

Warszawa, dnia 07 marca 2023 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWA KONSTITUCYJNEGO I
ADMINISTRACYJNEGO

RCL.DPKA.590.3/2022

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

z dnia 23 lutego 2022 r.

sygn. akt P 10/19

I. Problem konstytucyjny

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został wydany w sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Najwyższego (składu orzekającego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych), który w drodze postanowienia z dnia 17 maja 2019 r. przedstawił następujące pytanie prawne: czy

- 1) art. 49 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza wniosek o wyłączenie sędziego powołanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której wchodzi sędziowie wybrani w sposób przewidziany w art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 976, ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3)

– jest zgodny z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP,

2) art. 31 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.) w zakresie, w jakim obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym stanowi akt niewymagający dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów

– jest zgodny z art. 144 ust. 2 oraz art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP,

3) art. 1 w związku z art. 82 i art. 86, art. 87, art. 88 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym w zakresie, w jakim stanowi normatywną podstawę rozstrzygania przez Sąd Najwyższy o:

- a) statusie sędziowskim osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, w tym sędziego Sądu Najwyższego,
- b) skuteczności czynności sądu dokonanej z udziałem tej osoby, a także
- c) czynnym i biernym prawie wyborczym do organów sądu, w tym legitymacji tej osoby do sprawowania funkcji w organach sądu, zaś w przypadku Sądu Najwyższego – także w organach izb tego sądu

– jest zgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, z art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Wątpliwości Sądu Najwyższego powstały w na gruncie postępowania toczącego się przed SN wynikłego ze sporu pomiędzy adwokatem odwołanym z funkcji Przewodniczącego Zespołu Wizytatorów a Okręgową Radą Adwokacką. Przyczyną odwołania z pełnionej funkcji było publiczne głoszenie opinii sprzecznych z poprzednimi uchwałami ORA i kandydowanie do SN. Odwołany z funkcji Przewodniczącego Zespołu Wizytatorów złożył odwołanie do ORA oraz Ministra Sprawiedliwości. Minister zdecydował się na zaskarżenie uchwały ORA do Sądu Najwyższego. Okręgowa Rada Adwokacka w postępowaniu przed SN wniosła na podstawie art. 49 k.p.c. o wyłączenie z rozpoznania sprawy wszystkich sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, argumentując, iż sędziowie ci, orzekając o ważności uchwały będącej przedmiotem sporu, *de facto* będą orzekać o legalności swojego powołania na urząd sędziego Sądu Najwyższego, a więc zachodzić będą uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności. Sąd Najwyższy, z uwagi na ciężar ustrojowy zagadnienia, w celu definitywnego rozstrzygnięcia zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją w zakresie, w jakim pozwalają na przedkładanie i rozstrzyganie podobnych wniosków, zdecydował o skierowaniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

II. Wzorzec kontroli

Art. 179 (procedura powoływania sędziów) w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 (prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów), art. 144 ust. 2 (zasada kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP), art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) w zw. z art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 10 (zasada podziału władzy) oraz art. 183 ust. 1 i 2 (zadania Sądu Najwyższego) Konstytucji RP.

III. Treść orzeczenia

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1. art. 49 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.) w zakresie, w jakim za przesłankę mogącą wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie uznaje jakąkolwiek okoliczność odnoszącą się do procedury powoływania tego sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa do pełnienia urzędu, jest niezgodny z:

a) art. 45 ust. 1 Konstytucji RP,

b) art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP.

2. Art. 31 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1904) w związku z art. 49 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim za przesłankę wyłączenia sędziego z orzekania uznaje okoliczność, że obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, na podstawie którego rozpoczyna się proces nominacyjny sędziów, stanowi akt wymagający dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (kontrasygnaty), a konsekwencją jego braku jest wątpliwość co do bezstronności sędziego powołanego do pełnienia urzędu w procedurze nominacyjnej rozpoczętej takim obwieszczeniem, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 144 ust. 2 oraz art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP.

