuje możliwością samodzielnej oceny prawidłowości procedury wyłaniającej kandydatów na stanowisko Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego ani samego aktu powołania, ale także z racji braku prawnych możliwości stwierdzenia nieważności takiego aktu, który stanowi – na zasadzie wyłączności - uprawnienie Prezydenta RP.

12. Ostatni zarzut wnioskodawca formuje w stosunku do art. 325 k.p.c. w świetle którego: „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”. Wskazać należy, iż sentencja składa się z części wstępnej (komparycji, *rubrum*) obejmującej oznaczenie stron i dokładnie oznaczenie przedmiotu rozstrzygnięcia oraz rozstrzygnięcie (tenor) sądu (por. M. Manowska, *Komentarz do art.325 Kodeksu postępowania cywilnego* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego...*, red. M. Manowska., *op.cit.* Lex).

Najistotniejszym elementem sentencji wyroku jest rozstrzygnięcie o żądaniach stron. Może ona uwzględniać żądanie (roszczenie) powoda, oddalać albo mieć charakter mieszany. W formule wyroku jest miejsce również dla rozstrzygnięć

o żądaniach ubocznych (np. o kosztach procesu), o kwestiach formalnych (np. o częściowym umorzeniu postępowania), a także dla rozstrzygnięć podejmowanych z urzędu (np. o rygorze natychmiastowej wykonalności). Sąd, oddalając powództwo, nie określa go, chyba że stanowi ono tylko część żądania zgłoszonego w sprawie, a dla identyfikacji żądań, które oddalono, a które uwzględniono nie wystarczy zwykła operacja logiczna (nie zachodzi między nimi stosunek wykluczania); wtedy dokładna specyfikacja oddalonego żądania jest konieczna (por. J. Gudowski, *Komentarz do art. 325 Kodeksu postępowania cywilnego* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, Lex i powoływane tam orzeczenie SN z 20 października 1938 r., C.II. 706/38 oraz wyrok SN z 18 lutego 1999 r., II UKN 493/98).

W sprawach, w których stroną jest Skarb Państwa, konieczne jest podanie jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Według treści wyroku świadczenie może być realizowane wyłącznie w stosunku do jednej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa. Jak jednak zaznaczył SN (por. wyrok SN z 11 maja 1999 r., I CKN 1148/97), niezależnie od wielości wskazanych w pozwie i orzeczeniu sądowym państwowych jednostek organizacyjnych, stroną jest zawsze Skarb Państwa, a nie wskazane jednostki (por. A. Góra –Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1-729*, Warszawa 2015, Legalis).

Wnioskodawca podnosi, iż w zakresie, w jakim art. 325 k.p.c. pozwala na wydanie rozstrzygnięcia w postaci wyroku, postanowienia czy uchwały, co do prawidłowości procesu wyboru odpowiednio: sędziego Trybunału, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, czy w procesie głównym czy ubocznym, przepis ten „jest wyraźnie niezgodny z art. 194, art. 144 ust. 3 pkt 21 w związku z art. 10 Konstytucji”. W ocenie Sejmu sprawy dotyczące materii ustrojowych, a do takich należy kwestia wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego czy ocena legalności prerogatyw Prezydenta RP nie podlegają ocenie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

Sejm stoi na stanowisku, iż zakres art. 325 k.p.c. determinowany jest zakresem pojęcia „sprawa cywilna”, choć sam nie wyraża normy, przyznającej prawo rozstrzygnięcia przez sąd o prawidłowości procesu wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego lub powołania Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału i którą to normę można byłoby badać pod kątem jej zgodności z Konstytucją. Stąd też zastosowanie

znajdą odpowiednie wywody przemawiające za niezgodnością art. 1 k.p.c. art. 194 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 10 i w związku z art. 7 Konstytucji – w rozumieniu, w jakim dopuszcza możliwość oceny prawidłowości procesu wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz przemawiające za niezgodnością art. 1 k.p.c. z art. 194 ust. 2 w związku z art. 10 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 w związku z art. 7 Konstytucji – w rozumieniu, w jakim dopuszcza możliwość oceny prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Sejmu kwestie te należą - na zasadzie wyłączności - odpowiednio: do Sejmu (uprawnienia w zakresie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego) oraz do Prezydenta RP (w zakresie wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego). Zatem mają charakter ustrojowy i nie mieszczą się w rozumieniu pojęcia „sprawa cywilna”.

13. Mając na uwadze przedstawione argumenty należy uznać, że:

- 1) art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.), w rozumieniu, w jakim dopuszcza możliwość oceny prawidłowości procesu wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego **jest niezgodny** z 194 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji;
- 2) art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w rozumieniu, w jakim dopuszcza możliwość oceny prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego **jest niezgodny** z art. 194 ust. 2 w związku z art. 10 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 7 Konstytucji;
- 3) art. 68 § 1 w związku z art. 67 ustawy powołanej w punkcie 1, w rozumieniu, w jakim pozwala na ocenę prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, który to proces prowadzi do wystawienia dokumentu, o którym stanowi ten przepis, **jest niezgodny** z art. 194 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji i art. 7 Konstytucji;
- 4) art. 325 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim dopuszcza

rozstrzygnięcie o prawidłowości procesu wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego **jest niezgodny** z art. 194 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji i art. 7 Konstytucji;

- 5) art. 325 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim dopuszcza rozstrzygnięcie o prawidłowości procesu wyboru Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego **jest niezgodny** z art. 194 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 144 ust. 3 pkt 21 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji i art. 7 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

W/Z



Ryszard Terlecki