3. Art. 1 w związku z art. 82 § 1 i art. 86, art. 87, art. 88 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym w zakresie, w jakim stanowi normatywną podstawę

rozstrzygania przez Sąd Najwyższy o statusie osoby powołanej do sprawowania urzędu na stanowisku sędziego, w tym sędziego Sądu Najwyższego, i wynikających z tego uprawnieniach takiego sędziego oraz związanej z tym statusem skuteczności czynności sądu dokonanej z udziałem tej osoby, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny, w związku z wyrażanymi przez część składów orzekających SN wątpliwościami wobec prawidłowości ustalenia składu Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) przypomniał, iż podstawy prawne określające ustrój i sposób kształtowania tego organu były już przedmiotem orzekania przez TK w sprawie o sygn. akt K 12/18¹. Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność z Konstytucją art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84), a co za tym idzie, potwierdził konstytucyjność trybu wyłaniania składu KRS. Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, iż Sąd Najwyższy nie ma konstytucyjnych ani ustawowych kompetencji do kontroli procedury powoływania członków KRS. Kompetencje takie nie mogą wynikać również z prawa Unii Europejskiej. Zaskarżony art. 49 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (k.p.c.) był już przedmiotem postępowań przed TK (zob. sprawy o sygn. akt P 8/07 oraz P 13/19), jednak w obu przypadkach treść kontrolowanej normy wywodzonej z zaskarżonego przepisu była inna niż w rozpatrywanej sprawie. Przesłanka funkcjonalna również została spełniona, ponieważ od odpowiedzi na pytanie prawne zależy *de facto* zasadność (konstytucyjność dopuszczalności wskazanej podstawy prawnej) wniosku Okręgowej Rady Adwokackiej, który zainicjował postępowanie, w ramach którego zadano pytanie prawne.

Analizując wzorce kontroli, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że konieczność zapewnienia bezstronności sędziego polega na tym, iż sędzia orzeka subiektywnie wolny od uprzedzeń osobistych (do stron i sprawy), a jednocześnie z obiektywnego punktu widzenia daje wystarczające gwarancje wykluczenia uprawnionych wątpliwości co do jego bezstronności. Tymczasem zaskarżona norma, wywodzona z art. 49 § 1 k.p.c., za przesłankę mogącą wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie przyjmuje okoliczności odnoszące się do legalności powołania przez Prezydenta RP na wniosek KRS do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim. Taka norma jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wprowadza niedopuszczalne rozumienie przesłanki

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18 (Dz. U. poz. 609).

bezstronności, które nie mieści się w prawie do rozpoznawania sprawy przez sąd. Dodatkowo takie rozumienie art. 49 § 1 k.p.c., w sposób niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, rozszerza zakres oceny przymiotu bezstronności sądu na okoliczności związane z wykonywaniem kompetencji przez konstytucyjne organy państwa. Norma ta dodatkowo narusza art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP przez wytworzenie instytucji kontroli procesu powoływania sędziów (czyli rozwiązania ustrojowego nieznanego ustawie zasadniczej), co narusza zakres prerogatyw Prezydenta RP. Trybunał podkreślił, że prerogatywy prezydenckie, mające swoje oparcie w Konstytucji RP, nie mogą być weryfikowane w oparciu o przepisy niższej rangi, w tym przypadku, ustawowe. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, procedura opisana w art. 49 § 1 k.p.c. służy zapobieganiu braku bezstronności sędziego w konkretnej sprawie, a nie do oceny prezydenckiej prerogatywy do powołania konkretnego sędziego.

Oceniając konstytucyjność art. 31 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym w zw. z art. 49 § 1 k.p.c., Trybunał Konstytucyjny zakwestionował prawidłowość kwalifikowania obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich w SN jako aktu urzędowego Prezydenta RP, wskazując iż obwieszczenie to powinno być traktowane jako czynność techniczna, potwierdzająca pewien stan faktyczny istniejący w Sądzie Najwyższym. Nie jest to akt urzędowy Prezydenta, ponieważ nie zawiera rozstrzygnięcia o niczych prawach lub obowiązkach, lecz przejaw działalności urzędowej (czynność urzędowa) głowy państwa. Zauważył przy tym, iż koncepcje, zgodnie z którymi od obwieszczenia tego wymagałoby się kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów pozostają w sprzeczności z konstytucyjną zasadą podziału władzy i rolą Prezydenta RP w procesie powoływania sędziów, są zatem błędne i nie mają oparcia w prawie. Obwieszczenie to ma na celu jedynie przedstawienie nieokreślonym adresatom konkretnego stanu faktycznego, nie kreując jednocześnie żadnych norm generalno-abstrakcyjnych. Przyjęcie takiego stanowiska konkluduje Trybunał Konstytucyjny stwierdzeniem, iż obwieszczenie Prezydenta o wolnych stanowiskach sędziowskich nie ma charakteru normatywnego. Biorąc pod uwagę powyższe, obwieszczenie to nie wymaga kontrasygnaty, pomimo faktu, iż nie znajduje się w zamkniętym katalogu wyjątków zawartym w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP (Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę, iż obwieszczenia tego nie należy zaliczać do grupy tzw. aktów pochodnych, które są częścią lub „dalszym ciągiem” pewnego aktu urzędowego, wyraźnie zwolnionego z kontrasygnaty, ani tzw. aktów analogicznych do którejś z

kompetencji wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, przy których istnieje identyczna *ratio legis* ich wyłączenia).

Rozpatrując pkt 3 pytania prawnego, odnoszący się do konstytucyjności normy wywodzonej z art. 1 w zw. z art. 82 i art. 86, art. 87 oraz art. 88 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Trybunał stwierdził niezgodność zaskarżonej normy z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wprowadza domniemanie kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli statusu osoby powołanej na urząd sędziego, wbrew zakazowi domniemania kompetencji, który wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zakazu tego nie znoszą także próby orzekania w tym zakresie przez Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu czy umiejscawiania tych kwestii w treści norm traktatowych w drodze wykładni prawa unijnego dokonywanej w procedurze prejudycjalnej, co jest działaniem niezajdującym umocowania w art. 90 Konstytucji RP i jest nie do pogodzenia z zasadą nadrzędności konstytucji.

Ponadto norma ta narusza art. 10 Konstytucji RP, ponieważ pozwala na drodze rozstrzygnięć zagadnień prawnych przez Sąd Najwyższy kształtować normy prawne dotyczące kompetencji samego SN, podczas gdy Konstytucja RP przewiduje w tym zakresie wyłączną kompetencję ustawodawcy. Ponadto norma ta pozwala Sądowi Najwyższemu dokonywać oceny i decydowania o tym, kto jest sędzią, podczas gdy zgodnie z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP kreowanie sędziów jest prerogatywą Prezydenta RP i inne organy nie mają kompetencji, aby podważać akt powołania i kreować normy, dzięki którym będzie można następnie ocenić, czy procedura nominacji była zgodna z prawem. Jak zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, „odrębną, nieporuszaną w niniejszym wyroku kwestię stanowi odpowiedź na pytanie, czy tego rodzaju kompetencja Sądu Najwyższego mogłaby być ustanowiona na poziomie ustawy, czy raczej wymagałaby regulacji konstytucyjnej.”.

IV. Wskazówki dla prawodawcy

Podstawową konsekwencją wyroku jest obowiązek sądu pytającego rozpoznania sprawy z pominięciem możliwości dokonania oceny swojej właściwości przez pryzmat legalności powołania sędziów Sądu Najwyższego (wskutek derogacji niniejszym wyrokiem TK norm rekonstruowanych z przepisów k.p.c. dotyczących wyłączenia sędziego i z przepisów ustawowych kształtujących kompetencje Sądu Najwyższego).

W związku z charakterem wyroku nie istnieje konieczność podejmowania działań legislacyjnych.

Marcin Olszówka
Dyrektor
Departamentu Prawa Konstytucyjnego i
Administracyjnego
w Rządowym Centrum Legislacji
/-podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/